



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° 1078

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 212 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia.

I. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

“Por medio del cual, se modifica el artículo 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia”.

Artículo 1. Objeto. Por medio del presente acto legislativo, se reduce la edad requerida para que una persona pueda ser elegida como Senador o Representante a la Cámara en el Congreso de la República, en consonancia con el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución, el cual quedará así:

ARTÍCULO 172°. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco (25) años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución, el cual quedará así:

ARTÍCULO 177°. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de dieciocho (18) años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 4 Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara.	 FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN Representante a la Cámara Departamento del Cauca
--	--

Departamento Norte de Santander	
 JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara Departamento del Casanare	 JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Departamento del Meta
 JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afrodescendiente	 KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO Representante a la Cámara Dpto Cesar
 HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCÍA Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 OSWALDO ARCOS BENAVIDES Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca

<p>II. OBJETO</p> <p>El presente proyecto de Acto legislativo tiene por objeto reducir las edades para ser elegido Senador y Representante a la Cámara, consignadas en la Constitución política de Colombia, de manera que toda persona con su mayoría de edad (18) años podrá ser electo como Representante y Senador con más de veinticinco (25) años de edad.</p> <p>Por consiguiente, esta iniciativa legislativa busca garantizar la participación efectiva de los jóvenes en el país, reduciendo las barreras que enfrentan para poder ejercer sus derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Carta Política.</p> <p>III. MARCO JURÍDICO</p> <p>a) Constitución Política de Colombia, Artículo 40: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. 	<p><i>Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública".</i></p> <p>b) Sentencia T- 232 de 2014: En esta sentencia se afirma lo establecido en el artículo 40 Constitucional, puesto que establece que "El derecho a elegir y ser elegido es, un derecho de doble vía, en el entendido de que se permite al ciudadano concurrir activamente a ejercer su derecho al voto o, también, a postular su nombre para que sea elegido a través de este mecanismo. Para la Corte Constitucional, la primera connotación es sinónimo de la libertad individual para acceder a los medios logísticos necesarios e informativos para participar efectivamente en la elección de los gobernantes, en una doble dimensión de derecho-función. En el mismo sentido, la segunda característica, que podríamos llamar pasiva, consiste en el derecho que se tiene a ser elegido como representante de los votantes en un cargo determinado".</p> <p>c) Documentos CONPES</p> <p>La generación de oportunidad para los jóvenes, la prevención de su incorporación a grupos ilegales y la prevención del embarazo en adolescentes ha sido de especial interés para el Gobierno; por ello, se han creado 3 documentos Conpes que buscan desarrollar políticas y lineamientos que respondan a esos objetivos.</p> <p>a. Conpes 173 de 2014 - Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Este documento busca generar una serie de acciones que permitan que la población joven del país pueda vincularse más y mejor al sector productivo. Así, se espera potenciar el rol de los jóvenes como actores claves en el desarrollo del país.</p> <p>Finalmente, busca desarrollar el capital humano de los jóvenes, de tal manera que estén mejor preparados al momento de decidir su futuro profesional y laboral.</p> <p>b. Conpes 3673 de 2010 - Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la Ley, y de los grupos delictivos organizados.</p> <p>c. Conpes 147 de 2012 - Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.</p>
<p>IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS</p> <p>Desde el 2005, se han venido desarrollando iniciativas legislativas sobre la misma línea, para modificar la edad requisito para ser elegido en los cargos de Senador o Representante a la Cámara. Los siguientes proyectos de ley han tenido trámite en el Congreso con el fin de estimular la participación de los jóvenes, infortunadamente en su mayoría han sido archivados por el transito de legislatura, sus objetos se refieren tanto a la modificación de la edad para acceder a cargos de elección popular como al fomento de la vinculación laboral de los jóvenes.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proyecto de Acto Legislativo 140 de 2005 – Cámara: "Por medio del cual, se reforman los artículos 172, 177, 229, 312, 323, y 263 de la Constitución Política sobre las edades para ser elegido a corporaciones públicas de elección popular." <p>Este proyecto propuso cambiar la edad para: - Senado de la República: 25 años. - Cámara de Representantes: 21 años. - Asambleas Departamentales: 18 años. - Concejos Municipales: 18 años. - Concejo Distrital: 18 años. - Juntas Administradoras Locales: 18 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2013-Senado: "por medio del cual se reforman los artículos 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia, sobre los requisitos para ser elegido en el Senado de la República y la Cámara de Representantes." <p>Este proyecto propuso cambiar la edad para: - Senado de la República: 25 años. - Cámara de Representantes: 23 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2015 - Senado: "por medio del cual se incluye a las juventudes a participar en cargos de elección popular." <p>Este proyecto propuso cambiar la edad para: - Cámara de Representantes: 18 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proyecto de ley 071 de 2015 – Cámara: "por la cual se modifica y adiciona la ley 5ª de 1992, se crea la comisión legal por la juventud colombiana del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones" 	<ul style="list-style-type: none"> ● Proyecto de ley 027 de 2015 – Senado: "por la cual se modifica la ley estatutaria 1622 de 2013" Este proyecto establece definiciones sobre joven, juventudes y otros conceptos asociados; establece funciones para los Consejos de Juventud y reglamento sus procesos. <p>Este último se encuentra en revisión de la Corte Constitucional.</p> <p>V. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE JÓVENES EN COLOMBIA</p> <p>De acuerdo con el informe mundial de la ONU sobre la juventud, solo un 44% de los jóvenes entre los 18 y los 29 años "siempre votan" frente al 60% de los ciudadanos del resto de rangos de edad, para el caso colombiano la Registraduría Nacional estima que solo el 37% de los jóvenes participó en las últimas elecciones.</p> <p>Así mismo, la edad promedio de los colombianos es de 33 años y se ha encontrado que Colombia pasa por una transición demográfica en la que las personas entre 20 y 29 años son el grupo poblacional más grande con aproximadamente el 16.8% de participación frente al total.</p>  <p>Fuente: DANE proyecciones demográficas</p> <p>Respecto a la participación Ricardo Arrubla Sanchez y Patricia Gutierrez señalan que existen procesos de apatía política, desconocimiento de las estructuras mismas de la participación, sentimientos de desarraigo y un cada vez más difuso sentido de pertenencia e identidad con las comunidades a las que se pertenece y con el país en general. (Arrubla y Gutierrez. 2013. Pág. 90)</p>

Frente a lo anterior, El informe mundial de la ONU sobre juventud pide que las sociedades democráticas ofrezcan oportunidades a los jóvenes para expresar sus opiniones y para que sus intereses queden representados en los procesos legislativos.

De los Honorables Congressistas,

 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara. Departamento Norte de Santander	 FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN Representante a la Cámara Departamento del Cauca
 JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara Departamento del Casanare	 JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Departamento del Meta
 JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afrodescendiente	 KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico

 CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ELCY CHICHI QUINTERO ROMERO Representante a la Cámara Dpto Cesar
 HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCÍA Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 OSWALDO ARCOS BENAVIDES Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 214 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica el fuero de congresistas.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL FUERO DE CONGRESISTAS

Artículo 1. Agréguese un parágrafo 2 al artículo 235 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

PARÁGRAFO 2. En relación con los congresistas, la Corte Suprema mantendrá su competencia para investigarles y juzgarles aun cuando se trate de hecho ocurridos con anterioridad a su investidura, que no tengan relación con sus funciones congresionales, aunque estos renuncien a su curul de manera anticipada.

ARTÍCULO 2. Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.

 David Racero Mayorca Representante a la Cámara por Bogotá	Katherine Miranda  Welmer Lopez
 Jorbet A. Gomez G.	 Edwin Fabian Ordaz D.

	 Wilson Luis Castillo
A Cecilia E. Aida Avella E.	
	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito evitar que los congresistas dispongan de su fuero de manera arbitraria para evitar ser investigados por la Corte Suprema, y consecuentemente, escoger el ente investigador y acusador de su preferencia.

De este modo, se impone un límite a la práctica reiterada de congresistas, de renunciar a su curul, con el único fin de encontrar condiciones de investigación y juzgamiento más favorables en la justicia ordinaria. La iniciativa establece que la Corte Suprema de Justicia, mantendrá la competencia para investigar y juzgar a los congresistas por cualquier tipo de conducta, sin que haya alteración de esta competencia por su renuncia.

Marco normativo actual y justificación

Los artículos 186 y el numeral 4, del artículo 235 de la Constitución Política, otorgan la competencia para investigar y juzgar a los congresistas a la Corte Suprema de Justicia, y prevén que esta se mantiene en esta Corte, aunque los congresistas ya no estén en ejercicio de su cargo, cuando haya una relación directa entre el delito y las funciones desempeñadas en virtud del fuero.

Bajo esta regulación, los congresistas pueden escapar la competencia de la Corte Suprema de Justicia, al renunciar a su curul y perder su fuero, cuando se trate de conductas no relacionadas con sus funciones congresionales, puesto que automáticamente la competencia de investigación pasa a la Fiscalía general de la Nación.

Según la jurisprudencia, el propósito del fuero a altos funcionarios del estado es el de otorgar garantías a modo de precaución, para que sean investigados y juzgados por un

tribunal especial, y que con ello tengan garantías de independencia y autonomía¹. Este fuero, altera la competencia de los jueces y tribunales ordinarios, teniendo en cuenta como factor principal, el cargo y la función que desempeña el procesado. Para la Corte Constitucional:

*"La razón de ser del fuero especial es la de servir de garantía de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero. Ante todo se busca evitar que mediante el abuso del derecho de acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para regir los destinos de la nación"*².

Igualmente, para la Corte Constitucional, el hecho de que quien juzgue sea un órgano de cierre, permite evitar injerencias en las decisiones sobre responsabilidad penal de funcionarios que tienen un interés público especial³.

Al respecto, el ex magistrado de la Corte Constitucional, José Gregorio Galindez, indica que el fuero *"no puede tomarse como un privilegio personal ni tampoco como una forma de discriminación negativa"*, sino que su objetivo es el de *"garantizar la independencia de los congresistas, confiando su juzgamiento al máximo organismo de la justicia ordinaria, y asegurar que figuras tan controvertidas como la antigua inmunidad parlamentaria lleven en la práctica a dejar impunes las faltas cometidas"*⁴.

El doctor José Gregorio resalta que esta competencia de la Corte Suprema, no puede tomar por sorpresa a los congresistas, toda vez que desde que deciden postularse a las

¹ Corte Constitucional: Sentencias C-222 de 1996, C-545 de 2008, SU-712 de 2013.
² Corte Constitucional, Sentencia C-22 de 1998. M. P.: Fabio Morón Díaz
³ Corte Constitucional, Sentencia C-545 de 2008
⁴ José Gregorio Hernández Galindo. Fuero y Renuncia. Disponible en: <https://encolombia.com/derecho/revista/irjurisdiccion/revista33/fueroyrenuncia/>

elecciones para este cargo, conocen quien es *"su juez natural"* y el *"procedimiento al que serán sometidos si se los incrimina"*⁵. Teniendo en cuenta estos aspectos, justifica que se debe mantener el fuero de los congresistas, cuando se haya iniciado el proceso judicial, aunque estos renuncien bajo el argumento de que *"nadie debe hallarse en posibilidad de escoger su propio juez, o de cambiar a conveniencia el que le ha sido señalado, aparte del postulado según el cual, incluido el proceso se perpetúa la jurisdicción"*⁶.

Antecedentes legislativos

En 2009, el senador Manuel Enríquez Rosero, presentó el proyecto de Acto Legislativo 09 de 2009, *"por el cual se crea un Tribunal Nacional Especial para investigar y juzgar penal y disciplinariamente a algunos altos funcionarios del Estado"* en el cual propuso derogar el fuero para investigar y juzgar a los congresistas argumentando que *"este fuero también se convirtió en una burla, al depender su existencia jurídica de la voluntad del congresista. El fuero desaparece cuando se renuncia a la investidura de congresista. Constituye una vergüenza el hecho de que el sistema acusatorio no opere para la investigación y juzgamiento de los congresistas y que aún esté vigente el principio inquisitivo puro"*.

Este proyecto recibió ponencia negativa bajo el argumento de que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de los últimos años habían limitado los abusos en el uso del fuero, y que, por tanto, el fuero no dependía de la voluntad de los congresistas, sino que se mantenía para las conductas punibles que tuviesen relación con las funciones desempeñadas. En consecuencia, que la renuncia del congresista no tenía efecto alguno en cuanto al fuero, si el hecho que se le endilgaba fue realizado en desarrollo de la relación funcional. Además, en la ponencia se indicó que el Congreso no podía despojarse

⁵ *Ibidem*.
⁶ *Ibidem*.

de competencias -fuero- que recibió del poder original, porque atentaría contra su propia existencia y contra los principios fundamentales de la democracia.

En 2015, el Ministro de Justicia, Yesid Reyes Álvarez, a través del Proyecto de Acto Legislativo No. 111 de 2015 *"por el cual se modifican las normas relativas a la investigación y juzgamiento de los congresistas y altos servidores que gozan de fuero constitucional y se dictan otras disposiciones"* propuso modificar el artículo 186 de la Constitución Política, especificando que *"El fuero de los congresistas también cobijará las investigaciones que se adelanten por los hechos ocurridos con anterioridad a su investidura y se extenderá a las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas cuando hayan cesado en el ejercicio del cargo"*.

Conveniencia del Proyecto

Bajo nuestra regulación actual, cuando los congresistas cesan en el ejercicio de su cargo, la prerrogativa de juzgamiento de la Corte Suprema de Justicia, solo se mantiene frente a las conductas punibles que guarden relación con las funciones desempeñadas como congresista. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que *"mientras una persona sea congresista, será investigada por la Corte Suprema por cualquier delito; sin embargo, si la persona ha cesado en su cargo, entonces solo será juzgada por esa alta corporación judicial si se trata de delitos relacionados con el cargo"*⁷.

En la ponencia negativa al Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2009, se indicó que la Corte Suprema de Justicia puso límites al abuso del fuero por parte de los congresistas porque mantenía la competencia por las conductas punibles que tuviesen relación con las funciones desempeñadas y que por ello no era necesario regular el fuero, no obstante, este abuso sigue vigente, porque en la práctica los congresistas renuncian para evitar la

⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-047 de 1999. MM. PP.: Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero.

investigación de esta Corte, argumentando razones personales, pero extrañamente eso sucede en el momento en que la Corte Suprema hace público algún avance en su proceso de investigación.

Resulta muy ilustrativo el hecho de que en el periodo 2006-2010, alrededor de 40 congresistas que estaban siendo investigados por la Corte Suprema de Justicia por parapolítica, renunciaron a sus curules por la misma época. En ese caso, las investigaciones pasaron a la Fiscalía, pero a pesar de esto, la Corte Suprema reasumió posteriormente, al cambiar su jurisprudencia e indicar que los delitos cometidos en el marco de la parapolítica tenían relación con las funciones desempeñadas porque "el párrafo del artículo 235 constitucional no establece que las conductas a través de las cuales se dota de competencia a la Corte sean realizadas "durante" el desempeño como congresista sino simplemente que "tengan relación con las funciones desempeñadas", de tal suerte que resulta factible que el comportamiento o iter criminal pueda iniciarse antes de acceder a la curul y consumarse o agotarse con posterioridad a la dejación del cargo, sin que por ello se pierda la condición de aforado para efectos penales"⁸.

Solo a título de ejemplo, se relacionan unos casos que dan cuenta que cuando los congresistas renunciaron, en la Fiscalía encontraron decisiones más favorables, no obstante, en cuanto la Corte reasumió competencia, los condenó. Veamos:

- Miguel Angel Durán Gelvis, investigado por presuntos nexos con grupos ilegales, renunció el 15 de abril de 2007. La fiscalía precluyó el proceso en 2009⁹, sin embargo, la Corte posteriormente reasumió competencia y lo condenó a 4 años de prisión¹⁰.

⁸ Corte Suprema de Justicia. Proceso No 31653.
⁹ <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=741949>
¹⁰ <http://www.elpilon.com.co/inicia/por-falsedad-ideologica-condenan-al-ex-congresista-miguel-duran-gelvis/>

- Mario Uribe Escobar, investigado por parapolítica, renunció en septiembre de 2007. La Fiscalía lo dejó en libertad en 2008. Después de reasumir competencia la Corte en 2011, fue condenado a 7 años de prisión¹¹.
- William Montes. Investigado por presuntos nexos con grupos al margen de la ley. Renunció el 2 de noviembre de 2008. Fue declarado inocente por la justicia ordinaria, pero la Corte reasumió el proceso en 2012, y lo condenó a 90 meses de prisión¹².

A la fecha, esta práctica se continúa usando como estrategia jurídica de escapar la competencia de la Corte Suprema, aunque en esta los congresistas cuentan con todas las garantías de imparcialidad y posibilidades de ejercer su defensa en el marco de un debido proceso. Es por esto, que esta práctica resulta contraria a nuestro ordenamiento jurídico, debido a que posibilita a que el investigado escoja el juez de su preferencia, cuando esta posibilidad no la tienen el resto de ciudadanos.

La Corte Constitucional, ha indicado que el concepto de juez natural ordinario prohíbe modificar, "aun por medio de la ley la competencia del juez competente preconstituido a otro juez también preconstituido (y aunque sea otro juez ordinario, pero incompetente al momento de la comisión del hecho que se juzga)"¹³. Asimismo, que:


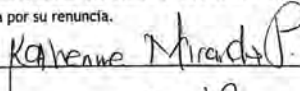
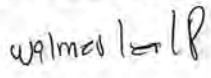
"El concepto de juez ordinario natural busca proteger el mismo tiempo una pluralidad de valores; dentro de esos valores están: La imparcialidad del juez; la independencia del juez; el principio de legalidad; el debido proceso, y todas ellas apuntan a proteger la libertad de los ciudadanos. El concepto de juez natural ha evolucionado en el sentido de

¹¹ <https://www.elespectador.com/judicial/caso-uribe-corte-suprema-pide-a-fiscalia-que-investigue-a-mario-uribe-articulo/>
¹² <https://conaresovisible.uniandes.edu.co/congresistas/perfil/william-alfonso-montes-medina/725/#tab=4>
¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2002.

garantizar la determinación del juez (antes de que cometa el hecho), no sólo en abstracto, sino también en concreto, de tal manera que la garantía cubija no sólo la determinación del órgano que juzga sino que además la composición del órgano que juzga; con el fin de que la determinación del juez en concreto se haga por el legislador y además con reglas objetivas que eviten que se designen jueces a dedo"¹⁴.

Varios expertos han indicado que dando aplicación al principio de juez natural, si la Corte ya ha asumido la investigación en contra del aforado, atendida su condición congresional, "y éste posteriormente, antes de que culmine el proceso, renuncia a su investidura con el único fin de evadir la intervención de su juez natural, ello no afecta la competencia de la Sala para llevar hasta su culminación el asunto, independientemente de si el delito guarda o no relación con esa función oficial que se pierde"¹⁵.

En consecuencia, el presente Proyecto de Acto Legislativo, pretende hacer un cambio normativo que de aplicación al principio de juez natural. De este modo, se impone un límite a la posibilidad reiterada de renunciar a la curul de los congresistas, con el fin de encontrar condiciones de investigación y juzgamiento más favorables en la justicia ordinaria. La iniciativa establece que la Corte Suprema de Justicia, mantendrá la competencia para investigar y juzgar a los congresistas por cualquier tipo de conducta, sin que haya alteración de esta competencia por su renuncia.



 David Racero Mayorca
 Representante a la Cámara por Bogotá

 Wilmer Lopez

¹⁴ *Ibidem*.
¹⁵ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Procesos contra aforados constitucionales -Parapolítica.

 Edwin Fabián Osorio D.	 Jorge A. Gómez G.
 Aida Avella E.	 Wilmar Luis Castillo
 Silvia Calle	 Susana Paez A.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 243 DE 2021 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Literario, Cultural y Turístico al municipio de Aracataca en el Departamento del Magdalena.

<p style="text-align: center;">Proyecto de Acto Legislativo _____</p> <p>“Por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la constitución política otorgándole la categoría de Distrito Literario, Cultural y Turístico al municipio de Aracataca en el Departamento del Magdalena”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA.</p> <p>Artículo 1°. Adiciónese un inciso al artículo 356 de la Constitución Política, el cual será del siguiente tenor:</p> <p>El municipio de Aracataca-Magdalena se organiza como Distrito Literario, Cultural y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo serán los que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas, serán las normas vigentes para los municipios.</p> <p>Artículo 2°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>(...) El municipio de Aracataca se organiza Distrito Literario, Cultural y Turístico. Sus autoridades junto con las autoridades nacionales podrán establecer estrategias de articulación para el aprovechamiento del desarrollo.</p> <p>Artículo 3°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICION DE MOTIVOS</p> <p>I. OBJETIVO</p> <p>Se pretende que por medio de este proyecto de Acto Legislativo se le otorgue al municipio de Aracataca -Magdalena, la categoría de Distrito Literario, Cultural y Turístico.</p> <p>II. GENERALIDADES</p> <p>Sin lugar a dudas, Gabriel García Márquez, hijo ilustre de Aracataca – Magdalena es uno de los escritores más reconocidos en el mundo entero, convirtiéndose en un referente de la literatura y con sobrados méritos, merecedor del premio nobel de literatura en 1.982. Sus obras han hecho famoso a ese pueblo de “Macondo”, donde la realidad y fantasía se confunden y es precisamente lo que hoy impulsa a miles de personas al año a visitar el Municipio de Aracataca. No obstante, es una realidad que la pobreza y el letargo en que se encuentran sumidos nuestros municipios, no permiten tener la infraestructura que se requiere para prestar adecuadamente los servicios que el turista necesita.</p> <p>Es por eso, que amerita hacer uso de las herramientas que la Constitución y Ley permiten, para fortalecer a nuestras entidades territoriales y una de ellas es otorgarle la calidad de Distrito. Aracataca tiene en estos momentos un significativo potencial turístico dentro del ámbito colombiano, cuenta con un legado literario, que es más que un atractivo para una franja de turismo que cada día toma más auge en el mundo, lo cual le daría una capacidad para sustentar una industria turística famosa y, al otorgarle la categoría de “Distrito Literario, Cultural y Turístico”, puede organizar su modelo competitivo y sustentable en materia turística.</p> <p>Aracataca tiene un potencial turístico que requiere de infraestructuras adecuadas, al potencializar sus recursos, optimizaran su infraestructura con el objetivo de poder recibir mejor a los turistas y permitir que puedan hasta pernoctar, ya que hoy ni con un hotel cuenta el municipio, todos los turistas</p>
<p>visitan y se devuelven a otras ciudades, lo que sin duda perjudica esa franja económica que podría explotarse mejor.</p> <p>Según la Organización Mundial del Turismo (OMT) “El turismo, en muchos países en desarrollo y menos adelantados, es la opción de desarrollo económico más viable y sostenible y, en algunos de ellos, la principal fuente de entrada de divisas. Parte de estos ingresos revierte en diferentes grupos de la sociedad y, si el turismo se gestiona centrándose prioritariamente en la atenuación de la pobreza, puede beneficiar directamente a los grupos más pobres mediante el empleo de la población local en empresas turísticas, el suministro de bienes y servicios a los turistas, la gestión de pequeñas empresas y empresas comunitarias, etc., con el consecuente impacto positivo en la reducción de la pobreza.”¹</p> <p>La globalización también cubre la actividad turística, ya que se conectan las economías de los países y se da la expansión de la red de transporte, y a través de los medios masivos de comunicación se puede tener conocimiento de lo que hay en los lugares más apartados, dando paso agigantados al concepto del turismo alternativo, el cual hace referencia a toda una gama de opciones de viaje que tienen como objetivo apartarse de las características que presenta el turismo tradicional.</p> <p>Por eso hoy encontramos muchas modalidades de turismo, entre otros, turismo cultural, turismo de aventura, turismo rural, turismo ecológico, turismo literario, por ejemplo. No obstante, ante esta interrelación de culturas, consecuencia del proceso de globalización y la masificación de los medios de comunicación, se genera la necesidad en ciertas comunidades de identificar, fortalecer y diferenciar su identidad. Como es lo que se pretende al elevar a Aracataca en Distrito Literario, Cultural y Turístico.</p> <p>El turismo cultural comienza a cumplir un papel fundamental en el estímulo para la revalorización y recuperación de los elementos que representan e identifican a una comunidad, como así también puede hacer frente a la homogenización de la cultura en un mundo globalizado, diferenciando el acervo de cada sociedad y generando en la misma, la posibilidad de tomar elementos y tomarlos como instrumentos de desarrollo local²</p> <p>En ese orden, existe una relación estrecha entre el turismo y la cultura, y aunque la concepción de turismo cultural está apareciendo como nueva</p>	<p>tendencia de la actividad turística, cada vez más se distancia del turismo de sol y playa. En Aracataca, a raíz de los libros de Gabriel García Márquez, el mundo entero conoce a Macondo, lo que de por sí ya es una identificación cultural de la que el turista viene en su búsqueda.</p> <p>Según Squire (1996), el turismo literario es “...una forma de turismo cultural construido o motivado sobre obras literarias”ⁱⁱⁱ. En esta definición se identifica al flujo de turistas que llegan día a día a Aracataca, en búsqueda de lo que inspiró a nuestro nobel de literatura a escribir sus obras. Todo el que llega a Aracataca, lo hace con el deseo de poder conocer, a partir de los libros de Gabo, los sitios que describe en sus obras, haciendo que el turista conecte y relacione la realidad con la ficción. Buscan lugares relacionados con los acontecimientos de los textos de Gabriel García Márquez, quien ha dejado un legado literario que se ha convertido en un punto de interés turístico por obras más famosas.</p> <p>El Municipio de Aracataca, aunque es pequeño, tiene todo ese potencial turístico, porque sin tener muchos atractivos turísticos, ha desarrollado, ha basado su marketing y proyección turística en el escritor reconocido y merecedor de un nobel, Gabriel García Márquez.</p> <p>Actualmente Aracataca recibe una multitud de turistas y que cada año se aumenta, solo los motiva visitar “Macondo”, esa ciudad producto de la imaginación y que fuera utilizada como escenario en muchas de las obras de García Márquez.</p> <p>Además de lo que hasta ahora hemos planteado sobre el turismo cultural, también es relevante tener en cuenta el concepto de ¹Ciudad Literaria; claro que ese título sólo lo otorga la UNESCO, pero es importante definirlo porque teniendo el importantísimo legado de Gabriel García Márquez no sería ambicioso aspirar algún día a obtener dicho título, pero para ello no basta lo escrito sino lo que se hace cultural y socialmente con ello y es una de las razones por las que proponemos el Distrito Literario, Cultural y Turístico.</p> <p>El termino de ciudad literaria nace en 2004 a partir de la Alianza Global para la Diversidad Cultural, en ese año se lanza la Red de Ciudades Literarias, cuyo objetivo principal es promover el desarrollo social, económico y cultural de</p>

¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_de_Literatura

ciudades tanto de países desarrollados como subdesarrollados, estas ciudades producen su propio entorno creativo local y responden al objetivo de la UNESCO de difundir principalmente la diversidad cultural. Las ciudades literarias fomentan alianzas público-privadas para elevar el potencial emprendedor y creativo de empresas pequeñas. Un ejemplo de ciudades literarias es ²Edimburgo, Granada, Barcelona y Montevideo. No sería un sueño irracional que Colombia como nación cuna del Nobel aspire más adelante a convertirse en centro de una Ciudad Literaria, pero empezamos por darle a Aracataca lo que necesita y merece a priori, el nombre de Distrito Literario, para que pueda empoderarse de recursos que le permitan construirse cada día en pro de su crecimiento social, turístico, cultural, educativo y económico.

Con la categoría de Distrito, Macondo sería más que un pueblo de ficción. Es necesario que nos sensibilicemos como nación, en lo profundo, socialmente hablando, de la obra del Gabo, Macondo a lo largo de la producción del Nobel dibuja en forma de ficción una realidad social, política, religiosa, educativa, cultural, ecológica, y económica no sólo de un pueblo, sino de un país; y más allá de Colombia, de todo un continente, el latinoamericano, sin ignorar que también hay pinceladas en sus letras que profundizan el resto de la humanidad.

En el año 2017 artistas plásticos, poetas y narradores de varios países de Latinoamérica unieron su talento en una obra literaria llamada "Todos nuestros pueblos son macondo" la cual fue difundida en redes sociales por la editorial Tabla Insurgente, y este año están ampliando la convocatoria a escritores del mundo para una segunda edición. El objetivo principal de este proyecto es mostrar metafóricamente la identidad de una sociedad a nivel mundial, que parte de las mismas raíces macondianas. Traemos esto a colación para recalcar lo importante que es la obra para el resto de países, lo que nos asegura un boom turístico y por lo tanto económico para Aracataca y Colombia. Desde hace cuatro años se lleva a cabo el ³Encuentro de Mujeres Poetas de Macondo, en el primer encuentro participaron mujeres de todo el país, en el

² https://viajes.nationalgeographic.com.es/a/20-ciudades-literarias-mundo_11413/17

³ <https://www.elespectador.com/el-magazin-cultural/el-iv-encuentro-internacional-de-mujeres-poetas-y-narradoras-en-macondo-rendira-homenaje-a-mercedes-barcha-article/>

c. Por el pueblo mediante referendo.

En concordancia, establece la norma superior en su artículo 114, entre otras atribuciones, que es al Congreso de la República a quien le corresponde la reforma de la Constitución Nacional.

El artículo 286 de la Carta Magna establece que las entidades territoriales se dividen en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia del año 2009^{iv} indicó que la competencia para definir la división general del territorio, así como para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales corresponde al Congreso de la República.

Competencia que quedó plasmada en el numeral 4 del artículo 150 de la Constitución Política:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias."

Así mismo, se ajusta este proyecto de Acto Legislativo a lo ordenado en los artículos 221, 222 y 223.2 de la Ley 5 de 1992.

IV. RAZONES DE CONVENIENCIA

El poder elevar un Municipio a la categoría de Distrito, por medio de este proyecto de acto legislativo, revestiría a la nueva entidad territorial de una herramienta que permitiría potencializar sus ventajas comparativas y competitivas para el desarrollo económico y así mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, que, en el caso de Aracataca, necesariamente la explotación del turismo literario y cultural, son sus alternativas más claras.

Otra de las ventajas, es que también se fortalece la división política del Distrito, con una mayor descentralización, aumentando la participación comunitaria en los procesos administrativos, induciendo así a la transparencia.

segundo y tercer encuentro teníamos además mujeres venezolanas y una europea, ya para el cuarto, que por el tema Covid-19 se realizó de manera virtual, se tuvieron que designar delegaciones por departamentos y países, contando con la participación de poetas de Venezuela, México, Argentina, Brasil, Uruguay, Puerto Rico, Estados Unidos, Canadá y algunos países de Europa. Se aspira que al terminar la contingencia este encuentro se pueda llevar a cabo de manera presencial en Aracataca, lo que daría mayor empuje al turismo en nuestro país.

Es importante comentar que las veces que se realizó de manera presencial fue difícil ubicar a todas las mujeres poetas en los hostales, el encuentro dura 3 días, con dos noches de pernocta, las mujeres fueron ubicadas por grupos en distintas casas del pueblo que ofrecieron su hospitalidad, porque los hostales no son suficientes para la demanda, lo mismo ocurre con los restaurantes y por si fuera poco con el auditorio y las bibliotecas. Aracataca necesita y merece crecer, sin perder su originalidad, pero requiere hostales, restaurantes, bibliotecas, transporte público y privado, etc.

Consideramos entonces que Aracataca como epicentro literario de las sociedades latinas, tendría una aceptación sin precedentes, tanto nacional como internacionalmente, lo que motivaría la proyección de planes de acción que apunten al progreso del Distrito Literario, Cultural y Turístico y de Colombia en general.

III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

En nuestro ordenamiento jurídico, existen dos maneras de crear distritos especiales,

1. A través de leyes ordinarias, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 8° de la ley orgánica 1617 de 2013, modificada por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019.
2. A través de modificación de la Constitución Política, que en virtud de lo estipulado en el artículo 374 del ordenamiento superior, esta puede ser reformada de tres maneras:
 - a. Por el Congreso,
 - b. Por una Asamblea Constituyente o

Al tener la categoría de Distrito, podrá la entidad territorial participar de manera directa de los recursos del sistema nacional de participación y regalías, así mismo, tener una mayor participación con voz y voto en las instancias administrativas de las cuales hace parte, en las mismas condiciones que los departamentos.

Por las razones anteriormente expuestas, Aracataca, merece ser elevada a Distrito para saldar una deuda histórica y emulando la frase de García Márquez en su obra cien años de soledad, no permitir que suceda lo que el mismo autor sostuvo: "**El mundo habrá terminado de joderse el día en que el hombre viaje en primera y la literatura en el vagón de carga**".

V. CRITERIOS GUIAS PARA LA DECLARACION DE IMPEDIMENTOS

El presente proyecto de acto legislativo no configura en principio un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, pues es un proyecto que no versa sobre derechos u obligaciones particulares.

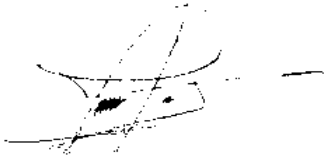

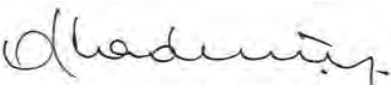
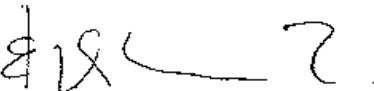



Atentamente,



H.R. JOSE LUIS PINEDO CAMPO
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



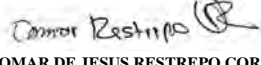
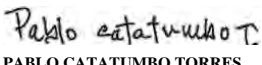


H.R. Mauricio Parodi Díaz
Partido Cambio Radical
Departamento de Antioquia



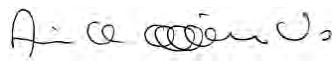
 <p>H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides Partido Cambio Radical Departamento del Atlántico</p>  <p>JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>  <p>César Lorduy Maldonado Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>  <p>H.R. Eloy Chichí Quintero Romero Partido Cambio Radical Departamento del Cesar</p>	 <p>H.R. David Ernesto Pulido Novoa Partido Cambio Radical Departamento del Guaviare</p>  <p>H.R. Jhon Arley Murillo Benítez Partido Colombia Renaciente Circunscripción Especial Afrodescendiente</p>  <p>HERNANDO GUIDA PONCE Partido de la U Departamento del Magdalena</p> <p><small>¹ http://step.unwto.org/es/content/el-turismo-y-la-atenuacion-de-la-pobreza ² Algunas reflexiones sobre turismo cultural. Claudia Toselli, 2006 ³ El libro como atracador turístico. Marta Madagán, & Jesús Rivas García, 2012 ⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-313 del 5 de mayo de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. Expediente D-7424.</small></p>
---	---

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones.

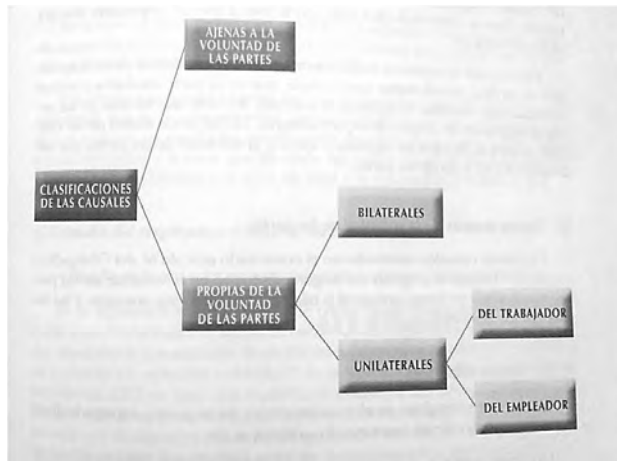
<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley N° ____ 2020 Cámara</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como fin armonizar el procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 111 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">ARTÍCULO 111. SANCIONES DISCIPLINARIAS. Las sanciones disciplinarias consistirán en amonestación o llamado de atención con copia a la hoja de vida del trabajador, suspensión, multas y despido disciplinario.</p> <p>Artículo 3. Adiciónese el artículo 112A al Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">ARTÍCULO 112 A. DESPIDO DISCIPLINARIO. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empleador basado en el incumplimiento grave y culpable de las causales establecidas en el artículo 62 literal A, previo el agotamiento del procedimiento establecido en el artículo 115 de este código.</p> <p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA SANCIONES. Antes de aplicarse una sanción disciplinaria al trabajador o dar por terminado el contrato de trabajo con justa causa, el empleador deberá surtir el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> Dentro de los tres (3) días siguientes a la comisión de la conducta, el empleador deberá enviar una comunicación formal informando la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción. La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias. 	<ol style="list-style-type: none"> El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados. La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que se considere necesarias para sustentar sus descargos. El pronunciamiento definitivo del empleador mediante un acto motivado, congruente y proporcional a los hechos que la motivaron. La posibilidad de que el trabajador pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquél que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria laboral. <p>No producirá efecto alguno la sanción disciplinaria que se imponga pretermitiendo este trámite.</p> <p>PARÁGRAFO: El empleador deberá actualizar el Reglamento Interno de Trabajo acorde con los parámetros descritos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El Ministerio de Trabajo vigilará el cumplimiento de la presente ley.</p> <p>Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Por los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA V. Representante a la Cámara Partido Comunes</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República Partido Comunes</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>SANDRA RAMIREZ LOBO S Senadora de la República Partido Comunes</p> </div> </div>
--	---

<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Partido Comunes</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes</p> </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes</p> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">I. Introducción:</p> <p>El Código Sustantivo del Trabajo en el Título IV establece la regulación, en el mantenimiento del orden interno en las empresas, mediante el Reglamento Interno de Trabajo. Este es definido como el conjunto de normas que determinan las condiciones que debe observar el empleador y el trabajador para la prestación del servicio (Artículo 104, C.S.T). Así mismo, el reglamento hace parte del contrato individual de trabajo de cada uno de los trabajadores del establecimiento o empresa y es obligatorio su adopción en empresas comerciales que ocupen a más de 5 trabajadores, empresas industriales que empleen a más de 10 trabajadores y en empresas agropecuarias que dispongan de 20 o más trabajadores (Artículo 105, C.S.T).</p> <p>Esas disposiciones sobre los reglamentos al interior de las empresas particulares tienen una vigencia de más de setenta (70) años y sólo ha existido una modificación por parte del legislador mediante la Ley 1429 de 2010 con el único objetivo de simplificar trámites para la adopción de los reglamentos y clarificar el papel de los inspectores de trabajo.</p> <p>El presente proyecto de ley pretende modificar algunas disposiciones en torno a los requisitos mínimos que deben tener los reglamentos internos de trabajo en relación con el procedimiento para aplicar una sanción disciplinaria al trabajador y solucionar la inseguridad jurídica derivada de la interpretación dispar entre la Corte Constitucional y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de sí es necesario o no adelantar un trámite previo a la finalización del contrato de trabajo por justa causa o a lo que se ha denominado por la doctrina el <i>despido disciplinario</i>.</p> <p>El despido, es sin lugar a dudas uno de los episodios más complejos que se presentan en la relación de trabajo, Toyama (2003) sostiene:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>De los momentos más conflictivos de la relación laboral, el despido es el acto que tiene mayor impacto entre las partes y las relaciones laborales dado que se trata de una decisión unilateral del empleador que usualmente no tiene aceptación del trabajador y quiebra el principio de continuidad deseada por el Derecho Laboral. De allí que el grado de rigidez o flexibilidad de un país tiene como uno de sus principales rasgos los niveles de protección laboral ante un despido no ajustado a cada legislación: reposición, indemnización, seguro de desempleo, etcétera. La subordinación o dependencia laboral supone que el trabajador se debe adecuar al ordenamiento empresarial y seguir reglas de conducta mínima expresada en las políticas y procedimientos del centro laboral, un convenio individual o colectivo y las propias normas legales. Ante la falta de observancia de dichas reglas, corresponde la imposición de una sanción. Naturalmente, el ejercicio de dicha potestad disciplinaria no puede ser arbitraria: debe ser razonable y observar el debido proceso (p. 120).</i></p>
<p>La facultad de terminar el contrato de trabajo por justa causa surge del poder de subordinación que tiene el empleador frente al trabajador, sin embargo, dicho poder encuentra unas limitaciones a los derechos fundamentales del trabajador.</p> <p>De otro lado, la Organización Internacional del Trabajo en 1982 expidió el Convenio 158^[1] estableciendo en la Sección B. <i>Procedimientos Previos a la Terminación o en Ocasión de ésta</i>, artículo 7º, la garantía de defensa frente a la decisión de finalizar el contrato por conductas atribuibles al trabajador:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>No deberá darse por terminada la relación de trabajo de un trabajador por motivos relacionados con su conducta o su rendimiento antes de que se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él, a menos que no pueda pedirse razonablemente al empleador que le conceda esta posibilidad.</i></p> <p>En consecuencia, este proyecto de ley pretende garantizar el derecho a la defensa de los trabajadores cuando se pretenda finalizar el contrato por la ocurrencia de una justa causa.</p> <p style="text-align: center;">II. Protección constitucional del trabajo:</p> <p>El artículo 25 de la Constitución Política, es claro en manifestar que el trabajo debe gozar de una protección especial por el Estado, y toda persona tiene derecho a un empleo en condiciones dignas y justas.</p> <p>Para este proyecto de ley, es pertinente manifestar que la Corte Constitucional ha desarrollado fuertemente la concepción del trabajo en un Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es oportuno traer a colación los criterios de la Sentencia C-1064 de 2001 para la protección al trabajo:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>La fórmula política del Estado social de derecho surge en la posguerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. La teoría del Estado del siglo XIX y principios del XX partía de la idea del ciudadano como persona adulta, letrada, propietaria, generalmente masculina, y libre frente al poder público. Desde esta perspectiva, la sociedad era autónoma para el aseguramiento de su reproducción material y cultural, por lo que el Estado estaba prioritariamente destinado a proteger a las personas frente a peligros internos y externos por medio de la policía, el ejército y la justicia. No obstante, la recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañadas de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras, así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades vinieron a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas. Es por ello que se acepta que,</i></p>	<p style="padding-left: 40px;"><i>en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó, así, de un Estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados.</i></p> <p>En consecuencia, el Estado deja de ser un simple árbitro de los actores que intervienen en el proceso productivo para entrar a regular distintos ámbitos del entorno laboral, por ejemplo, se ha regulado la existencia de un salario mínimo a fin de que su determinación no esté sometida a las fuerzas de la oferta y la demanda, "...como si el trabajo fuese una mercancía más entre las que ordinariamente se negocia en los mercados"^[2]; se regula la edad apta para el trabajo, la jornada laboral máxima permitida, la capacidad para contratar, los derechos mínimos e irrenunciables, las facultades y límites derivados de la subordinación laboral, entre otros aspectos, bajo el reconocimiento de una relación asimétrica entre el empleador y trabajador, reconociendo la desigualdad estructural entre ambos actores como justificación para la adopción de medidas que protejan al más débil de la relación laboral.</p> <p>De ahí que el artículo 1º del Código Sustantivo del Trabajo establezca como finalidad primordial de las normas laborales la búsqueda de la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.</p> <p>De otro lado, desde el preámbulo de la Constitución "...se anuncia como uno de los propósitos que animaron la expedición de la nueva Carta Política bajo la concepción del Estado como <i>Estado Social de Derecho, asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es por ello que en su artículo 1º se consagra el trabajo como uno de los principios fundantes de ese nuevo modelo de Estado</i>" (Sentencia C-107 de 2002) de allí que el Constituyente plasmará en el artículo 53 de la Carta Política los principios mínimos que garantizan la existencia de un trabajo en condiciones dignas y justas.</p> <p>En este orden de ideas, cuando se afirma que el trabajo constituye uno de los principios fundantes del nuevo Estado Social de Derecho y el trabajo deja de ser una mercancía la conclusión necesaria, a juicio de la Corte Constitucional (Sentencia C-107 de 2002), es la exigencia de unas condiciones mínimas que permita su realización en un contexto sin características humillantes o degradantes "...o que desconozcan los principios mínimos fundamentales establecidos por la Constitución, y además que permita su realización en condiciones equitativas para el trabajador".^[3]</p> <p>En consecuencia, el legislador no puede imponer límites al trabajo, pero sí puede regular el derecho al trabajo para determinar su contenido y delimitar sus alcances, siempre bajo las condiciones que establecen los artículos 25 y 53 de la Constitución Política.</p>

III. Discusiones en torno a la terminación del vínculo laboral con justa causa sede judicial que se contrapone

Actualmente, en el país las causales para la terminación del contrato de trabajo se enlistan en el Capítulo VI del CST; en el artículo 61 se consagran nueve causales generales y en el artículo 62 se establecen las justas causas para dar por terminado el contrato de trabajo por parte del empleador o trabajador.

A modo de síntesis en torno a las causas para la terminación del contrato de trabajo, según (Novoa & Borda, 2013) se propone la siguiente clasificación:



Obsérvese que la clasificación sugerida por los doctrinantes da cuenta de la existencia de causas para la terminación del contrato de trabajo por una voluntad ajena o entre las partes. En torno a la primera, es posible identificar en Código Sustantivo del Trabajo artículo 61 las causales

... aun por un tiempo menor, cuando la causa de la sanción sea suficiente por sí misma para justificar la extinción del contrato.

8. *El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.*

9. *El deficiente rendimiento en el trabajo en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores análogas, cuando no se corrija en un plazo razonable a pesar del requerimiento del patrono.*

10. *La sistemática inexecución, sin razones válidas, por parte del trabajador, de las obligaciones convencionales o legales.*

11. *Todo vicio del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento.*

12. *La renuncia sistemática del trabajador a aceptar las medidas preventivas, profilácticas o curativas, prescritas por el médico del patrono o por las autoridades para evitar enfermedades o accidentes.*

13. *La ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada.*

14. *El reconocimiento al trabajador de la pensión de jubilación o invalidez estando al servicio de la empresa.*

15. *La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga carácter de profesional, así como cualquiera otra enfermedad o lesión que lo incapacite para el trabajo, cuya curación no haya sido posible durante ciento ochenta días.*

El despido por esta causa no podrá efectuarse sino al vencimiento de dicho lapso y no exime al patrono de las prestaciones e indemnizaciones legales y convencionales derivadas de la enfermedad.

En los casos de los numerales 9 a 15 de este artículo, para la terminación del contrato, el patrono deberá dar aviso al trabajador con anticipación no menor de quince (15) días. [4]

Obsérvese que algunas de las justas causas para dar por terminada la relación de trabajo por parte del empleador, tienen soporte en el juzgamiento de conductas del trabajador como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 13. A pesar de que el contrato de trabajo puede ser finalizado por parte del empleador aduciendo la existencia de una justa causa, el Código Sustantivo de Trabajo no impone la necesidad de agotar un procedimiento previo, pues en nuestro ordenamiento jurídico, el despido en materia de derecho laboral particular no

ajenas a la voluntad de las partes, por ejemplo: (i) la muerte del trabajador, (ii) por liquidación o clausura definitiva de la empresa, (iii) por sentencia ejecutoriada y (iv) por suspensión de actividades de la empresa.

Respecto a las causas que surge del acuerdo o los actos de las partes son: (i) mutuo consentimiento, (ii) expiración del plazo fijo pactado, (iii) terminación de la obra contratada y (iv) cuando el trabajador no regresa después de la suspensión de labores y (v) por aplicación de la terminación unilateral del contrato cuando se presenta las justas causas del artículo 7 del Decreto Ley 2351 de 1965 el cual modificó el artículo 62 del CST.

Este artículo prevé lo siguiente:

Artículo 62. Terminación del contrato por justa causa.

Son justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo:

A) Por parte del Empleador:

1. *El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la presentación de certificados falsos para su admisión o tendientes a obtener un provecho indebido.*

2. *Todo acto de violencia, injuria, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el trabajador en sus labores, contra el patrono, los miembros de su familia, el personal directivo o los compañeros de trabajo.*

3. *Todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador fuera del servicio, en contra del patrono, de los miembros de su familia o de sus representantes, y socios, jefes de taller, vigilantes o celadores.*

4. *Todo daño material causado intencionalmente a los edificios, obras, maquinarias y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo, y toda grave negligencia que ponga en peligro la seguridad de las personas o de las cosas.*

5. *Todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller, establecimiento o lugar del trabajo, o en el desempeño de sus labores.*

6. *Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al trabajador, de acuerdo con los artículos 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.*

7. *La detención preventiva del trabajador por más de treinta (30) días, a menos que posteriormente sea absuelto; o el arresto correccional que exceda de ocho (8) días, o*

constituye una sanción disciplinaria, pues prima la concepción de que en el contrato de trabajo incluye la condición resolutoria ante un incumplimiento, es decir, prima una concepción de orden civilista en desconocimiento de la autonomía relativa del derecho laboral.

Muestra de la postura sobre el despido, son las diferencias de criterios entre la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Laboral y las decisiones que la Corte Constitucional ha expedido en sede de control concreto y abstracto de constitucionalidad.

Para la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia, el despido del trabajador no es considerado como una sanción disciplinaria, por lo tanto, no es obligatorio para el empleador adelantar el procedimiento aplicable para las sanciones disciplinarias. Dicha posición ha sido defendida históricamente por la Alta Corte, pues a su juicio la terminación del contrato de trabajo está definida por normas diferentes a las que contemplan la sanción disciplinaria.

En Sentencia 40607 del 9 de septiembre de 2015, con ponencia del Magistrado Luis Gabriel Miranda la Sala Laboral de la Corte señaló:

El artículo 413 del Código Sustantivo del Trabajo, en el que la censura sustenta parte de su argumentación, no permite la exégesis que ésta propone, sino que justamente avala la jurisprudencia de la Corte de que el despido no es una sanción disciplinaria. Y así se dice porque dicho concepto no puede examinarse aisladamente sino en el contexto integral de dicho Código. En efecto, los artículos 104 y siguientes del estatuto sustantivo laboral, regula lo relativo a las prescripciones de orden que por intermedio del reglamento interno de trabajo deben regir en una empresa o establecimiento. Ninguna de ellas alude al despido; si a las llamadas de atención, multas y suspensión de labores. El artículo 114 dispone que no se pueden imponer sanciones a los trabajadores que no estén previstas en el reglamento, convención colectiva, fallo arbitral o contrato de trabajo; y el despido, como ya se dijo, no encaja dentro de ese mandato, pues de lo contrario tendría que asegurarse, con equívoco desde luego, que, si en cualquiera de los instrumentos referidos no aparece el despido, el empleador queda imposibilitado para despedir a un trabajador.

De otro lado (Mantilla & Vargas, 2003) sostienen que:

De antaño, la Corte Suprema de Justicia, en punto a si el despido corresponde a una modalidad de sanción disciplinaria, ha señalado:

"[...] infatigablemente la Corte ha dicho que no es dable identificar el despido con una sanción, por cuanto dicho acto es una prerrogativa que dimana de la esencia misma del contrato -artículos 62 y 63 del Código Sustantivo del Trabajo-; en tanto que la sanción es una medida correctiva de la conducta del trabajador en el ámbito del trabajo que requiere para su imposición el agotamiento de un procedimiento previo - artículo 115 íbidem- y que, salvo que en el contrato, la convención colectiva de trabajo,

<p><i>el laudo arbitral u otro acto similar se establezca el proceder, las normas que refieren la terminación del contrato de trabajo no lo exigen (p. 347).</i></p> <p>Con base en estas posturas jurisprudenciales la definición del despido como sanción disciplinaria queda al arbitrio del empleador, pues para la Corte Suprema de Justicia el despido como sanción sólo es admisible cuando lo contempla el Reglamento Interno de Trabajo o cuando entre empleador y organización sindical deciden darle esas características al despido.</p> <p>Contrario a la anterior postura, la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-299 de 1998^[5], teniendo de presente los argumentos expresados en la C-594 de 1998 amplió el conjunto de garantías en favor del trabajador al analizar algunas de las causales establecidas en el artículo 62 del CST indicando que el despido en determinadas circunstancias adquiere la connotación de sanción disciplinaria y por lo tanto, el empleador está obligado a escuchar previamente al trabajador en el ejercicio del derecho de defensa de éste, así lo manifestó la Corte Constitucional:</p> <p><i>[...] Cuando ocurra una de las situaciones descritas en la norma, y una vez se haya oído al empleado, el empleador puede recurrir a la terminación del contrato a manera de sanción por el comportamiento reprochable del trabajador [...]</i></p> <p><i>[...] Aunque la norma demandada autoriza al empleador para poner fin a la relación laboral en forma unilateral, <u>ello no implica que su decisión esté cubierta por el ordenamiento incluso cuando es caprichosa o arbitraria. Para efectos de su aplicación es necesario que se surta un procedimiento previo que garantice al trabajador su derecho de defensa.</u> La terminación del contrato de trabajo debe ser una resolución justa, razonable y proporcionada con la conducta asumida por el trabajador, que, para el caso de debate, es la violencia grave, la injuria o el maltrato contra el patrono, su familia, sus representantes o socios y vigilantes de la empresa.</i></p> <p><i>Cabe agregar también, que, si el trabajador no está de acuerdo con la causal invocada por el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo, bien puede acudir a la jurisdicción laboral a impugnar esa decisión; un juez se encargará de evaluar objetivamente los hechos que dieron lugar a la controversia, y determinará si la decisión adoptada se ajusta o no al ordenamiento.</i></p> <p><u><i>Este es el último recurso, pues el propósito de la norma, dentro de un Estado Social de Derecho, es que, de acuerdo con una interpretación más favorable para el trabajador, sea ejercido el derecho de defensa, y se solucionen las controversias laborales a través del diálogo y los medios pacíficos.</i></u></p>	<p><u><i>Se trata, en últimas, de evitar que todos los conflictos sean materia de pronunciamientos judiciales, y conseguir que los problemas se resuelvan por un acuerdo de las partes, respetando el debido proceso.</i></u></p> <p><i>Si, luego de confrontar las versiones sobre los hechos, el empleador concluye que en realidad éstos existieron, y que su gravedad es tal que definitivamente entorpecen las relaciones laborales hacia el futuro, puede legalmente terminar de manera unilateral el contrato de trabajo; y el empleado, (afectado su derecho a trabajar, pues al momento de ejercer esta opción ya ha sido retirado de su puesto) si aún persiste en su descontento, podrá acudir a la jurisdicción laboral, para que el juez evalúe objetivamente los hechos y sus consecuencias, y diga la última palabra respecto al conflicto.</i></p> <p><i>De otra parte, es preciso recordar que el Código Sustantivo del Trabajo exige en el párrafo del mismo artículo 62 -declarado exequible por la Corte en la sentencia C-594/97, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero-, que quien pretenda finalizar unilateralmente la relación de trabajo, debe dar a conocer a la otra la causal o el motivo de su decisión. Causal que, se repite, debe estar plenamente demostrada. En consecuencia, no es posible alegar con posterioridad, causales distintas a las invocadas (Negrilla y subrayado intencional).</i></p> <p>La necesidad de garantizar el derecho a la defensa del trabajador, previo a la decisión de finalizar el contrato de trabajo por justa causa fue reiterado en la Sentencia T-546 de 2000. Allí la Corte Constitucional encontró una vulneración al debido proceso y el derecho a la defensa por la terminación del contrato de trabajo con justa causa sin haberse dado al accionante la posibilidad de ser escuchado previamente. En esta sentencia, se realizan las posturas jurisprudenciales en relación con las limitaciones que tiene el empleador para dar por terminado el contrato por justa causa a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales del trabajador. Esas limitaciones se refieren a la forma en cómo se debe llevar a cabo el despido, así como las causales que puede alegar el empleador, veamos:</p> <p><i>[...] En cuanto a la forma como se debe llevar a cabo la terminación unilateral del contrato de trabajo, el empleador tiene diversas obligaciones, que esta Sala entra a analizar a continuación, interpretando armónicamente nuestro ordenamiento laboral, desde la óptica del derecho constitucional.</i></p> <p>La primera de tales obligaciones consiste en manifestarle al trabajador los hechos por los cuales se va a dar por terminado el contrato, sin que le sea posible al empleador alegar hechos diferentes en un eventual proceso judicial posterior. Tal deber tiene, a su vez, dos propósitos fundamentales, por un lado, garantizarle al trabajador la oportunidad de defenderse de las imputaciones que se le hacen y, por otra, impedir que los empleadores despidan sin justa causa a sus trabajadores, alegando un motivo a posteriori, para evitar indemnizarlos.</p>
<p>Tanto la Corte Suprema de Justicia, como esta Corporación han confirmado en diversas decisiones judiciales, el carácter obligatorio de este comportamiento y han precisado la forma como se debe llevar a cabo. La jurisprudencia de la primera, si bien ha aceptado en ocasiones la posibilidad de que el empleador comunique al trabajador la causal genérica legal del despido o los motivos fácticos del mismo,^[6] en otras oportunidades ha manifestado que es más acorde con el deber de lealtad manifestarle al trabajador los motivos concretos de su despido y, en una tercera corriente jurisprudencial, ha sido aún más estricta, determinando que el empleador está en la obligación de comunicarle al trabajador las razones concretas para el despido. Confirmando esta tercera corriente jurisprudencial, ha dicho:</p> <p><i>“Si fuera permisible que en la carta de despido sólo se enumeraran las causales genéricas que traen el código o una determinada disposición para dar por fenecido justamente el contrato de trabajo, tendría la parte tanta amplitud para hacer encajar dentro de esas causales y ya en el juicio, cualquier comportamiento, actitud o manifestación de la parte afectada, que podría equivaler a justificar el despido con posterioridad a su realización, lo cual es a todas luces inadmisibles.” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de noviembre 12 de 1986, M.P. Juan Hernández Sáenz)</i></p> <p>Esta Corporación comparte la posición de la anterior Sentencia, y ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que el empleador debe aducir razones fácticas concretas. Al respecto ha dicho:</p> <p><i>“La Corte Constitucional afirmó en la pronombresada sentencia, que el párrafo del artículo 62 del C.S.T., debe ser interpretado de conformidad con el principio de la buena fe: no es suficiente que las partes se valgan de alguna de las causales enunciadas para tomar su decisión, pues es imperativo que la parte que desea poner fin a la relación exprese los hechos precisos e individuales que la provocaron. Así, la otra parte tiene la oportunidad de enterarse de los motivos que originaron el rompimiento de la relación laboral, en el momento en que se le anuncia tal determinación y, puede hacer uso de su derecho de defensa y controvertir tal decisión si está en desacuerdo.” (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz)</i></p> <p><u><i>De este modo el derecho a la defensa extiende su ámbito de aplicación por fuera de los procedimientos administrativos y judiciales y se hace oponible a los empleadores particulares, cuando pretendan dar por terminado unilateralmente un contrato de trabajo por justa causa. En concreto, esta aplicación del derecho a la defensa presupone dos obligaciones concretas por parte del empleador. La primera, manifestarle al trabajador los hechos concretos por los cuales va a ser despedido y,</i></u></p>	<p><u><i>la segunda, darle la oportunidad de controvertir las imputaciones que se le hacen (Negrilla y subrayado intencional).</i></u></p> <p>La discusión en las Altas Cortes se avivó mucho más a partir de la expedición de la Sentencia C-593 de 2014 la cual se pasará a explicar en los capítulos posteriores.</p> <p>IV. Decisiones constitucionales previo a la Sentencia C-593 de 2014:</p> <p>La Constitución Política de Colombia en el artículo 29 establece la garantía fundamental al Debido Proceso el cual debe ser observado en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. A pesar de que el Texto Superior señala que deberá observarse el debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas, la Corte Constitucional ha extendido esa garantía en todos los ámbitos en donde se haga uso de la facultad de sancionar, indistintamente si son personas de derecho público o privado.</p> <p>El máximo Tribunal Constitucional del país en Sentencia T-433 de 1998, reiterada T-605 de 1999 expresó:</p> <p><i>El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Esto significa que en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entendiéndose ésta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos, deben ser observados los requisitos o formalidades mínimas que integran el debido proceso. Mandato que, dada su naturaleza, no sólo involucra u obliga a las autoridades públicas, en el sentido amplio de este término, sino a los particulares que se arrogan esta facultad, como una forma de mantener un principio de orden al interior de sus organizaciones. Razón que hace indispensable que los entes de carácter privado fijen unas formas o parámetros mínimos que delimiten el uso de este poder y que permitan al conglomerado conocer las condiciones en que puede o ha de desarrollarse su relación con éstos. Es aquí donde encuentra justificación la existencia y la exigencia que se hace de los llamados reglamentos, manuales de convivencia, estatutos, etc., en los cuales se fijan esos mínimos que garantizan los derechos al debido proceso y a la defensa de los individuos que hacen parte del ente correspondiente. Se hace referencia a unas reglas mínimas que deben estar contenidas en estos reglamentos, para denotar que existen una serie de materias o áreas, en las que el debido proceso está constituido por un mayor número de formalidades y procedimientos, que integran ese mínimo irreductible que debe ser observado, a fin de proteger derechos igualmente fundamentales.</i></p> <p>En virtud de lo anterior, se siguió desarrollando esta línea jurisprudencial en las sentencias T-470 de 1999, así como en la T-944 de 2000 y en la T-769 de 2005 para que se observen las garantías del debido proceso en los procedimientos en que los particulares tienen la facultad de</p>

<p>aplicar sanciones o juzgar la conducta de terceros indicando que “no podría entenderse cómo semejante garantía, reconocida al ser humano frente a quien juzga o evalúa su conducta, pudiera ser exigible únicamente al Estado. También los particulares, cuando se hallen en posibilidad de aplicar sanciones o castigos, están obligados por la Constitución a observar las reglas del debido proceso, y es un derecho fundamental de la persona procesada la de que, en su integridad, los fundamentos y postulados que a esa garantía corresponden le sean aplicados”.</p> <p>Dentro de las garantías básicas del debido proceso que deben ser observadas por los particulares, la Sentencia T-944 de 2000, reiterada en la T-917 de 2006 indicó los parámetros mínimos que deben ser observados, decantando que se debe asegurar por lo menos lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción; • la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias; • el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados; • la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos; • el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente; • la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y • la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones” <p>Ahora bien, la Corte Constitucional vía tutela ha conocido una serie de casos en los cuales trabajadores alegaron violaciones al debido proceso en la aplicación de sanciones disciplinarias o despidos, esta es la línea jurisprudencial que recogió la Sentencia C-593 de 2014:</p> <p>T-170 de 1999: Se estudió el caso de un trabajador al servicio de una droguería que había sido sancionado por promover reuniones dentro de las instalaciones de la empresa. La Corte indicó que las facultades sancionatorias que se otorgan a los empleadores deben ser ejercidas razonablemente, en forma proporcionada a las faltas cometidas y plenamente demostrada la</p>	<p>ocurrencia de la falta. Sumado a esto, se indicó que toda sanción debe estar precedida de la posibilidad de ejercer íntegramente el derecho a la defensa y se evalúen las pruebas con que se cuenten. Se insistió, por parte de la Corte, que toda decisión debe estar plenamente motivada e indicar con claridad las normas legales o las disposiciones del reglamento interno de trabajo infringidas.</p> <p>T-433 de 1998: La Corte indicó que el artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso debe aplicarse a todos los procedimientos administrativos o judiciales. Dicho mandato no solo involucra a las autoridades públicas sino en todos los campos en donde se haga uso de la facultad o poder disciplinaria. De ahí la exigencia sobre la existencia de los reglamentos, manuales en donde se fijen las garantías mínimas del derecho a la defensa y al debido proceso.</p> <p>En esa sentencia la Corte analizó si el Comité de Ética Médica de una institución de salud había incurrido en irregularidades cuando investigó y sancionó a un profesional de salud por haberse ausentado de su trabajo durante el horario laboral y haber ingerido alcohol durante ese tiempo, imponiendo la sanción de no volver a ejercer en esa institución. El trabajador alegó que no se le había informado formalmente de la investigación, no se le permitió controvertir las pruebas y se le impuso la sanción más grave desconociendo el principio de proporcionalidad de la sanción.</p> <p>En consecuencia, la Corte tuteló el derecho fundamental al debido proceso, indicando los requisitos que debe tener todo proceso de descargos.</p> <p>T-605 de 1999: Se estudió una acción de tutela que interpuso un trabajador en contra de una empresa de gas natural, en el cual solicitaba la protección al derecho fundamental al debido proceso, al trabajo y a la libertad de asociación. En ese entonces, el empleador dio por terminado unilateralmente el contrato de trabajo, alegando la existencia de una justa causa, acorde con lo el artículo 7 del Decreto Ley 2351 de 1965, sin que se hubiese comprobado previamente. La Corte en su sentencia reiteró que el artículo 29 de la Constitución Política es aplicable a los procedimientos internos de las empresas en donde el despido se realiza por causas disciplinarias.</p> <p>Indicó la Corte en el recuento realizado en la C-593 de 2014 lo siguiente:</p> <p><i>“el Tribunal reiteró que el artículo 29 de la Constitución Política es aplicable a los procesos internos adelantados en las empresas privadas tratándose del despido de sus trabajadores por causas disciplinarias, ello en razón a que el debido proceso es aplicable a toda actuación de carácter administrativo que sigan las empresas tanto del sector público, como del sector privado, cuando van a ejercer su poder sancionatorio frente a un trabajador, por la supuesta ocurrencia de una falta que amerite una sanción contemplada bien sea en la ley o en los reglamentos internos de trabajo. Adicionalmente, dice que esa facultad que tienen los empleadores debe ser ejercida en</i></p>
<p><i>forma razonable y proporcional a la falta que se comete y, estar plenamente probados los hechos que se imputan.</i></p> <p>T-385 de 2006: En esta sentencia se resolvió una acción que interpuso un trabajador en contra de su empleador alegando que se le estaba imputando faltas al reglamento de trabajo y nunca se le dio la oportunidad de ser escuchado previamente a la determinación de finalizar el contrato de trabajo. La Corte reiteró que el trabajador tiene derecho a conocer previamente los hechos que se le endilgan, así como la oportunidad de defenderse.</p> <p>V. Sentencia C-593 de 2014:</p> <p>En ejercicio del control de constitucionalidad, el ciudadano Edwin Palma Egea presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 34, 115 y 356 del Código Sustantivo del Trabajo. La Corte Constitucional, en el análisis de exequibilidad del artículo 115 del CST -procedimiento previo a la aplicación de sanciones disciplinarias- determinó que dicho artículo permite dos interpretaciones, una ajustada a la Constitución y otra que desconoce el Texto Superior. Al respecto, argumentó la Corte:</p> <p><i>[...] Observa la Sala que la norma ofrece dos posibles interpretaciones, una contraria al derecho al debido proceso consagrado en nuestra Constitución, y otra acorde con lo consagrado en el ordenamiento Superior.</i></p> <p><i>En cuanto a la primera interpretación, podría pensarse que el artículo 115 consagra una simple formalidad de dar la posibilidad al subordinado de ser escuchado en forma previa a la imposición de la sanción establecida en el Reglamento de Trabajo. Esta interpretación de la norma, es contraria al derecho al debido proceso y a lo establecido por la jurisprudencia constitucional en lo relacionado con la necesidad de garantizar las prerrogativas inherentes al artículo 29 de la Constitución, en el ámbito de las relaciones laborales particulares.</i></p> <p><u>Por el contrario, la norma puede ser interpretada de una forma acorde con el texto constitucional, en el sentido que cuando el legislador se refiere a que el trabajador debe ser oído previamente a la imposición de la sanción, debe entenderse que ello implica que deben respetarse las garantías propias del debido proceso.</u></p> <p><i>Sobre el particular recuerda la Sala que el referido derecho constitucional se aplica no sólo a las actuaciones judiciales y administrativas del Estado, sino que en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase ésta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos para mantener el orden al interior de las organizaciones privadas. Ello, además, resulta de trascendental importancia cuando se trata de relaciones laborales en donde existe un alto grado de subordinación y el trabajador se constituye como la parte débil de dicha relación jurídica.</i></p>	<p><i>Por lo anterior, se hace indispensable que los empleadores fijen, en los Reglamentos Internos de Trabajo, unas formas o parámetros mínimos que delimiten el uso del poder de sancionar y que permitan a los trabajadores conocer tanto las conductas que dan origen al castigo como su sanción, así como el procedimiento que se adelantará para la determinación de la responsabilidad. Allí deben fijarse unos mínimos que garanticen los derechos al debido proceso y a la defensa de los individuos que hacen parte del ente correspondiente.</i></p> <p><i>En efecto, tal y como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, toda sanción impuesta por el patrono debe estar previamente consagrada en el Reglamento, debe ser resultado de un proceso en el que se haya oído previamente al trabajador, en el cual se le haya permitido presentar pruebas y controvertir las que existiesen en su contra, la decisión debe estar motivada e indicar con claridad las normas de la ley o del reglamento de trabajo en las cuales hayan sido previstas las conductas imputadas y debe definir la responsabilidad del trabajador en la conducta imputada. De igual manera, en el caso en que proceda, permitirse que pueda ser revisada por el superior jerárquico de aquél que interpuso la sanción.</i></p> <p><i>Adicionalmente, la facultad sancionatoria en cabeza del empleador debe ser ejercida en forma razonable y proporcional a la falta que se comete y, estar plenamente probados los hechos que se imputan [...] (Negrilla y subrayado intencional).</i></p> <p>En torno a los parámetros mínimos que deben ser observados en los Reglamentos Internos de Trabajo dijo la Corte:</p> <p><i>En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha establecido el conjunto de elementos mínimos que debe contemplar el Reglamento Interno de Trabajo al regular el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias que en él se contemplan, entre los que se encuentran (i) la comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas posibles de sanción, (ii) la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias. Acá debe recordarse que el mismo Código Sustantivo del Trabajo dispone que tanto la conducta como su respectiva sanción debe encontrarse previamente consagradas en el Reglamento Interno del Trabajo, (iii) el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados, (iv) la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos, (v) el pronunciamiento definitivo del patrono mediante un acto motivado y congruente, (vi) la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y (viii) la posibilidad que el trabajador</i></p>

<p>pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones ya sea ante el superior jerárquico de aquél que impone la sanción como la posibilidad de acudir a la jurisdicción laboral ordinaria^[7].</p> <p>En este orden de ideas, la Sala Plena de esta Corporación entiende que la interpretación acorde con los postulados constitucionales del artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, es aquella que impone al empleador que, en forma previa a la imposición de cualquier sanción contenida en el Reglamento del Trabajo, debe garantizarse el respeto de las garantías propias del debido proceso, de conformidad con lo dispuesto en la presente providencia [...]</p> <p>Si bien la Corte Constitucional interpretó de forma obligatoria el artículo 115 del CST lo cierto es que el cumplimiento de un debido proceso rodeado de las garantías del artículo 29 de la Constitución o las garantías mínimas de la jurisprudencia constitucional no están siendo cumplidas al interior de las empresas del sector privado y no existe disposición normativa expresa que habilite al Ministerio de Trabajo, en su función de policía administrativa laboral, de inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento del artículo 115 del CST interpretado de la manera en que lo realizó el máximo órgano de la jurisdicción constitucional.</p> <p style="text-align: center;">V. Derecho comparado:</p> <p>En determinados países la finalización del contrato de trabajo por justa causa exige que al trabajador se le de la oportunidad de ejercer el derecho a la defensa o como lo denomina la doctrina peruana, la <i>defensa del cargo</i>. De suerte que lo pretendido en este proyecto de ley tiene como parámetro adicional, las codificaciones laborales del Estado Español y de la República del Perú.</p> <p>El artículo 52 del Estatuto del Trabajo Español, establece la “extinción del contrato de trabajo por causas objetivas” en donde se enumeran cinco supuestos normativos en los cuales el empleador puede terminar objetivamente o con justa causa la relación laboral.</p> <p>Sin embargo, el Estatuto Español entiende que esas causales objetivas están relacionadas con el desempeño del trabajador y en su artículo 53 N° 4 prevé la posibilidad de que el trabajador ejerza su derecho de defensa impugnando o recurriendo la decisión extintiva como si se tratase de un despido disciplinario.</p> <p>En el artículo 54 se contempla lo siguiente:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Artículo 54. Despido disciplinario.</i></p> <p style="padding-left: 40px;">1. El contrato de trabajo podrá extinguirse por decisión del empresario, mediante despido basado en un incumplimiento grave y culpable del trabajador.</p> <p style="padding-left: 40px;">2. Se consideran incumplimientos contractuales:</p>	<p>a) Las faltas repetidas e injustificadas de asistencia o puntualidad al trabajo.</p> <p>b) La indisciplina o desobediencia en el trabajo.</p> <p>c) Las ofensas verbales o físicas al empresario o a las personas que trabajan en la empresa o a los familiares que convivan con ellos.</p> <p>d) La transgresión de la buena fe contractual, así como el abuso de confianza en el desempeño del trabajo.</p> <p>e) La disminución continuada y voluntaria en el rendimiento de trabajo normal o pactado.</p> <p>f) La embriaguez habitual o toxicomanía si repercuten negativamente en el trabajo.</p> <p>g) El caso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso sexual o por razón de sexo al empresario o a las personas que trabajan en la empresa.</p> <p>Y en torno a la forma en que se debe realizar el despido, el artículo 55 del Estatuto Español establece que si el trabajador es afiliado a una organización sindical deberá darse apertura a un “expediente contradictorio” o lo que en nuestro país se conoce como un procedimiento de descargos.</p> <p>El Tribunal Constitucional Español ha señalado que “el derecho a no ser despedido sin justa causa, o causalidad del despido, forma parte del derecho al trabajo, en su vertiente individual, que la Constitución reconoce en su artículo 35”. Esa necesidad de causalidad “incluye la posibilidad de reaccionar frente a la decisión unilateral de despido, pues lo contrario debilitaría peligrosamente la consistencia del derecho al trabajo y vaciaría el Derecho que lo regula de su función tuitiva, dentro del ámbito de lo social que caracteriza al Estado de Derecho” (STCO 20/1994 de 27 de enero).</p> <p>Debido a la ausencia de una normatividad sobre el despido disciplinario y a la poca jurisprudencia que se tiene en el país en relación con lo que se llama el despido disciplinario, debemos recurrir a jurisprudencia extranjera. Concretamente en España la figura del despido disciplinario ha sido desarrollado de forma expresa en sus codificaciones o estatutos laborales, así como en su jurisprudencia. Precisamente el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en sentencia 2413/15 del 30 de septiembre de 2015 define el despido disciplinario así:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>El despido disciplinario es una extinción por incumplimiento de las obligaciones contractuales del trabajador. Este matiz es relevante: ha de tratarse de un incumplimiento referido a las obligaciones del trabajador derivadas de la existencia de un contrato de trabajo. Por tanto, se trata de incumplimiento de obligaciones laborales establecidas en el propio contrato, establecidas en el convenio colectivo, en la normativa laboral, o en normas extra laborales que tienen repercusión en la prestación de trabajo. Lo que en ningún caso puede hacer el empresario es sancionar comportamientos privados o ajenos del todo a la relación laboral, o que no tengan ninguna relación con el correcto desarrollo de la misma”.</i></p>
<p>Chamorro (2016) realiza un estudio sobre las causas que establece el artículo 54 del Estatuto del Trabajo Español encontrando unas “cuestiones comunes” sobre los criterios para adoptar una decisión de fondo. Al respecto se afirma:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Tras analizar las causas del despido disciplinario debe señalarse que la doctrina de nuestro Tribunal Supremo impone una serie de requisitos para la existencia de causa justa para el despido disciplinario:</i></p> <p style="padding-left: 40px;">A. La gravedad y culpabilidad, no bastando cualquier incumplimiento.</p> <p style="padding-left: 40px;">B. Que para determinar si se dan o no los requisitos han de ponderarse todos los aspectos, subjetivos y objetivos, que concurren en el caso, así como los antecedentes y las circunstancias coetáneas que puedan darse.</p> <p style="padding-left: 40px;">C. Que la máxima sanción que para el trabajador comporta el despido sólo puede imponerse si ha realizado el acto imputado con plena conciencia de que su conducta afecta al elemento espiritual del contrato.</p> <p style="padding-left: 40px;">D. Que para valorar la gravedad de los hechos probados debe tener en cuenta tanto el tipo del deber profesional incumplido, como las especiales características del trabajo desempeñado. Es decir, que es preciso individualizar la sanción al caso concreto enjuiciado, teniendo en cuenta la conducta observada por el trabajador, su antigüedad, el puesto desempeñado, la naturaleza de la infracción u otras circunstancias, así como el recíproco comportamiento de los demás intervinientes en los hechos, con el fin de obtener la debida proporcionalidad entre la falta eventualmente cometida y la sanción impuesta, objetivo último de la revisión jurisdiccional efectuada (p. 24).</p> <p>De otro lado, en América Latina, Perú es quizás más garantista que el Estado Español en relación con la manera en que el contrato de trabajo se extingue por causas atribuibles al trabajador, consagrando un procedimiento previo al despido. La Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL) [8] en el artículo 16^[9] indica que el contrato de trabajo se extingue por el despido en los casos y formas permitidos por la ley.</p> <p>De forma particular la LPCL en el artículo 23 enuncia dos causas relacionadas con la <i>capacidad</i> [10] y la <i>conducta</i> [11] del trabajador, así como la especificación de las faltas graves [12] que justifican la extinción del contrato de trabajo mediante el despido. Sin embargo, el estatuto laboral peruano -contrario a lo que ocurre en Colombia- sí establece la necesidad de agotar un procedimiento previo a la decisión de despido, dado que la facultad para terminar el contrato de trabajo tiene unos limitantes, y uno de ellos es el derecho fundamental de defensa en virtud del poder subordinante del empleador.</p> <p>Establece la LPCL:</p>	<p>Artículo 31°.- El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la conducta o con la capacidad del trabajador sin antes otorgarle por escrito un plazo razonable no menor de seis días naturales para que pueda defenderse por escrito de los cargos que se le formulan, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable tal posibilidad o de treinta días naturales para que demuestre su capacidad o corrija su deficiencia.</p> <p>Mientras dure el trámite previo vinculado al despido por causa relacionada con la conducta del trabajador, el empleador puede exonerarlo de su obligación de asistir al centro de trabajo, siempre que ello no perjudique su derecho de defensa y se le abone la remuneración y demás derechos y beneficios que pudieran corresponderle. La exoneración debe constar por escrito (...)</p> <p>La existencia este procedimiento permite que el trabajador ejerza la defensa del cargo antes que el empleador lo sancione. Esa posibilidad es una manifestación de la garantía constitucional del derecho a la defensa, como parte integrante del debido proceso y predicable en cualquier procedimiento particular como el que se ejerce previamente al despido del empleado. Dicho derecho (debido proceso y defensa) solo es exigible cuando la sanción sea un despido, más no para cualquier tipo de corrección disciplinaria (Toyama, 2009) [13]</p> <p style="text-align: center;">VI. Consideraciones finales:</p> <p>Las normas que regulan el Reglamento Interno de Trabajo, el procedimiento previo para aplicar una sanción, así como la terminación del contrato de trabajo por justa causa, son disposiciones normativas de antiquísima existencia e incluso antes de la Constitución Política de 1991 que le dio una connotación al trabajo como principio de la organización social y como derecho fundamental.</p> <p>Al ser disposiciones pre-constitucionales, la jurisprudencia de las Altas Cortes, especialmente de la Corte Constitucional le ha dado un significado diferente a la facultad que tiene el empleador para aplicar sanciones y realizar el despido por justa causa. Aunado a lo anterior, el país no está en armonía con el contexto internacional, especialmente desde 1982 el Convenio 158 de la OIT prescribe la necesidad de hacer efectivo el derecho al defensa previo a la terminación del contrato por justa causa.</p> <p>Sin embargo, la legislación colombiana de forma particular concibe las justas causas para la terminación del contrato como una manifestación de la voluntad del empleador en contradicción con el espíritu y la interpretación del artículo 62 del CST, pues la gran mayoría de las justas causas se soportan en el incumplimiento a las obligaciones y prohibiciones del trabajador.</p>

Al no estar consagrado las justas causas como una sanción disciplinaria, los trabajadores quedan sumamente desprotegidos a la voluntad del empleador en el momento de valorar la decisión ante una falta infringida, pues del texto del CST no se desprende la necesidad de que el trabajador sea escuchado previamente, con el conjunto de garantías mínimas agrupadas en la sentencia C-593 de 2014. Esto es de vital importancia, dado que una medida como la que se propone en este proyecto de ley, está orientada a que, a través de un procedimiento interno en las empresas, los conflictos derivados por el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones del trabajador, no se trasladen automáticamente a la jurisdicción laboral -cuando no se está de acuerdo con la decisión de fondo- o a la jurisdicción constitucional -cuando se considera vulnerado el derecho fundamental al debido proceso-.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de junio de 1995). Sentencia C-252 de 1995. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional, Sala Plena. (17 de junio de 1998). Sentencia C-299 de 1998. [M.P. Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional. (6 de julio de 1999). Sentencia T-470 de 1999 [M.P. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. (17 de marzo de 1999). Sentencia T-170 de 1999 [M.P. José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. Sala segunda de revisión (17 de marzo de 1999). Sentencia T-605 de 1999 [M.P. Alfredo Beltrán Sierra].

Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión (15 de mayo de 2000). Sentencia T-546 de 2000 [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión (4 de mayo de 2000). Sentencia T-499 de 2000 [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión (24 de julio de 2000). Sentencia T-944 de 2000 [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. Sala Plena (10 de octubre de 2001). Sentencia C-1064 de 2001 [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional. Sala Plena (14 de febrero de 2002). Sentencia C-107 de 2002 [M.P. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión (25 de julio de 2005). Sentencia T-769 de 2005 [M.P. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión (9 de noviembre de 2006). Sentencia T-917 de 2006 [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión (22 de mayo de 2006). Sentencia T-386 de 2006 [M.P. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. Sala Plena (20 de agosto de 2014). Sentencia C-593 de 2014 [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Chamorro, O. (2016). *El despido disciplinario*. Tesis en relaciones laborales y recursos humanos de la Facultad de Ciencias del Trabajo Universidad de Valladolid España.

Mantilla, G., Vargas, D. (2013). Cap. 10 Reglamento Interno de Trabajo. En *Compendio teórico práctico de derecho del trabajo* (pp. 342-354). Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.

Novoa, A., Borda, E. (2013). Cap. 6 Terminación del Contrato. En *Compendio teórico práctico de derecho del trabajo* (pp. 212-266). Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.

Toyama, J. (2003). El despido disciplinario en el Perú. *Ius la revista* N° 38, 120-154.

Estatuto de los Trabajadores, España. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/37817/64929/S94ESP01.htm> (3 de marzo de 2020).

Ley de Productividad y Competitividad Laboral de la República del Perú. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_dec728.pdf (3 de marzo de 2020).

Sentencia del Tribunal Constitucional Español (STCO 20/1994 de 27 de enero). Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2537#complete_resolucion&fundamentos (3 de marzo de 2020).

[1] Si bien este Convenio no ha sido ratificado por Colombia, debe ser fuente auxiliar y criterio para la adopción de medidas legislativas

[2] Sentencia C-252 de 1995.

[3] Ibidem.

[4] Código Sustantivo de Trabajo, versión: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019323>

[5] Sentencia derivada de la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 62 N° 3 del CST en donde se determina como justa causa para dar por terminada la relación de trabajo *“todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador por fuera del servicio, en contra del empleador, de los miembros de su familia o de sus representantes y socios, jefes de taller, vigilantes o celadores*. En esta ocasión la Corte declaró exequible el numeral 3 siempre y cuando exista la posibilidad de escuchar previamente a la imposición de la sanción al trabajador.

[6] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sección Primera, Sentencia de diciembre 10 de 1990, M.P. Manuel Enrique Daza Alvarez.

[7] Ibidem. Reiterada por la sentencia T-917 de 2006.

[8] Disponible en http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_dec728.pdf (2 de marzo de 2020).

[9] **Artículo 16º**- Son causas de extinción del contrato de trabajo:

(...) g) El despido, en los casos y forma permitidos por la Ley (...)

[10] **Artículo 23º**-Son causas justas de despido relacionados con la capacidad del trabajador:

a) El detrimento de la facultad física o mental o la ineptitud sobrevenida, determinante para el desempeño de sus tareas;

b) El rendimiento deficiente en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores y bajo condiciones similares;

c) La negativa injustificada del trabajador a someterse a examen médico previamente convenido o establecido por Ley, determinantes de la relación laboral, o a cumplir las medidas profilácticas o curativas prescritas por el médico para evitar enfermedades o accidentes.

[11] **Artículo 24º**- Son causas justas de despido relacionados con la conducta del trabajador:

a) La comisión de falta grave;

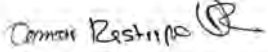
b) La condena penal por delito doloso;

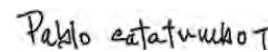
c) La inhabilitación del trabajador.


[12] Es definida en el artículo 25 de la LPCL como la infracción cometida por el trabajador a los deberes esenciales que emanan del contrato de trabajo, haciendo irrazonable la subsistencia de la relación laboral. Allí se enuncian algunas de las causas que establece nuestro Código Sustantivo de Trabajo como (a) el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, el incumplimiento de órdenes relacionadas con las labores, la paralización intempestiva las actividades, así como el desconocimiento del reglamento interno de trabajo y seguridad e higiene industrial; (b) la disminución deliberada en el rendimiento de trabajo en cantidad o calidad; (c) el indebido uso de los bienes, herramientas y utensilios del patrón; (d) la violación del secreto profesional y/o industrial así como la prohibición de usar información falsa por parte del trabajador para sacar ventajas personales; (e) presentarse al sitio de trabajo en estado de embriaguez o alucinación; (f) la violencia, grave indisciplina, injuria en contra del empleador o sus compañeros de trabajo; (g) el daño intencional a los bienes muebles, inmuebles o fungibles del empleador y (h) el abandono del puesto de trabajo. Así mismo, en el artículo 26º se establece que *“...Las faltas graves señaladas en el artículo anterior, se configuran por su comprobación objetiva en el procedimiento laboral, con prescindencia de las connotaciones de carácter penal o civil que tales hechos pudieran revestir”*.

[13] <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12196>

Por los honorables congresistas,


OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA V.
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes


PABLO CATATUMBO TORRES
 Senador de la República
 Partido Comunes


CARLOS CARREÑO MARÍN
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes


SANDRA RAMIREZ LOBO S
 Senadora de la República
 Partido Comunes


JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes











JULIÁN GALLO CUBILLOS
 Senador de la República
 Partido Comunes


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Representante a la Cámara
 Partido Comunes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley 1751 de 2015 con el fin de eliminar barreras para el acceso efectivo al derecho a la salud, se fortalece el mecanismo de tutela en esta materia y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No ____ DE 2021</p> <p>Por medio del cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley 1751 de 2015 con el fin de eliminar barreras para el acceso efectivo al derecho a la salud, se fortalece el mecanismo de tutela en esta materia y se dictan otras disposiciones</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, eliminar barreras administrativas y fortalecer los mecanismos de vigilancia y control. Asimismo, se busca garantizar la aplicación efectiva de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud establecidos en el artículo 6 de la Ley Estatutaria de Salud.</p> <p>Artículo 2. Comité Nacional de la política Pública del Goce Efectivo del derecho a la salud. En desarrollo del artículo 7 de la Ley 1571 de 2015, crease el Comité Nacional de la Política Pública del Goce Efectivo del Derecho a la Salud cuya función principal será publicar una evaluación anual de las EAPB, IPS y EPS sobre los resultados de goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en función de los elementos esenciales de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad.</p> <p>Parágrafo 1. Para la construcción de dicho informe el Comité podrá recibir conceptos de cualquier entidad u organización de la sociedad civil que para el efecto sean radicados en el Ministerio de Salud y Protección Social. Con base en los resultados de dicha evaluación se emitirán recomendaciones que serán vinculantes para el Gobierno Nacional para diseñar e implementar políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de salud de la población.</p> <p>Parágrafo 2. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo de cuatro (4) meses a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, reglamentará el funcionamiento de este Comité.</p> <p>Artículo 3. Conformación. El Comité estará conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> El Ministerio de Salud y Protección Social, quien presidirá; Un delegado de la Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente; Un (1) delegado de la Defensoría del Pueblo; Un (1) delegado de las organizaciones sectoriales de personeros municipales; Un (1) delegado de la superintendencia de salud; Tres (3) delegados de las asociaciones de usuarios; 	<ol style="list-style-type: none"> Tres (3) delegados de organizaciones de pacientes con enfermedades de alto costo; Un (1) delegado de la Rama Judicial; Un (1) delegado de las veedurías en salud; <p>Artículo 4. Consejo Nacional de Determinantes Sociales de la Salud. En desarrollo del artículo 9 de la Ley 1571 de 2015, créase el Consejo Nacional de Determinantes Sociales de la Salud, como órgano consultivo obligatorio para la formulación de políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que inciden en el goce efectivo de este mismo derecho, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Este mecanismo identificará situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados. Dicho Consejo será integrado por las Facultades, Escuelas, Institutos, Departamentos de Salud Pública y /o instituciones de educación superior que impartan formación de pregrado y posgrado y realicen investigación en Salud Pública.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo de cuatro (4) meses a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, reglamentará el funcionamiento de este Consejo.</p> <p>Artículo 5. Agréguese un parágrafo al artículo 52 del del Decreto 2591 de 1991, así:</p> <p>Parágrafo. Si con el desacato se pone en riesgo el derecho fundamental a vida y a la salud, el juez impondrá la máxima sanción en cuanto arresto y multa se refiere este artículo.</p> <p>Artículo 6. Adiciónese dos (2) artículos nuevos al Capítulo Séptimo del Título I, del Libro Segundo del Código Penal, contenido en la Ley 599 de 2000, así:</p> <p>Artículo 131A. Negativa, retraso u obstaculización de acceso a servicios de salud. El que niegue, retrase u obstaculice el acceso a servicios de salud, o tecnologías contemplados en los planes obligatorios de salud, o no excluidos expresamente, por acción u omisión, incurrirá, por ese sólo hecho y sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta, en prisión de cuarenta y ocho (48) meses a noventa y seis (96) meses.</p> <p>Artículo 131B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas previstas para el delito descrito en el artículo anterior se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta se cometa:</p>				
<ol style="list-style-type: none"> Mediante tratos crueles o degradantes, o cualquier medio que atente contra la dignidad humana. En sujetos de especial protección constitucional. Si la calidad de quien comete el ilícito coincide con un miembro directivo o un cargo de confianza y dirección. En desacato de una sentencia judicial. Sometiendo a la persona a cargas administrativas o burocráticas que les corresponde asumir a los encargados o intervinientes en la prestación del servicio. Por un servidor público. En el marco del servicio de Urgencias. <p>Artículo 7. adiciónese un parágrafo al Artículo 2 Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo: las medidas que se mencionan en el inciso anterior podrán incluir desde la aplicación de multas, hasta sanciones de tipo económico para aquellas EAPB que incumplan de forma reiterada a través de la negación de servicios y tratamientos de forma oportuna que configuren una barrera de acceso a salud.</p> <p>Artículo 8. Adiciónese un parágrafo al Artículo 27 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo: La superintendencia Nacional de Salud emitirá un informe público con periodicidad anual en el cual relacionará las juntas técnica-científicas desarrolladas en este tiempo, así como las solicitudes aprobadas y rechazadas, y la causal del rechazo.</p> <p>Artículo 9. agréguese un numeral al artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, modificado por la Ley 1949 de 2019, de la siguiente manera:</p> <p>22. Negar o presentar demoras sin justa causa, o que se reduzcan a razones económicas, para el acceso a servicios de consulta por medicina especializada, tratamientos, medicamentos y demás asistencias necesarias para el diagnóstico y atención oportuna de toda aquella enfermedad que puedan afectar el bienestar y la morbilidad del paciente.</p> <p>Artículo 10. Sistema de participación ciudadana: En cabeza de la superintendencia delegada para la protección de los usuarios, se creará el sistema de participación ciudadana, el cual será de libre acceso, con posibilidad de toma de decisiones y medidas</p>	<p>correctivas en tiempo real, y con criterios de transparencia e información de carácter público.</p> <p>Artículo 11. Mecanismo de garantía de acceso a servicios de salud en lugar diferente al domicilio. En los casos en los que no exista la oferta adecuada de IPS en los territorios, las EPS deberán reconocer al paciente el valor del desplazamiento y demás gastos que se generen por concepto de traslado y estadía para consultas especializadas y ayudas diagnósticas especializadas. La superintendencia nacional de salud, será la encargada de vigilar que este tipo de gastos sean cubiertos por parte de las EPS en un plazo no mayor a 1 mes, y que sean reintegrados a la IPS responsable de prestar el servicio. (según lo contemplado en el art. 2 de la Ley estatutaria de salud y la sentencia T-259 de 2019).</p> <p>Parágrafo: En los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará este mecanismo.</p> <p>Artículo 12. En un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de promulgada la presente ley, las EAPB en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán estrategias comunicativas en las que se dé a conocer a los pacientes los plazos adecuados para acceder a consulta especializada, condiciones para el acceso y/o negación de tratamientos y medicamentos, y demás aspectos que hacen parte de la normatividad vigente; los cuales que hablan de la obligatoriedad para la garantía en calidad y oportunidad de los servicios de salud.</p> <p>Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <table border="1" data-bbox="828 2125 1412 2357"> <tr> <td data-bbox="828 2125 1112 2228">  LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara </td> <td data-bbox="1112 2125 1412 2228">  OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="828 2228 1112 2357">  JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República </td> <td data-bbox="1112 2228 1412 2357">  PABLO CATATUMBO Senador de la República </td> </tr> </table>	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 PABLO CATATUMBO Senador de la República
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara				
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 PABLO CATATUMBO Senador de la República				

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: bottom;">  CRISELDA LOBO Senadora de la República </td> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: bottom;">  CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; vertical-align: bottom;">  JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara </td> <td style="width: 50%;"></td> </tr> </table>	 CRISELDA LOBO Senadora de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara		<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>La presente Ley tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, eliminar barreras administrativas y fortalecer los mecanismos de vigilancia y control. Asimismo, busca garantizar la aplicación efectiva de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud establecidos en el artículo 6 de la Ley Estatutaria de Salud.</p> <p>Tiene como finalidad establecer una solución a las dificultades que afronta un amplio sector de la comunidad para acceder a los beneficios que por ley debe garantizar el sistema de salud colombiano.</p> <p>2. ANTECEDENTES. SISTEMA DE SALUD COLOMBIANO. DEBILIDADES ESTRUCTURALES QUE PERSISTEN.</p> <p>Desde su creación en 1993, el Sistema General de Seguridad Social en Salud Colombiano prometió a la población avanzar progresivamente en la satisfacción de sus necesidades en salud. Para esto, creó desde el modelo de Pluralismo Estructurado una serie de normas e instituciones enunciadas desde los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, obligatoriedad, Prevalencia de derechos, Enfoque diferencial y Equidad, entre otros.</p> <p>Pese a esto, las falencias en el sistema han obligado a expedir leyes posteriores con la intención de subsanar algunos de los graves problemas presentados. Es así, como tenemos las leyes ordinarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 1122 de 2007, "Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones". El mayor impacto de esta ley fue sobre los aspectos relacionados con la dirección y regulación. Bajo esta línea, introdujo algunas modificaciones en el financiamiento con el fin de ampliar la cobertura del régimen subsidiado, buscó mejoras en el flujo de recursos hasta los prestadores de servicios, abolió los copagos para los afiliados clasificados en el nivel 1 del Sisbén, y dejó abierta la posibilidad de revivir los
 CRISELDA LOBO Senadora de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara				
 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara					
<p>subsidios a la oferta para permitir la viabilidad de prestadores de servicios que se encontraban en riesgo por las lógicas de competencia del mercado. Sin embargo, lo que sucedió, fue que se abrió una puerta para permitir una mayor integración vertical, y a pesar de crear la figura del defensor del usuario, las medidas adoptadas fueron muy débiles</p> <p>Adicionalmente, los resultados no fueron los más esperados, ya que reflejaron una tendencia centralista, y se perdieron y/o debilitaron espacios de concertación y participación social¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 1438 de 2011, "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones". <p>El objeto de esta ley fue fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de un modelo de prestación del servicio público en salud en el marco de la estrategia de atención primaria en salud, e incluyó disposiciones para establecer la unificación del Plan de Beneficios en Salud, universalidad del aseguramiento, y garantía de portabilidad en cualquier lugar del país, en el marco de la sostenibilidad financiera.</p> <p>Pese a los aspectos que pudieran sonar a una mayor participación del Estado dentro del sistema, medidas que parecían ser prometedoras como la Atención Primaria en Salud, se incluían sin ninguna estructura ni contenido que permitieran su ejecución; y adicionalmente, lo referente a salud pública se incluyó en gran parte de la reforma, pero en la realidad seguía, y sigue, sin contar con la financiación suficiente.</p> <p>En términos generales, se puede decir que este fue un intento de reforma que no tocó los elementos estructurales que son causantes de las brechas de inequidad en salud, de la negación de servicios, la crisis del sistema público, la intermediación financiera, y la corrupción que tanto daño hacen para la garantía del derecho². Por esta razón, las medidas que enuncia esta reforma, son ineficaces, puesto que se</p>	<p>requiere una reforma de tipo estructural que desarrolle un sistema que no esté basado principalmente en el lucro a través de la enfermedad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1966 de 2019, "Por medio del cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones" <p>El objeto de esta ley fue adoptar medidas para mejorar la transparencia, vigilancia, control y aplicación del uso de los recursos financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además de la unificación de los sistemas de información de gestión financiera y asistencial con el fin de mejorar la eficiencia, la publicación de información esencial para el control social y rendición de cuentas de los agentes del sector.</p> <p>Por medio de esta ley se crea el Sistema Integrado de Control, Inspección, y Vigilancia para el sector salud, el cual funcionará a través de una acción coordinada entre la Superintendencia financiera, Superintendencia de sociedades, Superintendencia de salud, y la Superintendencia de Industria y Comercio. Además, habla de la aplicación del programa de saneamiento fiscal y financiero para las Empresas Sociales del Estado, con el fin de establecer una solidez económica y financiera, asegurando su continuidad y calidad en la prestación del servicio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley estatutaria en Salud 1751 del 2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones". <p>La Ley estatutaria de Salud 1751 de 2015, es el resultado de una mediación entre los agentes del sistema y quienes exigían una reforma estructural al sistema de salud.</p> <p>Dentro de los avances que se lograron por medio de esta ley en materia de la garantía del derecho a la salud, se encuentran: la eliminación de los comités técnico-científicos quienes determinaban qué entraba y salía dentro del Plan de Atención, y que habían sido denunciados por haberse integrado bajo los intereses de las EPS; ordena la prestación completa e integral de los servicios fundamentales sin que exista alguna barrera financiera o administrativa, elimina barreras en la afiliación,</p>				

¹ Restrepo V.R. A propósito de la Ley 1122 del 2007. Reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia: esperanza, mito y realidad. Rev Fac Nac Salud P^ublica. 2007; 25 (1): 90-105

² Franco G.A.: La última reforma del sistema general de seguridad social en salud Colombiano; Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia; 2012.

<p>establece un conjunto de sanciones por negación de servicios, elimina la diferencia entre el plan obligatorio de salud (POS) para los regímenes contributivo y subsidiado, ordena la creación de una política nacional farmacológica, y sienta las bases para la política pública de atención en salud.</p> <p>Pese a los avances que permiten las medidas adoptadas mediante esta ley, algunas EPS siguen presentando dilaciones para la prestación de servicios a pesar de lo contemplado en la misma, en cuanto a la oportunidad y eficacia que deben garantizar las EAPB.</p> <p>Lo anterior se debe a que aún subsisten diferentes elementos que se configuran para obstaculizar el goce efectivo del derecho a la salud en Colombia. Uno de ellos, de cotidiano impacto para la población, es sin duda, la persistencia de barreras de acceso administrativo en Salud, entendidas como: "El conjunto de estrategias técnico-administrativas que éstas interponen para negar, dilatar o no prestar este tipo de servicios a sus afiliados" [1]</p> <p>Al respecto, las cifras son elocuentes, la Defensoría del Pueblo en su informe anual titulado: "La Tutela y los Derechos a la Salud y la Seguridad Social 2019"[2], revela que pese a las diferentes normas introducidas desde 1993 y a hitos históricos tan relevantes como la Sentencia T-760 del 2008 que ordenó una serie de medidas de alcance estructural, las tutelas en salud se mantuvieron en los mismos niveles que en el 2018 (207.368 acciones), es decir, cada 2,5 minutos se interpone una tutela en salud, o cada 34 segundos si se tienen en cuenta solamente los días hábiles.</p> <p>En el informe también se evidencia que en general, las solicitudes más frecuentes en las tutelas están incluidas en el Plan de Beneficios en Salud, alcanzando el 85,32% del total de reclamaciones y aumentando 5,2 puntos porcentuales con relación al año 2018. Sin embargo, para el régimen contributivo el porcentaje fue más alto, alcanzando 99,48 % del total de solicitudes. El informe establece como recomendación a todos los actores del sistema: "Cumplir la Ley 1751 de 2015, por la cual se regula el derecho fundamental a la salud, y promover de manera permanente los derechos y deberes de los usuarios del sistema de Salud". Concluyendo entonces que, pese a la legislación existente, no existen aún un mecanismo efectivo que garantice intervenir y tomar decisiones en tiempo real dentro del SGSSS, además de no contar con medidas de vigilancia, seguimiento, y control</p>	<p>más rigurosas que permitan disminuir las barreras de tipo administrativo de acceso a la salud, las cuales violentan el derecho a la salud para todos.</p> <p>Pese a las valoraciones optimistas que hacen referencia al sistema de salud colombiano como garante del derecho a la salud de las y los colombianos, por cuenta de tener una cobertura de aseguramiento del 98,4% (según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social a mayo de 2021), las desigualdades en salud persisten. Una muestra de ello, es que las poblaciones con mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), son quienes más padecen desnutrición, mortalidad por enfermedad diarreica aguda, y mortalidad por infección respiratoria aguda, además de las brechas de inequidad que existen en razón a la cobertura y atención oportunas entre la población urbana y rural.</p> <p><i>"El sector de la salud presenta los indicadores con menos diferencias entre las zonas urbanas y rurales, según la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), realizada por Profamilia en el 2015. No obstante, la situación actual del país en torno al sector es crítica: el alto déficit financiero, la falta de cobertura global, los altos índices de mortandad y desnutrición infantil, las malas condiciones infraestructurales, las dificultades existentes con los profesionales de la salud, entre otros, son aspectos alarmantes que la nación debe enfrentar con políticas sociales inclusivas".³</i></p> <p>Lo anterior encuentra explicación en el tipo de sistema de salud que se tiene para el país, el cual se basa en el modelo de aseguramiento, centrado en resultados económicos y no en resultados de salud, en donde la carga de la enfermedad va en aumento y la negación de servicios son el resultado de la racionalidad económica aplicada al sistema. Todo esto, se configura en una permanente vulneración del derecho a la salud.</p> <p>3. BARRERAS ADMINISTRATIVAS EN SALUD Y VULNERACIÓN DE DERECHOS</p> <p>Existen tres dimensiones básicas que determinan la relación entre los usuarios de servicios y el sistema de salud: la política, el acceso potencial y el acceso real⁴.</p> <p>³ Rendón A.J. A., Gutiérrez V. S. (2019); Brechas Urbano-Rurales. Las desigualdades rurales en Colombia; Revista Universidad de la Salle, Volume 2019, Number 82, Article 2, 2019-10-01. ⁴ Aday L., & Andersen R. (1974). A framework for the study of access to medical care. Health Services Research 1974; 9(3):208-220.</p>
<p>La primera, se refiere a las acciones en cabeza del Estado que están dirigidas a mejorar el acceso a los servicios de salud, las cuales incluyen la organización del sistema de salud, y los recursos asignados al mismo; La segunda, hace referencia a las características propias del sistema de salud, y cómo estas dialogan con las características que hacen parte de los individuos (factores socio-económicos y sociodemográficos, estado de salud, entre otros.); La tercera dimensión, se refiere al uso efectivo de los servicios de salud y las experiencias que se tienen frente a estos⁵.</p> <p>Pese a la amplia cobertura en aseguramiento en salud que tiene el país, el acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud, continúa siendo una de las mayores dificultades que experimentan las y los usuarios del sistema de manera histórica.</p> <p>De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el sistema de salud es un determinante de inequidad sanitaria. El impacto en el acceso oportuno a servicios de salud, puede tener efectos económicos, además de afectar el bienestar de las personas, la longevidad, la morbimortalidad, entre otros; las personas que se encuentran en peor situación socio-económica, y de mayor vulnerabilidad, por lo general, son quienes se ven más afectadas.⁶</p> <p>Existen barreras de tipo administrativo, económicas, geográficas, y organizativas que aumentan la inequidad en salud.</p> <p>Al respecto, se han identificado diversas barreras generadas por las EPS en relación al acceso a los planes de beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales infringen el derecho a la salud contenido en la Constitución Política Colombiana.</p> <p>Algunas de las barreras de acceso más destacadas en la parte administrativa son: Demoras en asignación de citas, caídas del sistema, no registro en bases de datos, negación del servicio, dilación en la atención, trabas burocráticas, demora y reprocesos para la generación de autorizaciones que no debería asumir el paciente⁷.</p> <p>⁵ Beleño N.C, Martínez B.C., Clavijo D.C.:El impacto de la implementación de la Ley 1751 de 2015 en la accesibilidad actual a los servicios de salud en Colombia; Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas, y Contables; Universidad Cooperativa de Colombia; 2018. ⁶ Lozano L.Barreras de acceso a los servicios de urgencias y su relación con las características sociodemográficas de la población; Villavicencio-Colombia, 2019. ⁷ Hernández, J. M. R., Rubiano, D. P. R., & Barona, J. C. C. 2015</p>	<p>Esta negación o dilación para la prestación de servicios encuentra su explicación en la lógica en que prevalece el interés del lucro por encima de los resultados en salud. Es así, como la negación de los servicios en salud se emplea como mecanismo de contención de costos, afectando el bienestar de las personas, y obligándoles cada vez más a acudir a la acción de tutela como mecanismo para exigir su derecho a la salud.</p> <p>La Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2019), evidenció que dentro de las razones por las cuales las personas que han enfrentado un problema de salud no han recibido o no han solicitado atención médica, se deben a barreras como la oportunidad de la cita, la calidad del servicio, la ubicación geográfica del centro de atención, y la cantidad de trámites que impiden el acceso a servicios médicos para 1 de cada 4 personas con problemas de salud.</p> <p>Según cifras a 2020, el 97,8% de la población estaba cubierta por el sistema de salud. Sin embargo, las barreras que persisten para el acceso a servicios de salud, ocasionaron, por ejemplo, que en 2019 el 26% de las personas no recibieron o solicitaron atención médica debido a problemas como la oportunidad de la cita, la calidad del servicio, la ubicación geográfica del centro de atención, o la cantidad de trámites⁸.</p> <p>Estudios han revelado que además de las dificultades mencionadas anteriormente que configuran barreras de acceso de tipo administrativo, también se encuentra el desconocimiento de la normatividad vigente por parte de los usuarios, lo cual ha ocasionado que no sean informados de la forma correcta, o sean manipulados.</p> <p>Debido a lo anterior, se hace necesaria una mayor socialización de las herramientas o normatividad vigente que informe a los usuarios acerca de los derechos que tienen dentro del sistema. Algunas de estas herramientas existentes son:</p> <p><i>"Ley 1122/2017 (Crea el defensor del usuario), Dec 4747/2007 (Prohíbe trasladar a los usuarios los trámites burocráticos para las autorizaciones ante las EPS); Ley 1438/2011 (prohíbe el cobro de multas para citas médicas); la Resolución 1552 (establece asignación de citas en menos de tres días hábiles); Circular externa 056 (define los tiempos de espera para citas médicas y/o especializadas); Circular 005/2012 (garantiza el acceso oportuno e integral, en todos los niveles, a la mujer</i></p> <p>⁸ Consejo privado de competitividad; Algunos desafíos del sistema de salud en Colombia; Febrero 27 de 2021; https://compite.com.co/blog_cpc/algunos-desafios-del-sistema-de-salud-en-colombia/</p>

durante la gestación, parto o puerperio); Norma 1604/2013 (establece la entrega de medicamentos en menos de 48 horas en el domicilio del usuario); entre otras⁹.

4. PARTICIPACIÓN Y VEEDURÍA CIUDADANA EN SALUD

La participación social en salud, ha sido una apuesta constitutiva del Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano, en los principios establecidos por la ley 100 de 1993, se define como: "la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto". Es así que, en el diseño institucional, se han diseñado múltiples mecanismos para la participación de los usuarios en las diferentes instituciones que componen el sistema de salud.

Desarrollando lo establecido en esta ley, el Decreto 1757 de 1994 define la formas e instancias de la participación en salud, siendo estas: social, ciudadana y comunitaria. En este decreto, se le da relevancia a la creación de servicios de atención a los afiliados de EPS e IPS para canalizar y resolver las solicitudes ciudadanas. Este ejercicio pretendió ser reforzado dándole voz a los afiliados de las EPS con la figura de Defensor del Paciente, introducida en la Ley 1122 de 2007.

Posteriormente, la Ley 1438 del 2011, ordenó en su artículo 136 que el Ministerio de Salud debía definir una Política Nacional de Participación en Salud. Pese a estas medidas, la participación en salud no ha logrado la suficiente capacidad para superar las barreras de acceso administrativo. La Ley 1751 de 2015, sin embargo, reconociendo la importancia de la participación en salud, la estableció dentro de los mecanismos de protección del derecho fundamental a la salud en su Artículo 12, definiendo su transversalidad en los diferentes niveles de toma de decisiones del sistema.

⁹ Hernández JMR et al; Barreras de acceso administrativo a los servicios de salud en población Colombiana, 2013; Ciência & Saúde Coletiva, 20(6):1947-1958, 2015

Pese a este Marco Normativo ¿Cuáles son las principales problemáticas de la Participación en Salud? El Marco Situacional de la Política Nacional de Participación en Salud, definida en la Resolución 2063 del 2017 ubica entre sus principales problemáticas: 1) La visión limitada al sistema, a la enfermedad y a los servicios, sin que se comprenda la Participación Social en Salud como un derecho que se articula al derecho a la salud y al bienestar; 2) El irrespeto a la autonomía de la ciudadanía, sus organizaciones, las formas y/o mecanismos de participación por parte de instituciones de salud, generando cooptación y limitando su capacidad de incidencia; 3) La asimetría de poder que genera en las comunidades y líderes debilidad en relación con el poder de la institucionalidad en salud, lo que las pone en desventajas 4) La carencia de suficientes condiciones materiales (recursos financieros, logísticos, humanos, etc) para el ejercicio de la participación.

En esta perspectiva, se robustecen en el proyecto de ley los mecanismos de participación ciudadana, orientados específicamente a la solución de problemáticas concretas ligadas a barreras de acceso en salud, ligando la acción ciudadana con las funciones de la Superintendencia de Salud en un mecanismo nacional que permita seguimiento y toma de decisiones en tiempo real.

5. MECANISMOS DE PENALIZACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN PARA LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD

La acción constitucional de tutela, resulta ser el mecanismo más utilizado por la ciudadanía para proteger sus derechos fundamentales, particularmente, en este caso el derecho a la salud y a la vida en condiciones de dignidad.

El segundo derecho a la salud para el año 2019, se tiene que se interpusieron 620.257 acciones por presuntas violaciones al derecho fundamental en mención, dicha cifra para ese periodo tuvo un incremento de 2,1% con relación al año 2018, y resulta ser una de las tasas más altas desde el año 1992, año en el que se reseña se presentaron las primeras acciones de tutela.

Dicha cifra antes mencionada, refleja un aumento en el uso del mecanismo constitucional, la información mencionada se obtiene en el estudio de los expedientes que fueron objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional de Colombia de que trata el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

Resulta del caso resaltar, que de conformidad con el Decreto de Tutela -2591 de 1991-, quedó normado en el artículo 31, que aquellos fallos que no fueran impugnados deberían ser enviados a la Corte Constitucional para su revisión; su finalidad, radica, en que con ese procedimiento se puede revocar o modificar el fallo, así como también unificar la jurisprudencia constitucional o hacer aclaraciones sobre el alcance de diversas normas, en cuyo caso deben estar plenamente motivadas.

La impugnación, es el mecanismo por medio del cual las partes manifiestan sus inconformidades respecto del fallo, tras considerarse que se incurrió en errores, de modo que, se constituye una garantía procesal al momento de administrar justicia.

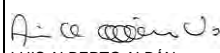
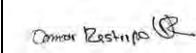

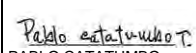



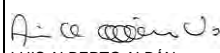
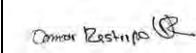

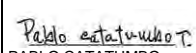



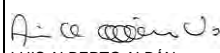
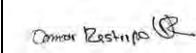

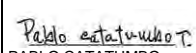



A continuación, se puede observar en el gráfico el registro de tutelas en Colombia para el periodo 1992-2019:

Año	N.º de tutelas	Crecimiento anual %	N.º de tutelas por cada 10.000 habitantes	Crecimiento anual %
1992	10.732		102	
1993	20.181	88,05	5,57	84,48
1994	28.715	42,38	7,25	39,07
1995	29.956	4,31	7,99	10,28
1996	37.346	24,67	8,21	2,76
1997	33.663	-9,87	6,71	-16,13
1998	38.346	13,91	6,76	0,74
1999	46.513	21,31	21,72	122,56
2000	131.744	282,66	32,97	50,52
2001	133.272	1,14	32,65	-0,11
2002	133.887	0,46	33,82	3,62
2003	149.439	11,62	35,71	5,57
2004	198.025	32,50	46,26	30,95
2005	224.270	13,26	52,29	11,82
2006	226.166	0,84	50,02	-4,28
2007	283.677	25,44	64,57	28,91
2008	348.408	22,82	71,20	10,30
2009	370.680	6,28	82,41	15,74
2010	407.880	9,79	88,61	7,56
2011	405.359	-0,62	88,04	-0,63
2012	428.800	5,79	91,11	3,51
2013	454.869	6,09	96,43	5,84
2014	496.280	9,11	104,33	8,27
2015	614.520	23,64	127,49	21,25
2016	627.077	2,04	126,38	-0,87
2017	607.499	-3,19	121,23	-4,09
2018	607.398	-0,02	123,84	2,14
2019	620.257	2,10	125,57	1,41

El indicador de número de acciones de tutela por cada 10.000 habitantes se observa en 125,57 acciones, frente a 125,84 de 2018. Dicha disminución del 0,22, según la Corte Constitucional se debe al descenso en el número de acciones constitucionales presentadas en contra de la Unidad para la Atención y Reparación a las víctimas, más no a la disminución de la interposición de tutelas invocando el derecho fundamental a la salud.

Lo anterior, lleva a concluir que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional aún no surtieron el efecto requerido que se pretendía con la Sentencia T-760 de 2008, que consistía en la disminución de las tutelas. dicha situación se agrava con el incumplimiento de las sentencias por parte de los demandados, lo que conlleva a que se impulsen las acciones por desacato, que según la se ha visto, no cumplen con su finalidad, puesto que los

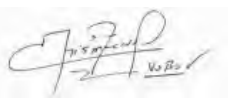

¹⁰ Fuente: Corte Constitucional / Proyecciones de población del DANE y Censo de 2018. Cálculos: Defensoría del Pueblo

<p>administradores de justicia no cumplen con las sanciones tanto pecuniarias como de arresto que allí se imponen.</p> <p>Por lo anterior, se resalta que con la presente iniciativa legislativa, se pretende eliminar las barreras administrativas que actualmente se presentan en el sistema de salud, reiterando la función de la Superintendencia Nacional de Salud, como ente de control, las sanciones penales descritas en la Ley 599 de 2000, y las sanciones impuestas con ocasión a los desacatos por incumplimiento en las decisiones que se profieran en atención al derecho al goce pleno de la salud y la vida en condiciones de dignidad.</p> <p>6. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley, contiene una serie de medidas concretas y frontales para la eliminación de barreras de acceso administrativo en perspectiva de garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, materializando el sentido de la Ley Estatutaria en Salud. En su conjunto, el proyecto aborda integralmente las dimensiones de coordinación interinstitucional, política pública, participación ciudadana y acción judicial en un paquete robusto de medidas para enfrentar la vulneración sistemática del derecho a la salud.</p> <p>En esa dirección crea una instancia interinstitucional denominada Comité Nacional de la política Pública del Goce Efectivo del derecho a la salud para evaluar y orientar la política pública explícitamente en perspectiva de garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, en esta instancia se fortalece la participación ciudadana en salud, dando relevancia a sus informes y solicitudes respecto al desempeño del sistema.</p> <p>El proyecto retoma los avances conceptuales frente a la comprensión de la salud como un fenómeno determinado socialmente y por ende multidimensional, creando el Consejo Nacional de Determinantes Sociales de la Salud con participación directa de sectores académicos de presencia regional y nacional que garantizan capacidad técnica y conexión con las realidades de los diferentes territorios.</p> <p>De la misma manera, el proyecto de ley, asume de manera frontal medidas drásticas para sancionar y prevenir el desacato al mecanismo judicial de la tutela, infortunadamente</p>	<p>perpetuado en el sistema de salud. Para esto establece penas efectivas a quienes en contravía del orden jurídico vigente nieguen tratamiento y establezcan barreras al goce efectivo del derecho a la salud. Finalmente se crea un Sistema de participación ciudadana coordinado por la Superintendencia Nacional de Salud, para evaluar y tomar correctivos inmediatos que garanticen la oportunidad y el acceso a los servicios requeridos por los ciudadanos.</p> <p>7. DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;">  LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara </td> <td style="text-align: center;">  OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">  JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República </td> <td style="text-align: center;">  PABLO CATATUMBO Senador de la República </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">  CRISELDA LOBO Senadora de la República </td> <td style="text-align: center;">  CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">  JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara </td> <td></td> </tr> </table>	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 CRISELDA LOBO Senadora de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara	
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara								
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 PABLO CATATUMBO Senador de la República								
 CRISELDA LOBO Senadora de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara								
 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara									

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se declara al Municipio de Hato Corozal Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.

<p>Proyecto de Ley No de 2021</p> <p>“Por medio del cual se declara al Municipio de Hato Corozal Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones”</p> <p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Esta iniciativa surge del trabajo conjunto entre la Academia de Historia de Casanare la cual suministró el sustento historiográfico que hace parte de la exposición de motivos del presente proyecto de ley.</p> <p>El periodo de 1810 a 1815 en la Nueva Granada se denomina como el de la Primera Independencia o Primera República, producto de lo sucedido el 20 de julio de 1810 en los hechos historiográficos conocidos como “El Florero de Llorente” donde los españoles pierden su poder y salen del territorio liberado por la fuerza republicana.</p> <p>Este periodo también es conocido como la “Patria Boba” por el hecho que los criollos sin la presencia de españoles, se dividieron entre centralistas y federalistas, dos maneras de contemplar cómo se debería administrar la naciente República, diferencia política e ideológica que los condujo a la guerra civil, mientras tanto España (que había vencido a Napoleón Bonaparte que desde 1808 había invadido a los ibéricos) planeaba en 1814 la Reconquista de las que fueran colonias españolas en América que se hizo efectiva en 1815 y que empezó con éxito por la Capitanía de Venezuela y desde allí hacia el Virreinato de la Nueva Granada.</p> <p>Pablo Morillo se encargó de la Reconquista iniciada desde Cartagena a partir del Régimen del Terror con ruta hacia Santafé, mientras tanto, a Sebastián de la Calzada los españoles le confiaron la reconquista de los Llanos de Casanare y desde allí tomarse a Santafé desde esas sábanas remontando la cordillera oriental, camino corto para tan semejante misión, pues por Cartagena era muy distante lograr ese objetivo reconquistador de la gran capital. De la Calzada reconquista el territorio araucano, cruza el Río Casanare y al entrar a Santa Rosa de Chire (hoy municipio de Hato Corozal) es esperado por los republicanos que encabezados por el General Joaquín Ricaurte y con subalternos tenía a José Antonio Páez, Ramón Nonato Pérez, Juan Galea, Miguel Guerrero, Juan Nepomuceno Moreno, Fray Ignacio de</p>
--

<p>Mariño y otros importantes cuadros de mando, se enfrenta a la tropa ibérica el 31 de octubre de 1815 en la resaltada Batalla de Chire.</p> <p>La tropa española estaba constituida por 900 infantes y 600 de caballería, frente a la minoritaria tropa republicana y desde las terrazas del Banco de Chire los republicanos planean su estrategia de batalla consistente en provocar al enemigo haciéndole ver que se huye y finalmente devolverse en contraataque en ciertos lugares topográficos favorables y con el método de la vanguardia de ataque encabezada por los caballos sin jinete en estampida, seguido de los letales lanceros que en la punta de las armas engrudaban el mortal veneno ancestral llamado curare que provocaba una muerte casi que inmediata. Los locales así se imponen a la tropa española que confundida y derrotada deja armas, pertrechos y huyen por la vía de Chita.</p> <p>A partir de este momento 31 de octubre de 1815, Casanare confirma su libertad que gozaba desde 1810 y las tropas llaneras se organizan para resistir las que serían continuas contiendas en aras de tomarse el territorio de esta Provincia sin lograrlo de manera definitiva salvo esporádicas tomas que luego eran repelidas y retomado el poder por parte de los llaneros.</p> <p>A partir de esta batalla emblemática, muchos de los militares republicanos venezolanos y granadinos decidieron huir, buscaron refugio en la Provincia de Casanare y se reunieron en una Junta de Oficiales el 16 de julio de 1816 para organizadamente planear darles libertad a los compatriotas granadinos. A dicha Junta asistieron: el Coronel Francisco de Paula Santander con poderes de Rafael Urdaneta y Manuel Serviéz, Coronel Miguel Valdés, su auditor de guerra Unda, otros oficiales como, Juan Antonio Paredes, Miguel Guerrero, Fernando Figueredo, Miguel Antonio Vásquez, José Antonio Páez, José María Carreño, Domingo Mesa, Francisco Conde y Juan Pablo Burgos, dando así inicio a la Campaña Libertadora desde ese 1815 hasta 1819 campaña que se sella con la Ruta Libertadora que llenó de gloria a la tropa libertadora en campos de Boyacá.</p> <p>Toda esta gesta ocurría en Santa Rosa de Chire la cual era una ciudad emblemática en la provincia de Casanare, cuarta en ser fundada por los españoles en Casanare después de Santiago de las Atalayas, Támara y San José de Pore; Santa Rosa de Chire era la ciudad más importante de la jurisdicción de la hacienda Jesuita más importante y centro administrativo de las cuatro en los Llanos, Caribabare; en 1781 Eugenio y Gregorio Bohórquez, chireños, eran los capitanes indigenistas de los 1500 guerreros que por Pore subieron a Pisba con la intención de sumarse a los</p>	<p>Comuneros del Socorro y otras Provincias que por primera vez realizaban en conjunto un gesto libertario; esta ciudad ruta obligada de la sal que desde la cordillera surtía la provincia de Casanare desde las minas de Chita, Sácama y La salina; este poblado fue destruido tres veces por guerra y epidemias; allí se acuñó la moneda de la independencia en 1818 por orden del General Francisco de Paula Santander; en 1817 hubo allí otra batalla emblemática donde se venció al español Julián Bayer.</p> <p>Por los anteriores hechos el territorio del municipio de Hato Corozal, reúne las condiciones historiográficas para ser elevado a patrimonio histórico y cultural de la nación, y darle otros reconocimientos materiales en el marco del Bicentenario para exaltar su aporte a la libertad de los colombianos pues cabe una pregunta con lógica respuesta. ¿De haberse perdido en Chire en 1815 hubiesen sucedido las batallas en Boyacá en 1819? Seguramente no. Por ello se podría afirmar que desde la Batalla de Chire nace la esperanza y proyecto de la libertad que finalmente le da nacimiento a las hoy seis naciones andinas.</p>  <p>JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara</p>
<p>Proyecto de Ley No de 2021</p> <p>Por medio del cual se declara al Municipio de Hato Corozal, "Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Declárese al municipio de Hato Corozal, "Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación" en su condición de escenario para la construcción de la Segunda y actual República.</p> <p>Artículo 2. El Gobierno nacional, el Ejército de Colombia, el Congreso de la República y la Academia de Historia de Casanare, anualmente rendirán homenaje a "el triunfo de Santa Rosa de Chire" el 31 de octubre para lo cual, vincularán a las organizaciones sociales de Hato Corozal e invitarán a las embajadas de los países andinos o bolivarianos que hacen parte de la gesta libertadora.</p> <p>Artículo 3. Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Hato Corozal en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Hato Corozal, en conformidad con la Constitución y la Ley, incluida la Ruta Turística Santa Rosa de Chire.</p> <p>Artículo 5. El Gobierno Nacional, la Gobernación de Casanare y el Municipio de Hato Corozal, quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los que les autoricen apropiarse en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente Ley.</p>	<p>Artículo 6. Radio y Televisión de Colombia, R.T.V.C. hará la producción de televisión y radio que será emitido para el país por el Canal Institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y Radiodifusora Nacional, sobre la condición de Patrimonio Histórico y Cultural del municipio Hato Corozal destacando a la vez los importantes aspectos sociológicos, productivos, económicos de dicha municipalidad.</p> <p>Artículo 7. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>  <p>JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del Sistema Tributario en Colombia.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del Sistema Tributario en Colombia”</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I OBJETIVO</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto aplicar medidas para racionalizar las cargas impositivas de los actores del sistema tributario colombiano.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO II MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN SOBRE LA CARGA TRIBUTARIA DEL SISTEMA</p> <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p><i>“Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000). La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>- Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2023. - Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2024. - Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2025.</i></p> <p style="text-align: center;">TÍTULO III MEDIDAS COMPENSATORIAS SOBRE LAS RENTAS FISCALES DEL ESTADO COLOMBIANO</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I IMPUESTO A LOS INGRESOS ALTOS</p> <p>ARTÍCULO 3. Impuesto a los ingresos altos – hecho generador. Créase desde el 1 de enero del año 2023 el impuesto a los ingresos altos, cuyo hecho generador lo constituye:</p> <p>i) El pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria, tanto del sector público como del sector privado, de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más.</p>	<p>ii) El pago o abono en cuenta mensual periódico por concepto de la contraprestación de los servicios prestados por parte de personas naturales, que contraten con el sector público o el sector privado, de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más.</p> <p>iii) El pago o abono en cuenta mensual periódico que perciban personas naturales por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más.</p> <p>iv) El pago o abono en cuenta mensual periódico de las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional, de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más.</p> <p>El concepto mensual periódico de que trata el inciso anterior incluye todos los pagos o abonos en cuenta que se realicen en el periodo del mes en que aplica el impuesto.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Para efectos de la aplicación del presente Capítulo, dentro del concepto de salario están comprendidos la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que se recibe con ocasión de la relación laboral, legal y reglamentaria.</p> <p>Las liquidaciones pagadas o abonadas en cuenta al momento de la terminación de la relación laboral, legal y reglamentaria no estarán sujetas al impuesto a los ingresos altos.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El impuesto a los ingresos altos no puede ser tratado como costo o gasto en el impuesto sobre la renta.</p> <p>ARTÍCULO 4. Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos del impuesto a los ingresos altos:</p> <p>1. Las personas naturales que perciban salarios mensuales periódicos provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria, tanto del sector público como del sector privado, de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más;</p> <p>2. Las personas naturales que perciban contraprestaciones mensuales periódicas por concepto de los servicios prestados, que contraten con el sector público o el sector privado de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más;</p> <p>3. Las personas naturales que perciban ingresos mensuales periódicos por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más;</p>															
<p>4. Las personas naturales con mesadas pensionales o asignaciones de retiro mensuales periódicas, sin consideración del régimen pensional, de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más.</p> <p>ARTÍCULO 5. Causación. El impuesto temporal y solidario a los ingresos altos se causa por los pagos o abonos en cuenta de que trata el artículo 3 de la presente ley que sean de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más, en el periodo del mes que aplica el impuesto.</p> <p>El impuesto a los ingresos altos es de carácter mensual.</p> <p>ARTÍCULO 6. Base gravable. La base gravable del impuesto a los ingresos altos está integrada por el valor del pago o abono en cuenta mensual periódico de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más por concepto de: i) los salarios provenientes de una relación laboral, legal y reglamentaria; ii) las contraprestaciones por servicios prestados; iii) los intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones; iv) las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional.</p> <p>Los descuentos por seguridad social en salud y/o pensión, incluyendo el porcentaje destinado al fondo de solidaridad pensional, derivados del pago o abono en cuenta de los salarios de la relación laboral, legal y reglamentaria, y de las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional, no integran la base gravable del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos.</p> <p>Los pagos por seguridad social en salud, pensión y/o riesgos laborales derivados del pago o abono en cuenta de contraprestaciones por servicios prestados, así como los ingresos por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías, explotación de la propiedad intelectual y dividendos y participaciones, no integran la base gravable del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos.</p> <p>Tampoco integra la base gravable el impuesto sobre las ventas -IVA que se genere con ocasión de la prestación del servicio que dio origen a las contraprestaciones sometidas a este impuesto.</p> <p>ARTÍCULO 7. Tarifa. La tarifa del impuesto a los ingresos altos se determinará de manera progresiva sobre la base gravable que trata el artículo 6 de acuerdo con la siguiente tabla:</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Ingreso Mayor o igual a :</th> <th style="text-align: left;">Ingreso Menor a :</th> <th style="text-align: left;">Tarifa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>10.000.000</td> <td>12.500.000</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>12.500.000</td> <td>15.000.000</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>15.000.000</td> <td>18.000.000</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>18.000.000</td> <td></td> <td>10%</td> </tr> </tbody> </table> <p>ARTÍCULO 8. Administración, recaudo, declaración y pago. La administración y recaudo del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>Sin perjuicio de las demás disposiciones previstas en este Capítulo, el impuesto a los ingresos altos se recaudará mediante el mecanismo de la retención en la fuente. Son agentes de retención en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos los agentes retenedores en la fuente del impuesto sobre la renta y complementarios, que además de las obligaciones previstas en el Estatuto Tributario, deberán incluir en el certificado de retención en la fuente correspondiente el valor de las retenciones en la fuente practicadas a título del impuesto a los ingresos altos.</p> <p>Dentro de los plazos previstos para la presentación y pago de la declaración de retención en la fuente, los agentes retenedores deberán presentar, con pago, la declaración, incluyendo en el renglón que, la Unidad Especial Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, señale mediante resolución los valores retenidos en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos. Los valores totales de las retenciones en la fuente a título del impuesto a los ingresos altos constituyen el valor total del impuesto.</p> <p>Los agentes retenedores del impuesto a los ingresos altos que incumplan las obligaciones sustanciales y formales serán objeto de las sanciones previstas en el Estatuto Tributario y en el artículo 402 del Código Penal.</p> <p>ARTÍCULO 9. Declaración y pago por parte del sujeto pasivo. En aquellos casos en que los pagos o abonos en cuenta sumen diez millones de pesos (\$10.000.000) o más y el agente retenedor no pueda determinar la sujeción pasiva ni el valor a retener, el sujeto pasivo podrá informar a los agentes retenedores con el propósito que éstos practiquen la retención en la fuente por concepto del impuesto a los ingresos altos en la proporción que les corresponda.</p> <p>En caso de que el sujeto pasivo no informe a los agentes retenedores o que alguno de los sujetos que realiza el pago o abono en cuenta no tenga la calidad de agente retenedor, dicho sujeto pasivo deberá presentar una declaración mensual electrónica con pago, cuyos plazos</p>	Ingreso Mayor o igual a :	Ingreso Menor a :	Tarifa	10.000.000	12.500.000	2%	12.500.000	15.000.000	5%	15.000.000	18.000.000	7%	18.000.000		10%
Ingreso Mayor o igual a :	Ingreso Menor a :	Tarifa														
10.000.000	12.500.000	2%														
12.500.000	15.000.000	5%														
15.000.000	18.000.000	7%														
18.000.000		10%														

para la presentación y el pago serán reglamentados por el Gobierno nacional. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN mediante resolución establecerá el formulario mediante el cual se presentará la correspondiente declaración.

ARTÍCULO 10. Régimen aplicable. Al impuesto a los ingresos altos le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario.

**CAPÍTULO II
SOBRETASA AL IMPUESTO DE RENTA DEL SECTOR FINANCIERO**

ARTÍCULO 11. Las instituciones financieras deberán liquidar un (1) punto porcentual adicional al impuesto de renta y complementarios durante los periodos gravables de 2023, 2024 y 2025.

**CAPÍTULO III
SOBRE LA REDUCCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO**

ARTÍCULO 12. El Gobierno Nacional creará una Comisión de Expertos que tendrá como objeto el estudio de la reducción del tamaño del Estado con el fin de maximizar y aumentar la eficiencia del uso de recursos públicos en materia de funcionamiento bajo criterio de minimización del gasto público.

ARTÍCULO 13. Durante el año 2023, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República una propuesta de reforma del Estado, que siga las recomendaciones de la Comisión de Expertos contemplada en el artículo 12 de la presente ley, para:

- i) Suprimir, fusionar, reestructurar, modificar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional.
- ii) Disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de entidades públicas, sociedades de economía mixta, sociedades descentralizadas indirectas y asociaciones de entidades públicas, en las cuales exista participación de entidades públicas del orden nacional.
- iii) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades escindidas, suprimidas, fusionadas,

reestructuradas, modificadas o disueltas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley.

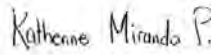
- iv) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional.

**CAPÍTULO IV
VIGENCIAS Y DEROGATORIAS**

ARTÍCULO 14. Derogatorias. A partir del 1o. de enero de 2026 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros y los artículos 75, 76 y 86 de la ley 2010 de 2019.

ARTÍCULO 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020 CÁMARA**

“Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del Sistema Tributario en Colombia”

OBJETO DE LA LEY

Reconociendo los estragos que ha surtido la pandemia en la economía nacional, y particularmente en los hogares colombianos, el presente proyecto de ley tiene como objetivo aplicar medidas para racionalizar las cargas impositivas de los actores del sistema tributario colombiano.

El principal cambio propuesto para equilibrar y racionalizar los tributos en el sistema impositivo colombiano comienza con el desmonte del 4 por mil; renta fiscal que es importante para el recaudo anual de recursos al Estado Colombiano y que en el 2020 alcanzó los 8.1 billones de pesos.

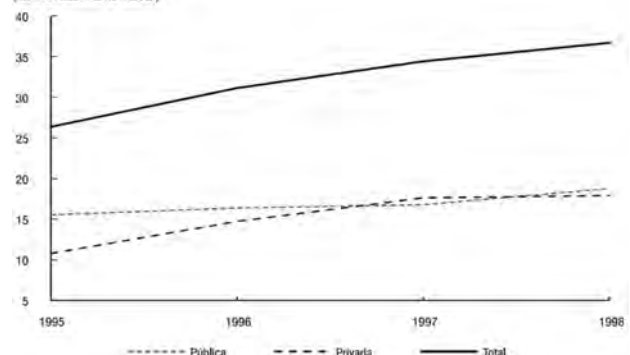
De esta manera, la sustitución un impuesto de esta magnitud debe realizar desde el reordenamiento del gasto público desde diferentes ámbitos. Primero, reconocer que hay un recaudo no explorado en los altos ingresos del sector público y privado, y quienes podrían aportar para lograr el desmonte de GME, segundo desde la acción solidaria que hoy tienen el sector financiero a través de una sobretasa de renta a los bancos e instituciones financieras, tercero, desde una reforma al Estado para la reducción de su tamaño y cuarto, derogar las costosas exenciones tributarias dirigidas a las grandes empresas del país.

ANTECEDENTES

- **Crisis de fines del siglo XX**

La reversión de los flujos de capital externos provocada por las crisis económicas que enfrentaron diversos países dentro y fuera de nuestro continente (Rusia, Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Tailandia, Indonesia, entre otros) impactó negativamente condiciones internas que hacían vulnerable la economía a nivel nacional, entre ellas, el déficit fiscal creciente generado por un aumento del gasto del Gobierno por encima de los ingresos (déficit financiado principalmente por emisiones de deuda interna) y el déficit de cuenta corriente, generado por el proceso de apertura económica de la década de los 90 que provocó, además, el endeudamiento del sector privado que incluso sobrepasó el

endeudamiento externo público:
(miles de millones de dólares)



“En 1999 Colombia sufrió la peor crisis económica desde que se tienen series de crecimiento, que vino acompañada de una crisis financiera y causó un cambio profundo en la política monetaria y cambiaria en el país. Así se terminaba una década caracterizada por transformaciones importantes en la forma de manejar la economía que fueron introducidas con la promulgación de la Constitución de 1991”¹.

Durante la década de los 90, a factores como la liberación de las tasas de interés, la reducción en los coeficientes de encaje e inversiones forzosas y la apertura del sector financiero a la inversión extranjera (teniendo en cuenta que antes de la Constitución de 1991, el porcentaje de participación de capitales extranjeros en los bancos era limitado), se sumó un aumento en la representación de los saldos de cartera de los establecimientos de crédito privados respecto al PIB que pasó del 23.5% al 35% entre 1991 y 1997.

Desde 1998 se presentó un ciclo de expansión y contracción del crédito generado, este último, por acciones como la recesión en la actividad productiva y una disminución de la capacidad de los establecimientos de crédito para mantener la oferta por la caída de los depósitos bancarios, el deterioro de los niveles de solvencia de los intermediarios y una recomposición de los activos de dichos establecimientos a favor de inversiones en títulos de deuda pública (esto último generado tanto por el déficit fiscal, como por el interés de reducir la exposición al riesgo de sectores privados afectados por la crisis); además del incremento de las tasas de interés domésticas entre 1998 y 1999 a raíz de la disminución del flujo

¹ Pérez Reina, David. *Historia del Banco de la República. Crisis de 1999*. Pág. 439

<p>financiero externo. Antes de la crisis, el auge en el ingreso de capitales extranjeros estuvo directamente relacionado con un proceso de desregulación financiera pero en el período de crisis los índices de represión financiera aumentaron bajo dos figuras: inversiones forzosas y un impuesto a los débitos bancarios.²</p> <p><i>“Utilizando un criterio de política anticíclica, en 1998 el Banco de la República redujo adicionalmente los coeficientes de encaje obligatorio y empezó a remunerarlo. A pesar de ello, la carga regulatoria del sector financiero se vio aumentada fuertemente desde finales de ese mismo año. Por un lado, el gobierno introdujo algunas inversiones forzosas a cargo de los establecimientos de crédito con el propósito de cubrir parcialmente los costos fiscales de la crisis financiera, con lo cual se revirtió, aunque en forma leve, la tendencia descendente que se había observado en el uso de estos instrumentos durante los siete años anteriores. Por otro lado, estableció un impuesto a las transacciones financieras destinado también a cubrir los costos de la crisis, en este caso de la banca pública. Aunque dicho impuesto tuvo inicialmente un carácter temporal, su recaudo fue extendido posteriormente con propósitos fiscales y la tarifa correspondiente se elevó de un nivel inicial de 2X1000 a 3X1000 en 2001 y a 4X1000 a partir de 2003”.</i>³</p> <p>El Banco de la República, atendiendo a las funciones que emanan de la última reforma constitucional, enfrentó la crisis con una defensa de la banda cambiaria (que implicó una disminución en varios períodos de las reservas internacionales y fue eliminada en septiembre de 1999), con el aumento de la liquidez disponible en la economía a partir de la disminución del encaje bancario y con préstamos a las entidades de crédito. Paralelo a ello, se han identificado como fallas de la banca central la falta de seguimiento efectivo al sistema financiero que hubiese permitido hacer una mejor evaluación y control del déficit fiscal, así como haber implementado controles de capital, sin desestimar lo que esto representaría para las inversiones extranjeras en el sistema financiero.⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado de Emergencia Económica y Social de 1998 <p>El 16 de noviembre de 1998, el presidente de la República Andrés Pastrana Arango, declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional mediante el decreto 2330.</p> <p>Dentro de las causales contenidas en el Considerando del decreto mencionado arriba se encuentra, entre otras, el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito que amenaza con perturbar el orden económico y social; el agravamiento de la crisis financiera a nivel internacional que generó una disminución en el flujo neto de capitales externos con graves consecuencias sobre la economía nacional, principalmente sobre el sector financiero;</p> <p>² Villar Gómez, Leonardo. Salamanca Rojas, David. Murcia Pabón, Andrés. <i>Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974 – 2003</i>. Pág. 2 – 3</p> <p>³ Villar Gómez, Salamanca Rojas, Murcia Pabón. <i>Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974 – 2003</i>. Pág. 10</p> <p>⁴ Pérez Reina. <i>Historia del Banco de la República. Crisis de 1999</i>. Pág. 440 – 457</p>	<p>las altas tasas de interés y la desaparición de la demanda por títulos de mediano y largo plazo dada la situación de crisis internacional y las restricciones monetarias que se mantuvieron a nivel interno; la situación que ponía en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito dadas las dificultades de garantizar liquidez a los ahorradores y el agotamiento de medidas para contrarrestar los efectos de la crisis por parte de las autoridades económicas entre las cuales se encuentran la reducción de los encajes, la ampliación del suministro de liquidez permanente hacia el sistema financiero por medio del Banco de la República, el fortalecimiento patrimonial del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras mediante un mecanismo especial de redescuento por \$500 mil millones a través de un acuerdo con el Banco de la República, entre otros.</p> <p>En este contexto y toda vez que el artículo primero del Decreto 2330 establecía: <i>“Declárese el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional desde la entrada en vigencia de este decreto hasta las veinticuatro horas del día dieciséis (16) de noviembre de 1998”</i>, el 16 de noviembre del mismo año, desde la presidencia se expidió el Decreto 2331, por medio del cual se dictaron <i>“medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias”</i>. En su artículo 29, y como parte de esos mecanismos institucionales y de financiación, en el Capítulo V del citado decreto: <i>De los mecanismos de financiación de las medidas de emergencia; se señala el siguiente:</i></p> <p><i>“ARTÍCULO 29. Establécense temporalmente, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre transacciones financieras como un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema, y de esta manera, proteger a los usuarios del mismo en los términos del Decreto 663 de 1993 y de este decreto.</i></p> <p><i>Dicha contribución se causará sobre las siguientes operaciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Las transacciones que realicen los usuarios de los establecimientos de crédito, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o cuentas de ahorros, con excepción de los traslados que se realicen entre cuentas en un establecimiento de crédito cuando ellas pertenezcan a la misma persona;</i> <i>Los pagos que realicen los establecimientos de crédito mediante abono en cuenta corriente o de ahorros;</i> <i>La emisión de cheques de gerencia, salvo cuando se expidan con cargo a recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante;</i> <i>La readquisición de cartera o de títulos que hayan sido enajenados con pacto de recompra y el pago de los créditos interbancarios, con independencia del medio utilizado para su celebración o formalización, con excepción de las operaciones de reporte celebradas con el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras;</i>
<p><i>e). Las transacciones que realicen los usuarios de las cuentas de depósitos en moneda nacional o extranjera abiertas en el Banco de la República mediante las cuales se disponga de recursos depositados en dichas cuentas.</i></p> <p>PARÁGRAFO 1º. <i>Para los efectos del literal a) del presente artículo se entiende por transacción toda operación de retiro en efectivo, en cheque, con talonario, con tarjetas débito, por cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas débito o mediante cualquiera otra modalidad que implique la disposición de los recursos depositados en las cuentas corrientes o de ahorro, denominadas en moneda legal o extranjera, o en UPAC-, sea que haya o no suficiente provisión de fondos, excluyendo los cargos en cuenta correspondientes a la prestación de servicios bancarios, tales como comisiones, tarifas, tasas y precios, incluyendo el valor de las chequeras.</i></p> <p>PARÁGRAFO 2º. <i>No estarán sujetos a esta contribución los débitos que se efectúen en las cuentas de depósito que mantienen los establecimientos de crédito en el Banco de la República para cubrir sus operaciones de canje en la Cámara de Compensación”.</i></p> <p>El artículo 30 del mismo decreto, señaló que la tarifa de dicha contribución para lo consignado en los numerales a, b y c, sería del dos por mil y causada sobre el valor total de la operación. Para lo consignado en los numerales d y e, la tarifa sería del uno punto dos por diez mil y causada también sobre el total de la operación. El artículo 31 señalaba quiénes serían los sujetos pasivos de las contribuciones y el artículo 32 señala a los establecimientos de crédito como responsables tanto del recaudo de las contribuciones, como del pago de las mismas al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN (entidad encargada de administrar y controlar la contribución junto con la Superintendencia Bancaria – art. 35).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sentencia C-122199 <p>Mediante este fallo, la Corte Constitucional definió la naturaleza de este gravamen en la de un impuesto por lo que el recaudo entraría a hacer parte de las cuentas de la Tesorería General de la República. Adicionalmente, la Corte extendió el tributo a todas las operaciones interbancarias, eliminó la tarifa preferencial y ordenó que los recursos recaudados solo podrían ser destinados al apoyo de la banca pública, los usuarios de créditos hipotecarios y los ahorradores del sistema operativo, excluyendo así del beneficio a la banca privada.⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de 1999 <p>Teniendo en cuenta el terremoto que tuvo lugar el 25 de enero de 1999 en el municipio de Córdoba, departamento de Quindío, con repercusiones en poblaciones de los departamentos de Caldas, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca; el 29 de enero del mismo año mediante Decreto No. 195 del mismo año se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública. De acuerdo con el artículo primero de la citada norma, el Estado de Emergencia iría hasta las veinticuatro horas del día</p> <p>⁵ Lozano, Ignacio. Ramos, Jorge. <i>Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras</i>. Pág. 5</p>	<p>27 de febrero con el fin de conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida como consecuencia de la calamidad pública a que se refieren los considerandos enunciados. En este contexto, el impuesto o contribución sobre las transacciones financieras se extiende hasta finales del año 2000 con ocasión del terremoto que dio lugar a la declaratoria de emergencia.⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 633 de 2000 <p>El 29 de diciembre del 2000 mediante la Ley No. 633 <i>“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial”</i>; el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF se adiciona al Estatuto Tributario a través del Libro Sexto – GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS (art. 1), que señala lo siguiente:</p> <p><i>“ARTÍCULO 870. Gravamen a los Movimientos Financieros, GMF. Créase como un nuevo impuesto, a partir del primero (1º) de enero del año 2001, el Gravamen a los Movimientos Financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.</i></p> <p>ARTÍCULO 871. Hecho Generador del GMF. <i>El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.</i></p> <p><i>En el caso de cheques girados con cargo a los recursos de una cuenta de ahorro perteneciente a un cliente, por un establecimiento de crédito no bancario o por un establecimiento bancario especializado en cartera hipotecaria que no utilice el mecanismo de captación de recursos mediante la cuenta corriente, se considerará que constituyen una sola operación el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo.</i></p> <p>PARÁGRAFO. <i>Para los efectos del presente artículo, se entiende por transacción financiera toda operación de retiro en efectivo, mediante cheque, con talonario, con tarjeta débito, a través de cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas débito o mediante cualquier otra modalidad que implique la disposición de recursos de cuentas de depósito, corrientes o de ahorros, en cualquier tipo de denominación, incluidos los débitos efectuados sobre los depósitos acreditados como “saldo positivo de tarjetas de crédito” y las operaciones mediante las cuales los establecimientos de crédito cancelan el importe de los depósitos a término mediante abono en cuenta”.</i></p> <p>En el artículo 872 del libro sexto, la ley fija la tarifa de este impuesto en el tres por mil (3x1000) especificando que, en ningún caso, este valor será deducible de la renta bruta de los contribuyentes, que su causación se hace en el momento en que se produce la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera (art. 873) y que la base gravable corresponde al valor total de la transacción mediante la cual se dispone de los recursos (art.</p> <p>⁶ Lozano, Ramos. <i>Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras</i>. Pág. 1</p>

874). La ley señala también los agentes de retención, la administración y las exenciones del GMF.

En lo que respecta a la disposición de los recursos generados del nuevo impuesto, el art. 2 de la Ley 633 de 2000 indica que, tanto el recaudo como los rendimientos del GMF, serán depositados en una cuenta especial de la Dirección del Tesoro Nacional hasta ser apropiados en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes y que el Gobierno propondrá al Congreso de la República la incorporación de estos ingresos en la medida en que las necesidades locales lo requieran y hasta agotar su producido.

• **Ley 863 de 2003**

El Capítulo V - GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS de la Ley 863 de 2003, "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas" mediante su artículo 18, establece una nueva tarifa para el GMF por medio de la adición de un parágrafo transitorio al artículo 872 del Estatuto Tributario así: "Parágrafo transitorio. Por los años 2004 a 2007 inclusive la Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del cuatro por mil (4x1000)".

• **Ley 1111 de 2006**

Mediante el artículo 41 (Capítulo IV - GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS) de esta Ley "Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales"; la tarifa del 4x1000 pasa de ser transitoria a ser fijada de manera permanente, a través de una modificación del artículo 872 del Estatuto Tributario así: "Artículo 872. Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros. La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del cuatro por mil (4x1000)".

• **Propuesta para el desmonte gradual del GMF**

En 2010, el Gobierno nacional socializó la propuesta de desmontar el impuesto a las transacciones financieras (que tenía una tarifa fija del 4x1000) disminuyendo un punto porcentual cada dos años. El desmonte se llevaría a partir del año 2011 hasta el 2018 cuando desaparecería. Desde el sector financiero, Asobancaria manifestó que este impuesto había representado un retroceso significativo en el uso del efectivo, además de haber frenado el crecimiento de la economía y la profundización bancaria, en un país con muy baja penetración del sistema financiero en la población (para este periodo, se estimaba que sólo el 60% de la población adulta tenía acceso al sistema financiero, mientras en países como Chile este sector representaba el 70% del PIB, en Colombia llegaba al 30%) en este contexto, desde la presidencia de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF el 4x1000 fue calificado como un impuesto antiético y desde la academia, se propuso

sustituirlo por un impuesto a la renta progresivo, teniendo en cuenta que el recaudo anual se venía estimando alrededor de los tres billones de pesos.⁷

En 2013 el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, radicó un Proyecto de Ley (aprobado en diciembre del mismo año) que proponía extender por un año el desmonte gradual del GMF (que contemplaba la disminución de un punto porcentual cada dos años, iniciando en 2015 con una tarifa del 2x1000; pasando al 1x1000 entre 2016 y 2017 hasta el 0x1000 en 2018), bajo el argumento de apoyar con estos recursos el Pacto Nacional Agropecuario y avanzar en la transformación de este sector.⁸ Además de considerar que este sería uno de los impuestos de más fácil recaudo y de menor evasión.⁹

• **Ley 1694 de 2013**

Mediante esta Ley "Por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones", se materializa el desmonte del impuesto a las transacciones financieras creado desde 1998 y con una tarifa fija permanente del 4x1000 a partir del 2016. El artículo primero de esta ley, propuso la modificación del artículo 872 del Estatuto Tributario de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 1°. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- * Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2015.
- * Al uno por mil (1 x 1.000) en los años 2016 y 2017.
- * Al cero por mil (0 x 1.000) en los años 2018 y siguientes.

PARÁGRAFO. A partir del 1° de enero de 2018 deróguese las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros".

• **Ley 1739 de 2014**

Teniendo en cuenta la modificación propuesta en la Ley 1694 de 2013, mediante el art. 45 esta ley extiende el desmonte del impuesto a las transacciones financieras así:

"ARTÍCULO 45°. Modifíquese el Artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

⁷ Revista Portafolio. "El cuatro por mil moriría en el 2018: Gobierno propondrá que el impuesto se reduzca un punto cada dos años", agosto de 2010. Documento disponible en <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/cuatro-mil-moriria-2018-gobierno-propondra-impuesto-reduzca-punto-dos-anos-341758>
⁸ Revista Dinero. "¿Larga vida al 4x1000?, febrero de 2013. Documento disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/radicado-proyecto-ley-para-extender-4x1000/185329>
⁹ Revista Dinero. "Gobierno aplazaría desmonte del 4x1000", diciembre de 2010. Documento disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/gobierno-aplazaria-desmonte-del-4x1000/109615>

Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2019.
- Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2020.
- Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2021.

Parágrafo. A partir del 1 de enero de 2022 deróguese las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros".

En la actualidad y con la más reciente reforma tributaria, "se estipule que el tributo se mantendría en 2018, a partir del próximo año iniciaría su desmonte gradual, hasta llegar a su desaparición total en el 2022".¹⁰ A continuación, se presentan dos imágenes correspondientes a la evolución del impuesto a las transacciones financieras en Colombia y el comportamiento en el recaudo del mismo:

EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS

• **Histórico**



Fuente: Diario La República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-están-en-la-mesa-2758394>

¹⁰ Diario La República. "Conozca cómo ha sido la evolución del impuesto del 4x1000 en 20 años", agosto de 2018. Documento disponible en <https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-están-en-la-mesa-2758394>

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL GMF

Desde la teoría, los criterios de eficiencia y equidad son parte fundamental en la hoja de ruta que guía las decisiones en materia tributaria a través de sistemas progresivos o regresivos para la distribución de la renta. En este sentido, respecto al impuesto a las transacciones financieras se han debatido diversas posturas ya sea a favor de su permanencia con una tasa fija (como sucede desde hace varios años en Colombia) o a favor de un desmonte progresivo hasta su desaparición teniendo en cuenta los dos conceptos anteriormente mencionados.

Tal como se mencionaba anteriormente, en noviembre de 1998 y dadas las facultades que otorga al gobierno la Constitución de 1991 en situaciones de crisis económica, se creó "una contribución sin precedentes" en la historia fiscal del país; consistía pues en el gravamen a las transacciones financieras (retiros de cuentas corrientes y de ahorros, entre otras) con una tasa del 2x1000. En un primer momento, el tributo se extendería hasta finales de 1999, tiempo en el cual se estimaba podrían corregirse los problemas del sector financiero (liquidez) que llevaron a la declaratoria de la crisis; sin embargo, situaciones como el terremoto en el eje cafetero provocaron su extensión hasta que dicho impuesto empezó a dibujarse como "pieza fundamental" en la estructura tributaria (teniendo en cuenta que ya se contemplaba dentro de la reforma tributaria que el ejecutivo presentó al Congreso en el 2000), principalmente por los niveles de recaudo que había generado en un momento en que las necesidades de recursos fiscales interactuaban con la imposibilidad de hacer ajustes significativos al gasto público.¹¹

Algunas de las posturas alrededor del establecimiento y la implementación de este tipo de tributo, son aquellas que señalan problemas de eficiencia relacionados con el incremento en los costos de uso del capital, con la alteración en la estructura de financiamiento de las empresas, con un desestímulo en las operaciones financieras de corto plazo y con una reducción en la rentabilidad efectiva de los recursos depositados en las cuentas corrientes y de ahorros que impacta directamente en el desestímulo antes nombrado, generando preferencias por otro tipo de mecanismos no gravados con este impuesto. Se ha señalado benéfica, la eficacia del tributo por ser "fuente potencial de rentas fiscales y como mecanismo efectivo para reducir el exceso de volatilidad de los mercados financieros".¹² Tal como se mencionó en los antecedentes, en la última reforma tributaria se propuso nuevamente un desmonte de este impuesto iniciando en el año 2018 y finalizando en el 2022 con su desaparición. Sin embargo, además de algunos de los beneficios antes señalados, para el 2018 se calculó una participación de cerca del 5% del recaudo total lo que hace difícil pensar en un desmonte total del mismo.¹³

¹¹ Lozano. Ramos. Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Pág. 1

¹² Lozano. Ramos. Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Pág. 3-4

¹³ Diario La República. "Conozca cómo ha sido la evolución del impuesto del 4x1000 en 20 años", agosto de 2018. Documento disponible en <https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-están-en-la-mesa-2758394>

Una de las dificultades que ha representado este impuesto para el sector financiero, es que se percibe como un obstáculo para aumentar la bancarización a nivel nacional. En varios de los informes y estudios que se han realizado sobre esta materia, dentro de las medidas que se contemplan para aumentar los porcentajes de bancarización ha estado presente el desmonte progresivo del impuesto a las transacciones financieras, teniendo en cuenta que el proceso de bancarización desestimula el uso del efectivo permitiendo a su vez aumentar el reconocimiento fiscal de costos y deducciones, pasivos e impuestos descontables.¹⁴ Al respecto, cabe mencionar que entre 2008 y 2014 el porcentaje de población adulta bancarizada pasó del 56% al 73%; sin embargo, solo el 53% de los bancarizados hace uso de sus productos financieros.¹⁵ En septiembre de 2019, la cifra de adultos bancarizados fue de 29 millones, es decir, el 83,3% de la población adulta del país.¹⁶

Colombia respecto a la implementación del impuesto a las transacciones financieras en otros países del continente

De acuerdo con el estudio de Lozano y Ramos citado antes, hacia el año 2000, en varios países de América Latina el impuesto a las transacciones financieras fue adoptado de diversas formas orientadas principalmente a controlar los movimientos de capitales especulativos y generar nuevas rentas fiscales. Un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL en junio de 2012, clasifica, entre los tipos de impuestos a las transacciones financieras, los siguientes: el Impuesto al Débito/Crédito Bancario (IDB); el Impuesto a las Transacciones de Valores (ITV); y el Impuesto a las Transacciones de Divisas (ITD), siendo el más utilizado en el continente el Impuesto al Débito/Crédito Bancario cuya base son los retiros y/o depósitos de cuentas bancarias y el propósito la recaudación de ingresos fiscales. Respecto al mismo, el estudio destaca las siguientes características:

- Había sido implementado en varios países de América Latina y Asia como una medida temporal para aliviar las crisis financieras pero que con el tiempo se transformó en un impuesto permanente (caso Colombia)
- Las tasas fijadas se habrían mantenido entre el 0,25% y el 3% (teniendo en cuenta que en algunos países se han aplicado exenciones o tasas preferenciales para transacciones hechas por cierto tipo de instituciones ya sea gubernamentales, bancas centrales, entre otras

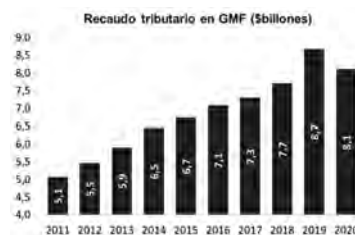
¹⁴ Moreno Serrano, Sandra. "Incentivos fiscales a la bancarización en Latinoamérica", 2015. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT. Documento disponible en https://www.icdt.co/publicaciones/revistas/revista72/PUB_ICDT_ART_MORENOSERRANOSandraPatricia_Incentivosfiscales%20labancarizacionenLatinoamerica_RevistaICDT72_Bogota_15.pdf
¹⁵ Revista Dinero. "Colombia difícilmente tendrá bancarización total en 2020". Abril de 2015. Documento disponible en <https://www.dinero.com/inversionistas/articulo/como-sera-bancarizacion-colombia-2020/207769>
¹⁶ Revista Portafolio. "el 83,3% de la población adulta tiene al menos un producto financiero". Enero de 2020. Documento disponible en <https://www.portafolio.co/economia/el-83-3-de-la-poblacion-adulta-tiene-al-menos-un-producto-financiero-537077>

- La base impositiva ha sido mayoritariamente sobre el débito (retiro) de cheques, cuentas corrientes y de ahorros, así como al retiro de préstamos
- El recaudo generado de este tipo de impuesto varía de un país a otro, pero generalmente ha sido del orden del 1% del PIB

Como parte de los efectos adversos de este tipo de impuestos, el informe señala que se puede incrementar la tenencia de efectivo en tanto sería una manera de evitar su pago, al tiempo que hay una disminución en el uso de depósitos bancarios; que dada la elasticidad de la base (retiros y/o depósitos) con respecto a las tasas del impuesto (que tienden a ser altas) hay un incentivo para la desintermediación y como resultado de esta, una disminución de la productividad del impuesto (ingresos como porcentaje del PIB). También señala un posible debilitamiento del sistema financiero (con un crecimiento paralelo de sectores informales) y que la productividad de este tributo depende de la tasa utilizada, en la medida que a tasas más altas es mayor el incentivo para la evasión.¹⁷ Al respecto cabe mencionar que Colombia, además de ser uno de los países en donde este tributo pasó a ser permanente de manera más rápida, también es un país con la tarifa más alta.

SOBRE EL IMPACTO FISCAL DEL DESMONTE DEL 4 POR MIL EN EL 2021

Sin desconocer la importancia que representa el recaudo del 4 por mil en las finanzas del Estado, este tributo aporta en promedio unos 8 billones de pesos al año en los últimos tres años. Durante la última década, entre el 2011 y el 2020, el recaudo tributario por concepto del GMF ha mostrado una tendencia creciente hasta alcanzar los \$8,7 billones en 2019, para luego caer hasta los \$8,1 billones en 2020 como consecuencia de la pandemia. Como porcentaje del PIB, el recaudo por GMF durante el 2020 bordeó el 0,81%, cifra similar a la del promedio de la última década (0,82%), tal como lo muestra la siguiente gráfica:



Fuente: DIAN 2020, elaboración Asobancaria 2021.

¹⁷ Rojas Suárez, Liliانا. "La experiencia del impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: temas y lecciones", 2012. Publicado en Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Documento disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/liliana_rojas-suarez_adi_2012_sesion_2.pdf

Con el fin de hacer el desmonte un ejercicio sostenible y apelar por que las consecuencias de aprobar este proyecto de ley sean casi un juego de suma cero, la presente iniciativa propone reemplazar esta renta fiscal, mediante la aprobación de los siguientes instrumentos fiscales y así sustituir los 8 billones que le representan a las arcas del país:

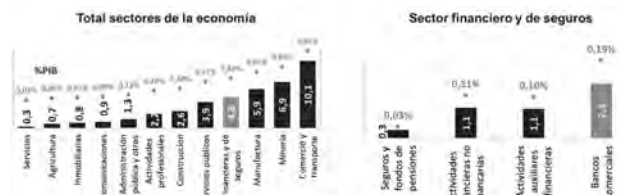
Impuesto a los ingresos altos

Este impuesto fue una de las propuestas de la Reforma Tributaria que se archivó en el primer semestre del 2021. La cual buscaba, mitigar los efectos desiguales de la crisis económica y sanitaria en un acto solidario de aquellos que perciben más ingresos en el país. Tal como lo referenciaba la exposición de motivos del proyecto de ley 594 C 439 S de 2020, el impuesto a los salarios altos tiene como finalidad que las personas con ingresos mensuales superiores a los \$10 millones de pesos, tanto del sector público como privado, puedan contribuir solidariamente a solucionar el déficit del Estado Colombiano.

Este apoyo podrá ser descontado del impuesto de renta en años posteriores, por lo que el esfuerzo por parte de los hogares con ingresos más altos en Colombia para apoyar las necesidades de gasto de corto plazo generadas por la pandemia se ve compensado posteriormente. El impuesto se recaudaría mensualmente con base en los ingresos tanto laborales como de otra índole, de las personas naturales y tendría una tarifa marginal y progresiva de acuerdo al nivel de ingresos percibido. Igualmente, tiene en consideración para la determinación de la base gravable la posibilidad de descontar de los ingresos mensuales el monto asociado al pago de la seguridad social.

Sobretasa al impuesto de Renta del Sector Financiero

Impuesto neto de renta, año gravable 2019 (\$ billones)



Durante el año gravable 2019, el sector financiero y de seguros pagó por concepto de impuesto de renta cerca de \$4,6 billones (0,43% del PIB). Dentro del sector, se encuentra que los bancos comerciales pagaron por el impuesto cerca de \$2,1 billones (0,19% del PIB). Existe el potencial para que, en un acto solidario, el sector financiero pueda tributar de forma

temporal, un punto adicional sobre su tarifa de renta vigente durante los años del desmonte del 4 por mil y mitigue el impacto durante la transición hacia un sistema tributario sin gravámenes a los movimientos financieros.

Reducción del tamaño de Estado

Se propone crear una comisión de expertos que presente al Gobierno diferentes mecanismos para reducir el tamaño del Estado, para maximizar el uso de los recursos públicos. De este ejercicio, el Gobierno Nacional presentará una reforma al Estado al Congreso de la República, en el que se evidencia una reducción del gasto público de personal, reorganizando las entidades del orden nacional y mejorando su capacidad para ejecutar su objeto social.

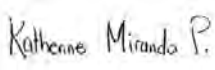
Derogando los beneficios tributarios a las Megainversiones

Durante el 2019, la DIAN reportó los datos del agregado de las declaraciones de renta de las empresas. En esta relación es posible determinar que las últimas reformas tributarias podrían estar pasando esta carga a las personas naturales.

	Con Beneficios	Sin Beneficios
Ingresos ordinarios	1.752.492.739	1.752.492.739
Total Ingresos Brutos	2.196.848.214	2.196.848.214
Devoluciones	44.541.939	44.541.939
Ingresos no renta	38.907.117	38.907.117
Total Ingresos Netos	2.112.481.903	2.112.306.275
Total costos y gastos	1.550.045.595	1.950.045.596
Recuperación deducciones	3.560.828	3.560.828
Renta Líquida Ordinaria	136.275.875	139.543.618
renta presuntiva	9.487.200	9.487.200
renta sujeta	12.634.933	12.634.933
Renta Líquida Gravable	158.020.576	159.945.453
Impuesto RIG	44.602.407	49.202.494
Descuentos Tributarios	8.538.399	8.538.399
Impuesto Neto de Renta	40.092.017	62.707.997
Total Impuesto + Cargo	40.829.010	63.446.255

Fuente: DIAN 2019, elaborado por Razón Pública, disponible para consulta en: <https://razonpublica.com/los-beneficios-tributarios-las-empresas-estan-desantrando-al-pais/>

De acuerdo a estos datos, las empresas pagaron 40,8 billones en impuestos de renta en el año gravable de 2019. Sin dichos beneficios, las empresas habrían tenido que pagar 63,4 billones. La diferencia, unos \$22,6 billones, es la suma de recursos dejados de cobrar y que quedaron en manos de las empresas, \$22,6 billones de pesos equivalen a la tercera parte de

<p>lo que las empresas han debido pagar y que bien podrían ser similares al objetivo recaudatorio de tres reformas tributarias.</p> <p>Proponemos derogar los beneficios otorgados a las megainversiones aprobados en el 2019, que hoy le cuestan al país entre 6 y 9 de billones de pesos. Siendo esta derogación la fuente principal de financiación que permitiría desmontar con mayor certeza el 4 por mil y racionalizar los tributos en el sistema tributario.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>Documentos digitales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pérez Reina, David. "Historia del Banco de la República. Crisis de 1999". Documento disponible en https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/7004/10.%20Historia%20del%20Banco%20de%20la%20Rep%C3%BAblica.%20Crisis%20de%201999.pdf?sequence=1&isAllowed=y • Villar Gómez, Leonardo. Salamanca Rojas, David. Murcia Pabón, Andrés. "Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974 - 2003". Publicado en Revista Desarrollo y Sociedad No. 55. Universidad de los Andes, 2005. Documento disponible en https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra322.pdf • Lozano, Ignacio. Ramos, Jorge. "Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras". Documento disponible en https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra143.pdf • Moreno Serrano, Sandra. "Incentivos fiscales a la bancarización en Latinoamérica", 2015. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario - ICDT. Documento disponible en https://www.icdt.co/publicaciones/revistas/revista72/PUB_ICDT_ART_MORE 	<p>NOSERRANOSandraPatricia_Incentivosfiscalesa%20labancarizacionenLatinoamerica_RevistaICDT72_Bogota_15.pdf</p> <ul style="list-style-type: none"> • https://razonpublica.com/los-beneficios-tributarios-las-empresas-estan-desangrando-al-pais/ <p>Revistas digitales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revista Portafolio. "El cuatro por mil morirá en el 2018: Gobierno propondrá que el impuesto se reduzca un punto cada dos años", agosto de 2010. Documento disponible en https://www.portafolio.co/economia/finanzas/cuatro-mil-morira-2018-gobierno-propondra-impuesto-reduzca-punto-dos-anos-341758 • Revista Dinero. "¿Larga vida al 4x1000?, febrero de 2013. Documento disponible en https://www.dinero.com/pais/articulo/radicado-proyecto-ley-para-extender-4x1000/185329 • Revista Dinero. "Gobierno aplazaría desmonte del 4x1000", diciembre de 2010. Documento disponible en https://www.dinero.com/pais/articulo/gobierno-aplazaria-desmonte-del-4x1000/109615 • Diario La República. "Conozca cómo ha sido la evolución del impuesto del 4x1000 en 20 años", agosto de 2018. Documento disponible en https://www.larepublica.co/finanzas/asi-ha-ha-sido-la-evolucion-del-4x1000-en-20-anos-y-las-propuestas-que-est-an-la-mesa-2758394 • Revista Dinero. "Colombia difícilmente tendrá bancarización total en 2020". Abril de 2015. Documento disponible en https://www.dinero.com/inversionistas/articulo/como-sera-bancarizacion-colombia-2020/207769 • Revista Portafolio. "el 83,3% de la población adulta tiene al menos un producto financiero". Enero de 2020. Documento disponible en https://www.portafolio.co/economia/el-83-3-de-la-poblacion-adulta-tiene-al-menos-un-producto-financiero-537077
--	---

CONTENIDO

Gaceta número 1078 - Miércoles, 25 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Págs.

Proyecto de Acto legislativo número 212 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia.	1
Proyecto de Acto legislativo número 214 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifca el fuero de congresistas.....	3
Proyecto de Acto legislativo número 243 de 2021 Cámara, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Literario, Cultural y Turístico al municipio de Aracataca en el Departamento del Magdalena.	6
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 201 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo en lo referente al procedimiento disciplinario en las relaciones de trabajo particulares y dictan otras disposiciones.	8
Proyecto de ley número 202 de 2021 Cámara, por medio del cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley 1751 de 2015 con el fin de eliminar barreras para el acceso efectivo al derecho a la salud, se fortalece el mecanismo de tutela en esta materia y se dictan otras disposiciones.	15
Proyecto de ley número 203 de 2021 Cámara, por medio del cual se declara al Municipio de Hato Corozal Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones	19
Proyecto de ley número 205 de 2021 Cámara, por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del Sistema Tributario en Colombia.	21