



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1246

Bogotá, D. C., viernes, 17 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 4ª de 1992 en favor de la descentralización y se crea el Sistema de Compensación Variable en el Estado.

PONENCIA: PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 004 de 2021 Cámara.

"Por medio del cual se modifica la Ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado"

Palabras clave: *Compensación, salario, servidor público, función pública.*

Instituciones clave: *Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

I. INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley No. 004 de 2021 Cámara (de ahora en adelante, "el Proyecto de Ley") para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- Argumentos de la Exposición de Motivos.
- Marco normativo.
- Marco jurisprudencial.
- Conceptos Técnicos.
- Consideraciones del ponente.
- Pliego de Modificaciones.
- Conclusión.
- Proposición.
- Texto Propuesto.

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley fue radicado el 20 de julio de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del Proyecto los Honorable Senador:

Andrés García Zuccardi y Miguel Amín Escaf y los Honorables Representantes: Oscar Tulio Lizcano y Jorge Eliécer Tamayo Marulanda.

El 11 de agosto de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes – mediante oficio CSPCP 3.7.348-2020– designó como coordinadora ponente a la Representante a la Cámara Norma Hurtado Sánchez y ponentes a los Representantes a la Cámara Fabián Díaz Plata y Jairo Humberto Cristo Correa.

El proyecto de ley ha tenido desarrollo en iniciativas anteriores sin surtir con éxito sus respectivos debates, según se cita en el texto radicado originalmente:

- Proyecto de Ley 120 de 2014 Senado *"Por medio de la cual se crea el Sistema de Compensación Variable Salarial en el sector público"*. Autor: Senador Andrés García Zuccardi.
- Proyecto de Acto Legislativo 006 de 2015 Senado *"Por el cual se modifica el artículo 150 y se deroga el artículo 187 de la Constitución Política – Régimen Salarial de los congresistas"*. Autores: Senadores Jimmy Chamorro Cruz, Claudia López Hernández, Armando Benedetti Villaneda, Maritza Martínez Aristizábal, Jorge Eliécer Prieto Pinero, Jorge Iván Ospina Gómez, Roy Barreras Montealegre, Angélica Lozano Correa, Sandra Ortiz Nova y los Representantes Juan Carlos Losada Vargas, Ángela Robledo Gómez y Heriberto Sanabria Astudillo.
- Proyecto de Acto Legislativo 003 de 2015 Senado *"Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República - Congela la remuneración de los congresistas"* Autores: Senadores Álvaro Uribe Vélez, Alfredo Ramos, Daniel Cabrales, Honorio Henríquez, Paola Holguín, María Del Rosario Guerra, José Obdulio Gaviria, Nohora Tovar Rey, Thania Vega de Plazas, Fernando Araujo, Carlos Felipe Mejía y los Representantes Margarita María Restrepo, Fernando Sierra, Edward Rodríguez, Federico Hoyos, y otros.
- Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2016 Senado *"Por el cual se modifica el artículo 187 de la Constitución Política - Reduce el salario de los congresistas"* Autores: Senadores Claudia López, Maritza Martínez, Jorge Iván Ospina, Jimmy Chamorro, H.R Oscar Ospina, Sandra Ortiz, Jorge E Pérez, Alirio Muñoz, Ana Cristina Paz, Iván Cepeda Castro, Angélica Lozano, y otros.
- Proyecto de Acto Legislativo 539 de 2021 Cámara *"Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas"*. Senadores Angélica Lisbeth Lozano Correa, Jorge Eliécer Guevara, Andrés García Zuccardi, Temistocles Ortega Narváez, Iván Marulanda Gómez, Antonio sanguino Páez, Jorge Eduardo

<p>Londoño Ulloa, Maritza Martínez Aristizábal, Guillermo García Realpe y los Representantes José Daniel López Jiménez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Juanita María Goebertus Estrada, César Augusto Ortiz Zorro, León Fredy Muñoz Lopera, José Luis Correa López, Harry Giovanni González García y Gabriel Santos</p> <p>III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>El Proyecto de Ley –que cuenta con 8 artículos– busca “<i>reformular la remuneración salarial de los empleados públicos ... y crear el Sistema de Compensación Variable por Resultados en el Estado</i>”, en línea con lo anterior, propone que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales se fije en armonía con las corporaciones de este orden administrativo y el Gobierno nacional; también plantea crear una comisión de expertos salariales sobre remuneración variable en la administración pública.</p> <p>Los ocho artículos se dividen así: artículo 1 (objeto), artículo 2 (modifica la fijación del régimen prestacional de los servidores públicos); artículo 3 (crea la comisión de expertos salariales); artículo 4 (define el sistema de compensación variable salarial); artículo 5 (define los encargados de diseñar e implementar el sistema); artículo 6 (vigilancia de los recursos para implementación del sistema); artículo 7 (trata sobre la obligatoriedad de implementación del sistema) y artículo 8 (vigencia).</p> <p>IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.</p> <p>Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto, se pueden resumir en las siguientes premisas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se hace mención a las prácticas del sector privado para mejorar la productividad de sus empleados y ser más competitivos en el mercado, utilizando la entrega de incentivos. 2. Necesidad de ajustar los altos salarios del Estado y, en particular, de los congresistas de la República, lo cual se ha visto impedido por múltiples inconvenientes legales, para lo cual se requiere modificar la forma en la cual se presenta el proyecto de ley con estos fines. 3. Menciona la necesidad de crear una Comisión de Expertos para hacer una evaluación de la remuneración de los funcionarios públicos. 4. Se enfatiza en la necesidad que el Estado innove, no sólo en ofrecer nuevos servicios, sino en diseñar programas de compensación variable como una estrategia importante para mejorar el servicio público. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Según el proyecto de ley, la compensación variable puede entenderse como una remuneración adicional por desempeño logrado entre los funcionarios públicos, que se ha implementado en Inglaterra, Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Corea del Sur, Suiza y Brasil (concretamente en el Estado de Mina Gerais). 6. Aduce que, por contrariedades de la Ley 4 de 1992, el Gobierno nacional y los entes territoriales han aprobado aumentos salariales para los servidores públicos desde el año 2013 en los municipios, distritos y departamentos, pero que en la práctica no es posible recibir al 100%. 7. En razón al anterior punto, los autores exponen la necesidad de modificar el parágrafo único del artículo 12 de la Ley 4 de 1992, para que los servidores públicos territoriales tengan una remuneración acorde a lo establecido en la ley y los convenios internacionales suscritos por Colombia. 8. Finalmente, argumentan que el proyecto de ley se sustenta en el concepto de tridimensionalidad de las que goza el derecho al trabajo: <ol style="list-style-type: none"> a. Es un valor fundante del Estado de Derecho. b. Goza de un núcleo de protección subjetiva e inmediata, que le otorga el carácter de fundamental. c. Es un principio que limita la libertad de configuración normativa del Legislador, porque imparte un conjunto de reglas y principios mínimos laborales que deben ser respetados por la ley en todas las circunstancias. <p>V. MARCO NORMATIVO.</p> <p>1. MARCO CONSTITUCIONAL.</p> <p>El texto del Proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen:</p> <p>Artículos 1º (dignidad humana, trabajo y solidaridad), 2º (fines esenciales del Estado), 13 (promoción de condiciones de igualdad real y efectiva), 25 (trabajo en condiciones dignas), 48 (seguridad social), 53 (principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo), 334 (acceso efectivo a los bienes y servicios básicos por las personas de menores ingresos) y 366 (prioridad del gasto social en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales).</p> <p>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)</p>
<p>19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:</p> <p>(...) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública...</p> <p>2. MARCO LEGAL</p> <p>El texto del Proyecto de Ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:</p> <p>Ley 411 de 1997: Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", adoptado en la 64 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978.</p> <p>Ley 524 de 1999: Por medio de la cual se aprueba el "Convenio Número Ciento Cincuenta y Cuatro (154) sobre el Fomento de la Negociación Colectiva", adoptado en la Sexagésima Séptima (67) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, con fecha diecinueve (19) de junio de mil novecientos ochenta y uno (1981).</p> <p>Ley 584 de 2000: Por la cual se derogan y se modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.</p> <p>Ley 909 de 2014: ARTÍCULO 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa. En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones:</p> <p>...</p> <p>d) Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa;</p>	<p>j) Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;</p> <p>ARTÍCULO 12. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa. La Comisión Nacional del Servicio Civil en ejercicio de las funciones de vigilancia cumplirá las siguientes atribuciones:</p> <p>...</p> <p>f) Velar por la aplicación correcta de los procedimientos de evaluación del desempeño de los empleados de carrera;</p> <p>ARTÍCULO 26. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que se les otorgue comisión hasta por el término de tres (3) años, en periodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra. En todo caso, la comisión o la suma de ellas no podrá ser superior a seis (6) años, so pena de ser desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.</p> <p>Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p> <p><u>En estos mismos términos podrá otorgarse comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período a los empleados de carrera que obtengan evaluación del desempeño satisfactoria.</u></p> <p>Acuerdo 565 de 2016 de la Comisión Nacional del Servicio Civil: Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba, que pretende funcionar como una herramienta de gestión del talento humano.</p>

VI. MARCO JURISPRUDENCIAL.

Sobre el asunto que se pretende regular, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

Sentencia SL478-2021 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - M.P. DOLLY AMPARO CAGUASANGO VILLOTA¹

“...*Juego de un estudio de los salarios de los trabajadores del sector petrolero realizado en 2007, Ecopetrol concluyó que sus servidores devengaban menos del 20% de la remuneración media que se paga en esta industria. Dicho desequilibrio salarial estaba haciendo perder capacidad competitiva a la demandada, de manera que, a finales de la referida anualidad, la empresa accionada creó una política de compensación salarial mensual en la que incluyó el «estímulo al ahorro económico mensual», disponiendo que algunos de los trabajadores realizaran aportes a una AFP por una suma fija mensual pagada en su totalidad por Ecopetrol. Así mismo, solicitó a sus trabajadores que firmaran una cláusula de exclusión salarial del referido beneficio, que en su caso, le fue remitida el 24 de agosto de 2008*”. Énfasis por fuera del texto original.

Las sentencias C-251 de 1997, SU-624 de 1999, C-1165 de 2000, C-1489 de 2000 y C-671 de 2002:

El Congreso cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de seguridad social, en ejercicio del cual *“puede diseñar regímenes especiales para determinado grupo de trabajadores, siempre que los mismos no resulten discriminatorios. En dichos regímenes especiales, pueden estar incluidos beneficios no contemplados en el régimen general, bajo la condición de que la consagración de tales beneficios persiga la defensa de bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como los derechos adquiridos, y de que con ella no se perpetúe un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores*”. Énfasis por fuera del texto original

VII. CONCEPTOS TÉCNICOS

¹ Expediente 74424 – Sala de Descongestión Laboral – Recurso de casación.

Según respuesta allegada desde el Departamento de la Función Pública al Honorable Senador Andrés García Zuccardi², dicha entidad considera viable un Sistema de Compensación Salarial Variable, como *“...elementos de reconocimiento a la productividad que tengan efectos en el ingreso de los empleados públicos... Acciones que, se insiste, han de satisfacer los principios de racionalidad de los recursos públicos, su disponibilidad, así como la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal, como lo dispone la misma Ley marco de Salarios o Ley 4a de 1992”*.

Posteriormente, el Departamento de la Función Pública, allega concepto a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes³ que reza lo siguiente:

“... ”

En virtud de lo anterior, y como quiera la iniciativa en la modificación de la Ley 4 de 1992 (Proyecto de ley 004 de 2021) proviene de la Cámara de Representantes, y no del Gobierno Nacional como lo exige la Constitución Política, y como quiera que el proyecto no cuenta con el estudio del impacto fiscal que ello deriva, esta Dirección Jurídica considera que el citado proyecto de ley tiene vicios de Constitucionalidad, por lo que se sugiere no continuar con el trámite del mismo”.

VIII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Los ponentes consideran que el proyecto de ley apunta a atraer y retener a personal altamente calificado que sea requerido para el desempeño de cargos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo. De igual manera, esta [compensación variable salarial] constituye un reconocimiento económico al empleado por el buen ejercicio de las funciones propias del cargo que desempeña.⁴

Se ha evidenciado que entidades como la DIAN, la Aerocivil, la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación han implementado compensaciones variables a determinados empleos. Por tanto, no es ajeno al Gobierno nacional el desarrollo de mecanismos que reconozcan y retribuyan los resultados observables de la gestión de los servidores públicos.

² Radicado 201440001932261 del 26 de diciembre de 2014. Referencia Compensación Salarial Variable.

³ Radicado 2021-206-057867-2 del 12 de agosto de 2021. Referencia CSPCP.3.7-515-21 Comentarios al Proyecto de Ley No. 004 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica la Ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado”.

⁴ Ibidem.

En el contexto general de la administración del empleo público se cuenta con el marco del Decreto Ley 1567 de 1998, el cual se determinan elementos que se constituyen como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y de su familia, como lo son los referidos a bienestar social e incentivos.

Estos elementos de bienestar y estímulos tienen como propósito el mejoramiento de las condiciones laborales, esto es, el Bienestar Social Laboral de servidor, así como el reconocimiento de un trabajo eficiente y eficaz de los empleados; construir una vida laboral que contribuya a la productividad y su desarrollo personal; recompensar el desempeño efectivo de los servidores y de los grupos de trabajo, así como facilitar la cooperación interinstitucional entre las entidades para la asignación de incentivos al desempeño excelente de los empleados.

Por último, consideramos importante replicar los beneficios de compensación variable de empleos públicos de las entidades citadas previamente:

• **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN**

En el año 1991 se estableció la prima de productividad, la cual retribuye la eficiencia y la eficacia de los funcionarios de carrera tributaria en el ejercicio de funciones, la cual les da el derecho a percibir una prima de productividad en reconocimiento de su rendimiento satisfactorio en el desempeño de las funciones y del logro de las metas de gestión.

Esta prima de productividad puede ser reconocida por cuatro factores: **1) INDIVIDUAL:** causada en razón de haber alcanzado una evaluación satisfactoria; **2) PLURAL:** Causada en razón del cumplimiento de las metas de recaudación nacionales, regionales o locales, previstas para un respectivo periodo; **3) POR GESTIÓN:** Retribuye el desempeño individual de los funcionarios del cuerpo tributario de la carrera tributaria que de fiscalización y cobranzas, y **4) NACIONAL:** Referido al cumplimiento semestral y anual de las metas de la entidad.

• **Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil**

La Prima de Productividad se seguirá pagando en los mismos términos y condiciones en que se ha venido cancelando, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto imparta la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

• **Rama Judicial - Procuraduría General de la Nación**

En el año 2005, se estableció una bonificación de actividad judicial como un reconocimiento económico, de retribución semestral, al buen desempeño de los funcionarios que ejercen empleos judiciales que cumplen con los parámetros de calidad y eficiencia, así como las metas semestrales a alcanzar establecidos por la

Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por el Procurador General de la Nación, por el Fiscal General de la Nación y por el Ministro de Defensa Nacional, según sea el caso.

Ahora bien, en lo relacionado al concepto expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública del año 2021, vale la pena aclarar:

En efecto y, de conformidad con la doctrina de la Corte Constitucional, la iniciativa legislativa para aval gubernamental también procede si en el transcurso del trámite, la iniciativa legislativa recibe el aval de Gobierno nacional, como es el caso de las exenciones tributarias *“Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiéndose por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario”*⁵.

Finalmente, el proyecto de ley no puede ser calificado como inconstitucional, como quiera que no ha recibido concepto de aval por parte del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda, por lo que se considera importante continuar el trámite del proyecto de ley.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO PROPUESTO – PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – COMISIÓN SÉPTIMA CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
<i>Por medio del cual se modifica la Ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el Sistema de Compensación Variable en el Estado</i>	<i>Por medio del cual se modifica la Ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el Sistema de Compensación Variable en el Estado y se dictan otras disposiciones</i>	Dado que se modifican disposiciones del ordenamiento jurídico, como la Ley 4 de 1992, se adiciona el apartado “y se dictan otras disposiciones”.
ARTÍCULO 1: OBJETO. La presente ley tiene por		

⁵ Sentencia C-932 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa

<p>objeto reformar la remuneración salarial de los empleados públicos, incluyendo los miembros del Congreso Nacional, y crear el Sistema de Compensación Variable y por Resultados en el Estado. Está fundamentado en las sinergias de factores como desempeño individual, desempeño institucional y encuestas de percepción ciudadana sobre las entidades.</p>			<p>máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.</p>		
<p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el Artículo 12 de la ley 4 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>ARTÍCULO 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, <u>en armonía y sintonía con las corporaciones públicas territoriales</u>, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.</p> <p>PARÁGRAFO. - El Gobierno señalará el límite</p>	<p>Sin cambios</p>		<p>ARTÍCULO 3. COMISIÓN DE EXPERTOS SALARIALES. Créase una Comisión de Expertos ad honorem para estudiar la implementación y el impacto de las mejores prácticas a nivel internacional sobre remuneración variable en la administración pública. La Comisión de Expertos se conformará a más tardar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El Gobierno nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual dictará su propio reglamento. La Comisión deberá entregar sus propuestas al Departamento Administrativo de Función Pública y al Congreso de la República máximo en seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Sin cambios</p>	
<p>ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN</p>			<p>4. Artículo 4. Definición del sistema de compensación variable salarial. El Sistema de</p>		<p>No todo lo que recibe el trabajador en la ejecución del contrato de trabajo es salario, pues siempre</p>
<p>VARIABLE SALARIAL. El Sistema de Compensación Variable Salarial -SCVS- es la herramienta voluntaria que toda entidad pública del Estado podrá implementar con el fin de lograr resultados óptimos de gestión a través de sus servidores públicos, los cuales podrán ser recompensados con una remuneración extra salarial adicional a la establecida en la ley.</p> <p><u>Parágrafo 1. La remuneración extra no constituye salario, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo.</u></p> <p><u>Parágrafo 2. Para la implementación del Sistema de Compensación Variable se definirán aspectos, tales como:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Metas a cumplir.</u> 2. <u>Población objetivo.</u> 3. <u>Monto o valor de la remuneración extra.</u> 4. <u>Frecuencia con la que se pagará la remuneración extra.</u> 5. <u>Presupuesto requerido para el pago de la remuneración extra.</u> 	<p>Compensación Variable Salarial -SCVS- es la herramienta voluntaria <u>y libre</u> que toda entidad pública del Estado podrá implementar con el fin de lograr resultados óptimos de gestión a través de sus servidores públicos, los cuales podrán ser recompensados con una remuneración extra salarial adicional a la establecida en la ley.</p>	<p>existirán pagos que, aunque originados en la relación laboral no corresponden a la retribución directa del servicio. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el Código 128 del CST y con el fin de no encarecer el factor trabajo contratado por el empleador e incrementar el ingreso base de liquidación que comprometa mayores recursos del sistema pensional ante una eventual pensión.</p> <p>Se definen los aspectos que debe tener en cuenta cada entidad para hacer el pago de la remuneración extra.</p>	<p>ARTÍCULO 5. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 4 de 1992.</p>	<p>Artículo 5. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 4 de 1992.</p>	<p>Se incorpora a la Comisión Nacional del Servicio Civil, porque es una entidad encargada de la medición del desempeño de los funcionarios públicos, según lo dispuesto en los literales d) y j) del artículo 11 y el artículo 12 de la Ley 909 de 2004.</p>
<p>ARTÍCULO NUEVO. El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Administrativo de Función Pública, o quien haga sus veces, deberá diseñar, acompañar y reglamentar la implementación voluntaria del Sistema de Compensación Variable Salarial -SCVS- en las entidades públicas del Estado.</p>			<p>Artículo nuevo. El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Administrativo de Función Pública <u>y la Comisión Nacional del Servicio Civil</u>, o quien haga sus veces, deberá diseñar, acompañar y reglamentar la implementación voluntaria del Sistema de Compensación Variable Salarial -SCVS- en las entidades públicas del Estado.</p>		
<p>ARTÍCULO 6. La Contraloría General de la República vigilará el uso de los recursos utilizados en la implementación del SCVS y presentará al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre las acciones de mejoramiento continuo al Sistema.</p>			<p>Artículo 6. La Contraloría General de la República vigilará el uso de los recursos utilizados en la implementación del SCVS y presentará a <u>las Comisiones Séptimas del</u> Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre las acciones de mejoramiento continuo al Sistema de Compensación Variable Salarial.</p>		<p>Se añade la expresión "las Comisiones Séptimas del", toda vez que la Ley 3 de 1992 designa a estas células legislativas conocen del: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales.</p>
<p>Artículo 7. Transición. Podrán aplicar al SVCS de manera voluntaria los servidores que se encuentren vinculados antes de la entrada en</p>			<p>Artículo 7. Transición. Podrán <u>Se deberá aplicar al el SVCS de manera voluntaria a</u> los servidores <u>públicos</u> que se encuentren vinculados</p>		<p>Se realiza cambio respecto a la obligatoriedad para desarrollar la compensación salarial variable, al estarse efectuando un trato</p>

vigencia de la presente Ley de acuerdo con los lineamientos establecidos por el DAFP. Las medidas serán obligatorias para los nuevos funcionarios públicos de las entidades que inicien su vinculación a la planta de personal a partir del 1 de enero del año 2023.	antes de la entrada en vigencia de la presente Ley de acuerdo con los lineamientos establecidos por el DAFP. Las medidas serán obligatorias para los nuevos funcionarios servidores públicos de las entidades públicas que inicien su vinculación a la planta de personal a partir del 1 de enero del año 2023.	discriminatorio, dado que se entraría a pagar un salario superior a un trabajador por el simple hecho de ser nuevo en la plaza laboral, en comparación a un servidor público antiguo. Asimismo, el texto original de la iniciativa puede generar diferencias salariales entre la población laboral de una misma empresa con las mismas responsabilidades.
ARTÍCULO 8. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación <u>y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</u>	Se agrega la expresión que deroga las disposiciones que le sean contrarias.

X. CONCLUSIÓN.

En nuestra opinión, el Proyecto de Ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

Artículo 1: Objeto. La presente ley tiene por objeto reformar la remuneración salarial de los empleados públicos, incluyendo los miembros del Congreso Nacional, y crear el Sistema de Compensación Variable y por Resultados en el Estado. Está fundamentado en las sinergias de factores como desempeño individual, desempeño institucional y encuestas de percepción ciudadana sobre las entidades.

Artículo 2. Modifíquese el Artículo 12 de la ley 4 de 1992, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, en armonía y sintonía con las corporaciones públicas territoriales, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

Parágrafo. - El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

Artículo 3. Comisión de Expertos Salariales. Créase una Comisión de Expertos ad honorem para estudiar la implementación y el impacto de las mejores prácticas a nivel internacional sobre remuneración variable en la administración pública. La Comisión de Expertos se conformará a más tardar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El Gobierno nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual dictará su propio reglamento. La Comisión deberá entregar sus propuestas al Departamento Administrativo de Función Pública y al Congreso de la República máximo en seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4. Definición del sistema de compensación variable salarial. El Sistema de Compensación Variable Salarial -SCVS- es la herramienta voluntaria y libre que toda entidad pública del Estado podrá implementar con el fin de lograr resultados óptimos de gestión a través de sus servidores públicos, los cuales podrán ser recompensados con una remuneración extra salarial adicional a la establecida en la ley.

Parágrafo 1. La remuneración extra no constituye salario, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 2. Para la implementación del Sistema de Compensación Variable se definirán aspectos, tales como:

1. Metas a cumplir.
2. Población objetivo.

XI. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de Ley Número 004 de 2021 Cámara, "Por medio del cual se modifica la Ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el Sistema de Compensación Variable en el Estado", conforme se presenta en el texto propuesto.

Con toda atención,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

JAIRO HUBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Ponente

FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Ponente

XIII. TEXTO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 004 DE 2021 CÁMARA

"Por medio del cual se modifica la Ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el Sistema de Compensación Variable en el Estado y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

3. Monto o valor de la remuneración extra.
4. Frecuencia con la que se pagará la remuneración extra.
5. Presupuesto requerido para el pago de la remuneración extra.

Artículo 5. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 4 de 1992.

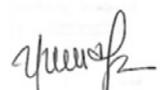
Artículo nuevo. El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Administrativo de Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil, o quien haga sus veces, deberá diseñar, acompañar y reglamentar la implementación voluntaria del Sistema de Compensación Variable Salarial -SCVS- en las entidades públicas del Estado.

Artículo 6. La Contraloría General de la República vigilará el uso de los recursos utilizados en la implementación del SCVS y presentará a las Comisiones Séptimas del Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre las acciones de mejoramiento continuo al Sistema de Compensación Variable Salarial.

Artículo 7. Transición. Se deberá aplicar el SVCS a los servidores públicos que se encuentren vinculados antes de la entrada en vigencia de la presente Ley de acuerdo con los lineamientos establecidos por el DAFP. Las medidas serán obligatorias para los nuevos servidores públicos de las entidades públicas que inicien su vinculación a la planta de personal a partir del 1 de enero del año 2023.

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

Con toda atención,


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente


JAIRO HUBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Ponente

FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), se articula con los planes de desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones.

1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 6 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
4. Sustento normativo del proyecto de ley.
5. Antecedentes normativos.
6. Conveniencia del Proyecto de ley.
7. Pliego de modificaciones
8. Declaración de impedimentos
9. Proposición.
10. Texto que se propone para primer debate en la comisión tercera constitucional de la cámara de representantes para primer debate del proyecto de ley nº137/2020 cámara.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 110 de 2021 de Cámara titulado “Por medio del cual se enaltece el paisaje cultural cafetero de Colombia – PCCC, se articula con los planes de desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el día 21 de julio de 2021, por los Honorables Representantes Diego Javier Osorio Jiménez, Luciano Grisales Londoño, Milton Hugo Angulo Viveros, Christian M. Garcés Aljure, Enrique Cabrales Baquero y los Senadores de la República María Del Rosario Guerra, Alejandro Corrales Escobar, Juan Samy Merheg Marín, Aydeé Lizarazo Cubillos, Gabriel Velasco y John Harold Suárez Vargas ante la Secretaria General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la Gaceta 957 de 2021.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual, mediante oficio del día 10 de septiembre de 2021, donde fueron designados como ponente el H.R. Oscar Dario Pérez Pineda y como ponente coordinador el H.R. Armando Antonio Zabaraín D’Arce.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este Proyecto de Ley tiene como objeto principal enaltecer la cultura cafetera y el paisaje inherente a la misma, con el fin de que la Declaración realizada por la UNESCO en el año 2011 al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC como Patrimonio Mundial de la Humanidad, tenga vocación de permanencia en el tiempo; siendo necesario para ello una mayor participación de los entes territoriales.

La iniciativa en mención se compone de 7 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

- ARTÍCULO 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

- ARTÍCULO 300: Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas. (...) #2 – Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. (...)

- ARTÍCULO 313: Corresponde a los concejos (...) # 2 Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (...) # 10 Las demás que la Constitución y la Ley le asignen. (...)

- ARTÍCULO 339: Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

- Ley 45 de 1983 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural”, hecho en París el 23 de noviembre de 1972 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherirse al mismo
- Agenda XXI, Organización de las Naciones Unidas, sobre la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, Brasil, junio de 1992.
- Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

- **Artículo 1:** establece el objeto del proyecto y su finalidad.
- **Artículo 2:** Autoriza a las asambleas departamentales y los concejos municipales de las entidades territoriales que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, a expedir acuerdos, frente a la preservación y cuidado de estas zonas.
- **Artículo 3:** Estipula que las políticas y disposiciones que se adopten, sean integradas por los gobernadores y alcaldes, en los Planes de Desarrollo de los departamentos y municipios que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.
- **Artículo 4:** Estipula que a través de un documento elaborado dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, se realicen recomendaciones de carácter ambiental en procura de la preservación, conservación y restauración de los atributos reconocidos por la UNESCO al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC.
- **Artículo 5:** Ordena que, en el calendario nacional el 25 de junio sea reconocido como “el día del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia”.
- **Artículo 6:** Estipula que Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, impulse el turismo en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC.
- **Artículo 7:** Vigencia de la ley.

4. SUSTENTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes.

5. ANTECEDENTES NORMATIVOS.

El presente proyecto de ley ya había sido radicado en la pasada legislatura con el número 605 de Cámara, y se presentó ponencia positiva para primer debate en esta misma comisión, pero fue archivado por tránsito de legislatura al no haberse surtido el primer debate en la Comisión. Por otra parte, el presente proyecto de ley se fundamenta en el siguiente conjunto de normas

Constitución Política de Colombia - 1991 ¹

- ARTÍCULO 8: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- ARTÍCULO 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

¹ Constitución Política de Colombia, 1991, disponible en: http://www.secretariadenado.gov.co/temas/basesdodoc/constitucion_politica_1991.html

- Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”
- Declaración por parte de la UNESCO del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, incorporación a la lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad, 25 de junio del año 2011
- Resolución 2079 de 2011 “Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero Como Patrimonio Cultural de la Nación”
- Documento CONPES 3803 de 2014, “Política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia”
- Ley 1913 del 11 de julio del año 2018, “Por medio de la cual se crea la comisión intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalecen las estrategias y criterios que la UNESCO definió para inscribirlo en la lista de Patrimonio Mundial”
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-632 del 24 de agosto del año 2011, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

6. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El Comité de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, incorporó en la Lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad al Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, dicha incorporación data del día 25 de junio del año 2011. Para la UNESCO se debe resaltar la sobresaliente adaptación humana a las difíciles condiciones geográficas en las cuales se desarrolló la caficultura, permitiendo posicionar a Colombia como uno de los principales países productores de café, y que, sumado a ello, fue una gesta productiva que tiene su natalicio en los senderos, parajes y montañas cafeteras.

El PCCC fue reconocido como Patrimonio Cultural de la Nación mediante Resolución N° 2079 del 7 de octubre del año 2011, expedida por el Ministerio de Cultura “Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero Como Patrimonio Cultural de la Nación” . Dicha resolución estableció la responsabilidad del Estado Colombiano frente a la preservación y conservación del paisaje, con el fin de que la declaración realizada por la UNESCO tenga vocación de permanencia en el tiempo. Aunado a lo anterior, es importante recordar que, Colombia aprobó la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 mediante la Ley 45 de 1983 , instrumento internacional imperativo que obliga a los estados partes a materializar acciones encaminadas a la efectiva protección de las riquezas naturales y culturales.

Ahora, si bien la resolución referenciada anteriormente forma parte de la normatividad colombiana, junto con la Ley 1913 del año 2018, consideramos pertinente y necesaria, como ya lo indicamos, una mayor participación de los entes territoriales en la generación y articulación de las políticas y directrices adoptadas con miras a mantener la vocación de permanencia en el tiempo de tal declaratoria, buscando así la introducción de las mismas en los Planes de Desarrollo que deben ser presentados y ejecutados por las alcaldías y gobernaciones que componen el PCCC.

Es importante entonces mencionar que, estamos frente a un paisaje de enjambre cultural, en el que se conjugan elementos naturales, sociales, económicos y culturales, con un alto grado de homogeneidad que confluyen en los departamentos cafeteros, siendo una región que sobresale no solo a nivel nacional, sino que también constituye un caso excepcional a nivel global, pues el esfuerzo humano, familiar y generacional de sus caficultores le ha permitido posicionar al cultivo del café como una de las principales actividades productivas del triángulo cafetero.

En dicho orden de ideas, tal reconocimiento compromete ampliamente al Estado colombiano, a los diversos escenarios y corporaciones internacionales, nacionales y regionales, a trabajar de manera articulada buscando su protección y conservación, convocando a la par a sus habitantes y a turistas de diversas partes del mundo a forjar lazos de cooperación para conocerlo, disfrutarlo y conservarlo.

Ciertamente, el aludido Paisaje Cultural Cafetero Colombiano – PCCC– “reúne áreas específicas de 51 municipios y 858 veredas cafeteras en su zona principal y en el área de amortiguamiento de los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, ubicadas en las ramificaciones central y occidental de la cordillera de los Andes” . Cabe destacar en tal sentido, que gracias a la variedad de pisos térmicos que se pueden hallar en las mencionadas cordilleras, se han desarrollado representativas zonas de producción de café tipo exportación, de consumo y apetencia en muchos países alrededor del mundo, por su sabor y aroma excelso, por su cuerpo, textura y variedad; el café decanta una herencia cultural que afianza las relaciones entre sus habitantes, su folklore, su sentido de pertenencia, y de fomento de lazos de solidaridad, laboriosidad y productividad.

Destáquese que, gracias a su majestuosa ubicación, su relieve, su variedad de climas y suelos, sus fuentes hídricas, sus bosques nativos su flora y fauna con especies únicas, el PCCC está compuesto por una urdimbre de hábitats sobre los cuales deben volcarse los intereses regionales, locales, nacionales e internacionales, a efectos de conservar a ultranza su diversidad biológica, que inclusive son claves para la preservación de la biodiversidad nacional y mundial.

El PCCC es un modelo innegable de superación frente a todo el globo terráqueo, de pujanza, adaptación, productividad, preservación, transformación, generación de economías campesinas y productivas, legado de amor por la tierra y por la naturaleza, pues es increíble que pese a su ubicación en zonas montañosas y boscosas que en el pretérito fueron de difícil acceso, se desarrolló una caficultura que trascendió fronteras, atravesó océanos, fue testigo de amores y de pactos entre familias, pactos políticos, fundación de municipios, cuna de

escritores y poetas, de conquistas históricas que le confirieron visibilidad a Colombia ante la comunidad internacional.

Se trata entonces de un PCCC en el que se entrelazan elementos naturales, holísticos, económicos y culturales que homogenizan la región, y la convierten en única, excepcional, incomparable e irreplicable en el mundo, de tal suerte que el aludido paisaje puede considerarse como un paradigma de tradición, unión familiar entorno al trabajo, cultivo y comercialización del café, desde hace un poco más de un siglo, que no se ha extraviado ni diluido entre los diferentes atractivos turísticos y culturales de Colombia, sino que contrario sensu, se convierte en símbolo representativo y de gran relevancia para la humanidad, reconocido coloquialmente como el eje cafetero.

Es de anotar que el PCCC es considerado como un modelo de sostenibilidad en términos económicos, culturales, axiológicos, sociales y ambientales, y que han posicionado de manera constante, al café colombiano como el más excelso del mundo. Asimismo, cabe destacar que la unidad cultural entre sus pobladores, se ha materializado en un patrimonio cultural tanto material como inmaterial, en el que brillan por doquier los asentamientos urbanos y rurales en los que se privilegian las viviendas cafeteras paisas; de igual manera, la unidad cultural ha permitido expresar los vínculos de unión de sus pobladores a través de las fiestas, los carnavales de resonancia a nivel mundial, más allá de la leyenda, el mito, la metáfora, y la tradición oral.

En este orden de ideas, no es vano señalar que la economía y la cultura del Paisaje Cultural Cafetero que data de más de un siglo, se gestó con pequeñas siembras de cafetales, gracias a la motivación de querer trabajar la tierra por parte de aquellos que en asentamientos rurales, dinamizaron dicha economía y la expandieron de manera vertiginosa, de tal suerte que ello obligó a mejorar la infraestructura para transporte, procesamiento y comercialización del café, trayendo consigo la transformación de técnicas de producción, casi que únicas e insuperables en el mundo, trayendo consigo una cultura de carriel, yipera, de arrieros y de cosechas cafeteras insoslayables que han llegado a millones de paladares a escala global.

En efecto, la combinación de múltiples factores como son la colonización antioqueña, la producción cafetera creciente, la biodiversidad favorable para la salud, la mente, el espíritu y el asentamiento humano, son generadores de excelsas manifestaciones culturales como son la danza, la música, la gastronomía típica, la arquitectura de la vivienda campesina paisa, la herencia y el legado popular, los dialectos, el valor de la palabra empeñada como algo sagrado y el arraigo a la tierra, a la naturaleza propia del PCCC, único en el mundo, llamado a ser preservado, visitado, admirado y por qué no decirlo, amado por todos los coasociados y todo miembro del género humano.

6.1. Departamentos y municipios que conforman el paisaje cultural cafetero colombiano – PCCC

El PCCC, está conformado por ciertas zonas cafeteras ubicadas en algunos municipios inmersos en los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, entes

territoriales que se encuentran ubicados en la geografía Central y Occidental de la mítica cordillera de los Andes, y que se destacan por su idiosincrasia cultural desarrollada alrededor del café encontrando en este una actividad que permite una sostenibilidad productiva.

En el cuadro que se muestra a continuación aparece la relación de aquellos municipios por departamento que integran la zona del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia - PCCC

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
CALDAS	Aguadas, Anserma, Aránzazu, Belalcázar, Chinchiná, Filadelfia, La Merced, Manizales, Neira, Pácora, Palestina, Riosucio, Risaralda, Salamina, San José, Supia, Villamaría y Viterbo. ²
RISARALDA	Apia, Balboa, Belén de Umbria, Guática, La Celia, Marsella, Pereira, Quinchia, Santa Rosa de Cabal, Santuario, Dosquebradas y Mistrató. ³
QUINDIO	Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento. ⁴
VALLE DEL CAUCA	Alcalá, Anserma Nuevo, Caicedonia, El Águila, El Cairo, Río frío, Sevilla, Trujillo, Ulloa y Argelia. ⁵

6.2. Política pública

- Documento CONPES 3803 del año 2014, Política para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

En el documento ya referenciado, se establece una política específica para el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, buscando la materialización de acciones que se encuentren encaminadas a potenciar su productividad y sostenibilidad, así como su permanencia en el tiempo, para ello se establecen un conjunto de estrategias tendientes a mejorar las condiciones de preservación y garantizar su sostenibilidad económica, cultural, social y ambiental. De igual manera se busca preservar la actividad cafetera en la región y mejorar la accesibilidad a los diversos espacios geográficos que conforman el PCCC, situación que

² Municipios del Departamento de Caldas que forman parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/municipios-en-caldas>

³ Municipios del Departamento de Risaralda que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/DEPARTAMENTO-DE-RISARALDA>

⁴ Municipios del Departamento del Quindío que forman parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/municipios-en-quindio>

⁵ Municipios del Departamento del Valle del Cauca que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/departamento-de-valle-del-cauca>

repercute de manera directa en promover una oferta articulada de servicios turísticos y rutas del café, atrayendo de esta manera a foráneos nacionales y extranjeros.

Dentro del documento se establece la necesidad inminente de fortalecer la articulación entre los municipios del PCCC, y el sistema de ciudades en las que se viene consolidando el triángulo del café, estableciendo una serie de lineamientos y principios para el manejo del Paisaje y el bienestar económico y social de sus habitantes, así como la apropiación del patrimonio cultural y la sostenibilidad ambiental.

Estudios e investigaciones citados en el documento, permiten vislumbrar la riqueza invaluable e incommensurable que tiene la geografía del Paisaje Cultural Cafetero, caracterizándose por ser un territorio con unidades ecológicas prioritarias para la retención y regulación del agua, representado en 38 grandes cuencas y 111 microcuencas abastecedoras, además de lagos, lagunas, represas y aguas subterráneas. De igual manera se citan datos acerca de la producción de café, condiciones de empleo, concesiones mineras, índices de pobreza entre otros, en los departamentos del Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca.

Dentro de los temas inmerso en el documento CONPES es importante hacer alusión al sector turístico, pues el PCCC se ha caracterizado por el aporte de la caficultura a la económica nacional y desde hace un algunos años por su oferta turística, entre ellas podemos enunciar, la feria de Manizales, la fiesta nacional del café, sitios naturales como el Nevado del Ruiz en Caldas, el Parque Nacional Cócora en Salento, Quindío, los Termales de Santa Rosa en Risaralda, y parques de atracción dentro de los cuales destaca el Parque Nacional del Café en Montenegro – Quindío, entre otro cumulo de lugares y fiestas culturales de trascendencia nacional, todos ellos armonizados por el Paisaje Cultural Cafetero.

El documento establece una serie de objetivos específicos en los cuales se resalta el impulso de la sostenibilidad de la caficultura y el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad y movilidad en el PCCC, buscando fortalecer no solo la producción cafetera, sino también el turismo y el conjunto de actividades que giran en torno a la cultura cafetera.

Por esta razón el CONPES 3803 del año 2014 reúne en su plan de acción 5 estrategias a saber: (i) Generar una apropiación social del patrimonio cultural material e inmaterial del PCCC, (ii) Fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social en la zona de influencia del PCCC, (iii) Mejorar las condiciones sociales de la población del PCCC, (iv) Fomento de la caficultura en el PCCC, (v) Mejorar la accesibilidad y el turismo en el PCCC.

6.3. Expedición y articulación de políticas y disposiciones inherentes al PCCC

La conservación de la declaración del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como Patrimonio de la Humanidad, debe ser una labor mancomunada, que articule a la Nación, a las diferentes carteras ministeriales, y especialmente a las entidades territoriales que forman parte del PCCC, a través de sus gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales.

Si bien, las asambleas departamentales y los concejos municipales están facultados constitucionalmente para expedir disposiciones inherentes a los asuntos de gran relevancia y que repercutan directamente con el desarrollo social y económico de su territorio, a la luz de lo consagrado en los artículos 300 y 313 superiores respectivamente, consideramos importante dar un impulso desde el congreso a esta iniciativa legislativa en aras de transformar dichas disposiciones constitucionales en herramientas de raigambre legal que estén focalizadas a buscar la preservación del PCCC mediante disposiciones contenidas en ordenanzas departamentales y acuerdos municipales, mismas que de igual manera deben ser incluidas y articuladas con los planes de desarrollo a nivel municipal y departamental.

Lo anterior se debe a que, desde la declaratoria efectuada por la UNESCO en el año 2011, la expedición del documento CONPES 3803 de 2014, que estableció la política pública para la preservación del PCCC, y la promulgación de la Ley 1913 del año 2018, muchos de los entes territoriales y las corporaciones de los mismos han estado ajenos a la adopción, articulación e implementación de políticas públicas en el ámbito de su jurisdicción, que se encuentren encaminadas a enaltecer la riqueza cultural, ambiental, social y económica que tiene el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, políticas que permitan la apropiación de los criterios del PCCC de manera homogénea en todos los territorios que lo conforman.

En este orden de ideas, se hace necesario la implementación de políticas públicas y disposiciones normativas, que repercutan no solo en la preservación del PCCC, sino también en una oportunidad de crecimiento sostenible para la población, pues el mismo se traduciría en desarrollo económico, social, turístico y cultural del área de influencia. Es por ello la trascendencia que tiene poder llevar a feliz término la presente iniciativa, para que todos aquellos reconocimientos, políticas y leyes adoptadas desde el ámbito nacional (Resolución 2079 de 2011, CONPES 3803 de 2014 y Ley 1913 de 2018) se concreten en el ámbito regional y local, para de esta manera abrir la posibilidad de mayor desarrollo para la región.

Es importante recordar que, con tal reconocimiento, se abre la puerta para fortalecer aún más la caficultura en el área declarada, el valor y reconocimiento de nuestro café en el mundo, nuestras tradiciones sociales y culturales que nos hacen únicos, además de nuestra geografía.

Por otro lado, el turismo es piedra angular en el desarrollo económico y social de la región cafetera y tal declaratoria se constituye en un elemento importantísimo para promocionar el mismo, dándole al país un destino turístico valioso, al reconocer a nuestra cultura como patrimonio de la humanidad. Lo anterior le permitirá a las administraciones regionales y locales, contar con disposiciones normativas como las contenidas en el presente proyecto de Ley y en la recién expedida Ley 2068 del 31 de diciembre de 2020 "Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones", con el fin de que estructuren un turismo sostenible y que gire en pro de la preservación y conservación del PCCC.

De conformidad con todo lo ya indicado, vemos la necesidad de implementar disposiciones desde las asambleas y concejos, para preservar dicha declaración, enunciando que dichas disposiciones, políticas y lineamientos deben estar en consonancia con lo dispuesto por el Comité Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, que fue creado por la Ley 1913 del año 2018.

desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas culturales de la Nación; (II) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales, (III) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objeto social cuya realización encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (IV) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de medidas de protección."

Resulta preciso resaltar que el Derecho al agua considerado como fundamental, por parte de la Honorable Corte Constitucional Colombiana, cobra cimientos en los anaqueles del Derecho Internacional y amplifica el alcance de protección de los Derechos Colectivos y Sociales, que se decanta de lo preceptuado en los artículos 8, 79 y 80 superiores.

En dicho orden de ideas, es menester destacar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 79 de la Carta Política, todas las personas, tienen derecho a gozar de un ambiente sano, siendo un deber ineludible para el Estado, proteger la biodiversidad, conservar áreas de especial protección –verbigracia, las cuencas hídricas– y concientizando a la postre, a todos los coasociados, sobre la necesidad de promover la conservación de los recursos naturales. Asimismo, el artículo 80 de la aludida Carta Constitucional, consagra obligaciones especiales que recaen tanto en el Estado, como en los particulares, en la medida en que el manejo, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, en pro del Desarrollo Sostenible, es tarea permanente de todos los miembros del tejido social, mancomunando a la postre, múltiples esfuerzos para evitar el deterioro ambiental.

Las razones delantadamente expuestas son argumento suficiente para que, desde las corporaciones municipales y departamentales, se expidan disposiciones que repercutan de manera directa en la preservación, conservación y descontaminación de las cuencas hidrográficas inmersas en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, propendiendo porque el mismo tenga vocación de permanencia en el tiempo y permita posicionar al triángulo cafetero como destino turístico para nacionales y extranjeros.

6.5. Incorporación de las políticas y disposiciones del paisaje cultural cafetero en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los Planes de Desarrollo aparecen reglamentados por la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo" y tienen su fundamento constitucional en el artículo 339 de la Carta Política. Los mismos deben establecer los propósitos y objetivos nacionales y territoriales, según sea el caso, en materia económica, social y ambiental (Plan de Desarrollo Nacional y Planes de Desarrollo Territoriales), siendo, en consecuencia, el derrotero en los periodos constitucionales de los alcaldes y gobernadores.

El contenido de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, es el siguiente, según el artículo 31 de la Ley 152 de 1994:

6.4. Inclusión de disposiciones y políticas tendientes a la preservación, conservación y descontaminación de los recursos hídricos.

Desde los concejos municipales y las asambleas departamentales, se deberán formular disposiciones, políticas y lineamientos que repercutan de manera directa en la salvaguarda del recurso hídrico inmerso en la geografía del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, toda vez que su vulneración implica poner en riesgo inminente, la garantía de los derechos individuales y colectivos, y la declaración del PCCC como patrimonio mundial de la humanidad.

Ciertamente, el no suministro adecuado, oportuno y eficiente del agua, recurso vital innegable e irremplazable, se ha visto turbado en diversos espacios y puntualmente, en condiciones particulares, tales como su suspensión, su tratamiento, conexiones fraudulentas, contaminación de cuencas hídricas, entre otras puntuales conculcaciones; de tal suerte que en pro de establecer tendencias en torno al amparo de dicho derecho, que a la vanguardia, ha dejado de estar protegido bajo la vía de la conexidad, tal y como ocurre con algunos derechos innominados, a ser considerado como fundamental, en consonancia con las cantidades, condiciones y vías de suministro para sobrevivir.

Además de lo mencionado hasta aquí, es importante resaltar que el apartado 18.2 de la agenda XXI, de la conferencia sobre la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, destaca a renglón seguido lo siguiente:

El agua se necesita en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es velar porque se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua.

Se vislumbra pues que el agua no solamente hace posible la continuidad de la vida, sino que a su turno, combate enfermedades, asimismo, representada en cuencas hídricas, es hogar de especies piscícolas, de plantas, y, de diversos tipos de vida, de tal suerte que el Estado Social y Democrático de Derecho Colombiano, ha mantenido la incesante preocupación por defender las cuencas hídricas, a tal punto de considerar y declarar a algunas de ellas, a través de la labor hermenéutica de las Altas Cortes, como sujetos especiales de derechos, que gozan de especial protección.

En pos de la preponderancia del agua como fuente y recurso de vida, la Corte Constitucional Colombiana mediante Sentencia C-632 de 2011, cuyo Magistrado Ponente fue el Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, ha precisado que el agua:

"Es un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (I) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el

Artículo 31: Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley. ...".

Con la presente iniciativa legislativa buscamos que los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales que conforman el PCCC incorporen dentro de sus planes de desarrollo no solo los lineamientos y directrices contenidas el CONPES 3803 de 2014, y aquellas que emanen desde la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, creada por la Ley 1913 de 2018, sino que también podrán tener en cuenta, aquellas disposiciones que emanen desde las asambleas y concejos para tal fin, las cuales deberán, en todo caso, estar en consonancia con las políticas señaladas por la ya referida Comisión.

Lo anterior con el fin de que en sus planes de desarrollo se establezcan acciones, programas y diversos lineamientos que estén encaminados a buscar la preservación, protección, conservación y eventual restauración del PCCC, con el fin de la declaración realizada por la UNESCO tenga vocación de permanencia en el tiempo.

Dichas directrices deberán estar encaminadas a preservar los atributos reconocidos al PCCC por la UNESCO, atendiendo, a las características propias de cada uno de los municipios que conforman el mismo, procurando, en todo caso, por la realización de acciones mancomunadas que le entreguen a la región cafetera su verdadera posición en el país, y que repercutan directamente en mostrar a los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca como destinos turísticos con un alto nivel cultural, económico, social y ambiental, con una riqueza invaluable en flora, fauna y cultura cafetera, siendo esta última un ejemplo palpable de pujanza, resiliencia y unos deseos incommensurables de enaltecer la infinidad de verdes que se encuentran inmersos en nuestros parajes.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Proyecto original	Texto propuesto para primer debate	Justificación
"Por medio del cual se enaltece el paisaje cultural cafetero de colombia – pccc, se articula con los planes de desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones."	"Por medio del cual se enaltece el paisaje cultural cafetero de colombia – pccc, se articula con los planes de desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones."	Se mantiene

<p>ARTÍCULO 5: Declárase en el calendario nacional el 25 de junio como el día del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.</p>	<p>ARTÍCULO 5: Declárase en el calendario nacional el 25 de junio como el día del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.</p>	<p style="text-align: center;">Se mantiene</p>
<p>ARTÍCULO 6: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, impulsará el turismo en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, además realizará acciones que permitan un desarrollo organizado del turismo alrededor del café, la conservación y preservación del ambiente, el aprovechamiento de oportunidades de fortalecimiento institucional en materia turística y la promoción del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como destino turístico.</p>	<p>ARTÍCULO 6: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, impulsará el turismo en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, además realizará acciones que permitan un desarrollo organizado del turismo alrededor del café, la conservación y preservación del ambiente, el aprovechamiento de oportunidades de fortalecimiento institucional en materia turística y la promoción del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como destino turístico.</p>	<p style="text-align: center;">Se mantiene</p>
<p>ARTÍCULO 7: VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.</p>	<p>ARTÍCULO 7: VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.</p>	<p style="text-align: center;">Se mantiene</p>

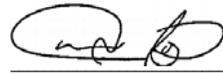
8. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión

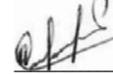
y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

9. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 110/2021 Cámara “Por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, se articula con los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones”, junto con el texto definitivo que se propone para primer debate.



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Coordinador Ponente



Oscar Darío Pérez Pineda
H. Representante
Ponente

10. TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°110/2021 CÁMARA

PROYECTO DE LEY N° 110 DE 2021

“Por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, se articula con los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto: La presente Ley tiene por objeto enaltecer el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia - PCCC, con el fin de que, su declaración como Patrimonio Mundial de la Humanidad tenga vocación de permanencia en el tiempo, por tanto, resalta la pujanza, adaptación, productividad, preservación, transformación, generación de economías campesinas, y esfuerzo humano, familiar y generacional alrededor del café.

ARTÍCULO 2. Las asambleas departamentales y los concejos municipales de las entidades territoriales que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, expedirán mediante ordenanzas y acuerdos respectivamente, las políticas y disposiciones tendientes a preservar los atributos reconocidos por la UNESCO al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC. Teniendo en cuenta para ello las políticas y directrices adoptadas por la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC, creada a través de la Ley 1913 de 2018, la declaratoria

efectuado por la UNESCO y el documento CONPES 3803 de 2014 que estableció la “*política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia*”.

Parágrafo Primero. Las políticas y disposiciones que se expidan por parte de las asambleas departamentales y los concejos municipales, mediante ordenanzas y acuerdos respectivamente, deberán priorizar la preservación, conservación y descontaminación de los recursos hídricos ubicados en sus territorios.

Parágrafo Segundo: Las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales, a través de las cuales se adopten las políticas y disposiciones de las que trata el presente artículo, deberán ser expedidas dentro del primer año del respectivo periodo constitucional de las asambleas departamentales y concejos municipales.

ARTÍCULO 3. Las políticas y disposiciones que se adopten desde la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC, creada por la Ley 1913 de 2018, aquellas consagradas en el documento CONPES 3803 de 2014 y las que expida el Gobierno Nacional relacionadas con la conservación y preservación del PCCC, deberán ser integradas por los gobernadores y alcaldes, en los Planes de Desarrollo de los departamentos y municipios que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

ARTÍCULO 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales de los departamentos que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, actuando dentro del ámbito de las competencias y funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y aquellas que la adicione o modifiquen, efectuarán, a través de un documento elaborado para tal fin y dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, sus recomendaciones de carácter ambiental en procura de la preservación, conservación y restauración de los atributos reconocidos por la UNESCO al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, así como para su desarrollo sostenible, atendiendo para ello a las particularidades propias de cada uno de los territorios que hacen parte de su jurisdicción.

El mencionado documento de recomendaciones deberá ser dirigido por cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales a la asamblea departamental, a los concejos municipales, al respectivo gobernador y a los alcaldes municipales de su jurisdicción, siendo por demás insumo fundamental para las funciones que corresponden al Comité Técnico Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

ARTÍCULO 5: Declárase en el calendario nacional el 25 de junio como el día del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

ARTÍCULO 6: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, impulsará el turismo en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, además realizará acciones que permitan un desarrollo organizado del turismo alrededor del café, la conservación y preservación del ambiente, el aprovechamiento de oportunidades de fortalecimiento institucional en materia turística y la promoción del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como destino turístico.

ARTÍCULO 7: VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Coordinador Ponente



Oscar Darío Pérez Pineda
H. Representante
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2021 CÁMARA

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

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NO. 131 DE 2021 CÁMARA “POR EL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA Y RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE LAS MUERTES ILEGÍTIMAMENTE PRESENTADAS COMO BAJAS EN COMBATE POR AGENTES DEL ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>I. TRÁMITE LEGISLATIVO</p> <p>El Proyecto de Ley No.131 de 2021 Cámara es presentado por los Representantes a la Cámara Ángela María Robledo, Abel David Jaramillo, León Fredy Muñoz, María José Pizarro y David Racero y los Senadores Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar, Jorge Eduardo Londoño, Aida Avella, Feliciano Valencia, Alexander López, Angélica Lozano, Wilson Arias. Esta iniciativa legislativa fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el veintiséis (26) de julio de 2021</p> <p>El 02 de septiembre de la presente anualidad, mediante oficio CSCP - 3.2.02.115/2021 (IS) la Comisión Segunda Constitucional Permanente notifica la designación a los ponentes del proyecto; siendo ponente coordinador el Representante a la Cámara Abel David Jaramillo Largo.</p> <p>Con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992 se procede a rendir PONENCIA POSITIVA ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente en los siguientes términos:</p> <p>II. OBJETIVO DEL PROYECTO.</p> <p>La iniciativa legislativa suscrita por 14 Congresistas tiene como objetivo que la Nación se asocie y rinda público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Esta iniciativa es un sentido homenaje a las víctimas y sus familiares, es una reivindicación por la memoria y la lucha que han emprendido las diversas organizaciones de víctimas para preservar la memoria y garantizar la consolidación de la paz, la reconciliación, la reparación y las garantías de no repetición.</p> <p>El proyecto de ley cuenta con 7 artículos, incluido el objeto y la vigencia; en estos se establece medidas para exaltar el compromiso de los familiares y organizaciones de víctimas de los graves hechos de muertes ilegítimas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, actividad conocida por la opinión pública como “falsos positivos”. Estableciendo que el 20 de septiembre será el día conmemorativo de las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se autoriza al Gobierno Nacional a erigir un</p>	<p>monumento conmemorativo y desarrollar un acto especial que honre la memoria de las víctimas y ofrezca perdón a sus familiares.</p> <p>De forma general la iniciativa establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que la Nación se asocie y rinda público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. - Declarar el 20 de septiembre como día conmemorativo para honrar y exaltar la memoria de las víctimas y recordar la lucha emprendida por sus familiares para preservar la memoria y garantizar la consolidación de la paz, la reconciliación, la reparación y garantías de no repetición. <p>Esta fecha ha sido escogida año tras año por los familiares de las víctimas para desarrollar diversos actos en conmemoración del primer caso conocido públicamente de muertes ilegítimas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, dado a conocer por los medios de comunicación en el año 2008, después de una larga lucha emprendida por los familiares de las víctimas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vincular a la Nación para que se asocie y rinda público homenaje a las organizaciones de víctimas como Madres de Falsos Positivos Suacha y Bogotá –MAFAPO-, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estados –MOVICE-, entre otras que se encuentran en diversas ciudades del país y desde el hace más de 10 años han sido ejemplo de tenacidad y han realizado una labor incesante por la conservación de la memoria, la consolidación de la paz y la búsqueda de la justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición. - Acciones de reparación que dispone la iniciativa legislativa: <ul style="list-style-type: none"> o Erigir un monumento homenaje a las víctimas de las ejecuciones extrajudiciales. o Disponer de recursos para la producción y emisión de una serie documental que resalte la labor emprendida por cada una de las organizaciones de víctimas para el esclarecimiento de la verdad y la justicia.
<p>El denominado <i>Proyecto de Ley 6.402 víctimas</i> refleja el compromiso de los integrantes del Congreso de la República por exaltar la memoria y garantizar a los familiares de las víctimas sus derechos. Las más de 6.402 víctimas evidencian las graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario, y recalcan la obligación que tiene el Congreso de la República de garantizar el no olvido y la reparación a las víctimas y sus familiares al igual que la necesidad de ofrecerles medidas para exaltar su lucha, y para exigir justicia frente a estos atroces hechos que marcaron una historia de terror en nuestro país.</p> <p>III. MARCO NORMATIVO</p> <p>Normatividad Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de Colombia: 22, 70,72,95, 150. • Ley 1185 de 2008. • Ley 1448 de 2011: 3, 4, 23, 24, 25 y 28. • Sentencia C-766 de 2006. • Sentencia C-742 de 2006. • Sentencia C-817 de 2011. <p>Atendiendo a lo dispuesto en el marco jurídico colombiano, el Congreso de la República, guarda una clara consecuencia con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y el marco normativo dispuesto para tal fin.</p> <p>IV. CONSIDERACIONES</p> <p>El Proyecto de Ley puesto a consideración del Congreso de la República se justifica bajo los siguientes aspectos:</p> <p><u>1. Importancia del Proyecto de Ley.</u></p> <p>El presente Proyecto de Ley busca conmemorar a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y la lucha que han emprendido sus familiares por la verdad y la justicia. Según la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) con información recopilada de escuchar víctimas, victimarios y a 281 organizaciones de Derechos Humanos, las víctimas de estos atroces hechos rodeaban las 6.402 personas; no obstante, esta cifra es apenas el comienzo y esta podría ascender.</p> <p>En Colombia, entre el 2002 y el 2008 al menos 6.402 civiles fueron asesinados y presentados como “bajas en combate”, según el más reciente informe de la Jurisdicción Especial para la Paz</p>	<p>(JEP)¹. Estas muertes realizadas por agentes del Estado buscaban presuntamente aparentar resultados operacionales exitosos contra organizaciones delictivas, y los miembros de la institución obtenían retribuciones de carácter económico, días de descanso, condecoraciones y otros reconocimientos, estipulados en la Directiva Ministerial 029 de 2005 del Ministerio de Defensa², en el marco de la política de Seguridad Democrática.</p> <p>De acuerdo con la JEP, la cifra de víctimas de muertes ilegítimas es mayor de lo que algunas instituciones estatales habían reconocido en el pasado y muestra que entre el 2002 y 2008 “se registró el 78% del total de la victimización histórica”. Así mismo, “el 66% del total nacional de víctimas se concentró en 10 departamentos, incluidos todos los territorios priorizados durante dicho periodo”, expresó la JEP en el Auto 033 del 12 de febrero de 2021. Cabe señalar, que en el Auto 005 de 2018 por el cual se da apertura al Caso 003 en la JEP esta refiere que: “La Secretaría Ejecutiva recibió del Ministerio de Defensa 10 listados que en total incluyeron a 1.944 miembros de Fuerza pública (...). Estas personas se encuentran involucradas en 2.586 casos relacionados, prima facie, con hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. De estos, 1.750 comparecientes son integrantes del Ejército Nacional”³.</p> <p>Por lo anterior, se dispone a declarar el 20 de septiembre como día conmemorativo de las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado dignificando su memoria, y autoriza al Gobierno nacional para erigir un monumento conmemorativo y desarrollar un acto especial que honre la memoria de las víctimas y ofrezca perdón a sus familiares.</p> <p><u>2. Las Ejecuciones Extrajudiciales -Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado-</u></p> <p>Las ejecuciones extrajudiciales conocidas como “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, han sido definidas como:</p> <p><i>“Ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por el Ejército del Estado colombiano contra la población civil, usualmente contra poblaciones vulnerables como los campesinos, indígenas y personas movilizadas por condición de violencia. Estos actos se dan como</i></p> <p>¹ JEP. 12 Julio 2018. Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Recuperado de: https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/03.html</p> <p>² Ministerio de la Defensa. Directiva 029 de 2005. Recuperado de: https://asilavacia.com/sites/default/files/media/docs/historias/Directiva_29_2005-comentado.pdf</p> <p>³ Jurisdicción Especial para la Paz. Auto 005 del 2018. Bogotá D.C., 17 de julio de 2018. Recuperado de: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/Auto%20005%20-%20Apertura%20Caso%2003%20Muertes%20ileg%C3%ADtimamente%20presentadas%20como%20baja%20en%20combate%20SRV%20(1).pdf</p>

muertes intencionadas que no se generan en medio de un combate entre las Fuerzas Armadas y grupos insurgentes, sino que tiene la participación directa o indirecta de agentes del Estado”⁴.

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

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

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

⁴ Mateo Medina, R. (2013). La Politización de la maternidad ante la impunidad en Colombia: El Caso de las Madres de Soacha. Revista Internacional de Pensamiento Político, 8, 41-52. Pág. 42
⁵ Ver: CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, OEA/Ser. L/V/II, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, OEA/Ser. L/V/II, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, OEA/Ser. L/V/II, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007, OEA/Ser. L/V/II, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006, OEA/Ser. L/V/II, 127, 3 marzo 2007, Capítulo IV. Colombia.
⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica. (s.f.). Cátedra de Pensamiento Colombiano. ¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Centro Nacional de Memoria Histórica.
⁷ Fiscalía General de la Nación. (2011). Primera Instancia No. 2011-00005-00. Luis Alejandro Toledo Sánchez. Homicidio en persona protegida y desaparición Forzada Agravada. Sentencia, Sinceljo.
⁸ Mateo Medina, R. (2013). La Politización de la maternidad ante la impunidad en Colombia: El Caso de las Madres de Soacha. Revista Internacional de Pensamiento Político, 8, 41-52. Pág. 42

- El Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) identificó que el número de víctimas asciende a 1.714 casos entre 1984 y 2011.
- La Fiscalía, por su parte, reporta 2.248 víctimas entre 1988 y 2015, según reporto el Informe No 5 del a Fiscalía General de la Nación presentado a la JEP.
- La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas habla de 3.000 víctimas entre 2004 y 2008⁹.
- La organización estadounidense *Fellowship on Reconciliation* (FOR), reporta un total de 6.863 víctimas de ejecuciones extrajudiciales en el país, de las cuales 5.763 fueron perpetradas entre los años 2000-2010¹⁰.
- La Jurisdicción Especial de Paz –JEP- el 12 de febrero de 2021 dio a conocer el Auto 033 en el que refiere el registro de 6.402 víctimas entre 2002 a 2008.

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

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

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

⁹ Cárdenas, E., & Villa, E. (20 de Febrero de 2013). La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales. Ensayos sobre Política Económica (31), 64-72.
¹⁰ Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. (Agosto de 2014). Los Falsos Positivos y el Proceso de Paz. (C. C.-E.-E. Unidos, Ed.) Boletín de Seguimiento y Análisis de la Situación de Derechos Humanos en Colombia (15), 1-16.
¹¹ Ramírez Páez, D., & Segura, J. (2013). Comportamiento del fenómeno de la desaparición. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia: Grupo Red Nacional de Cadáveres en Condición de No Identificados y Personas Desaparecidas.
¹² Moreno, J. (24 de Julio de 2018). Falsos positivos, el caso 003 de la JEP. El Espectador.

en el Catatumbo, Norte de Santander, entre 2007 y 2008, incluidas las ejecuciones extrajudiciales de 16 jóvenes en Ocaña, reclutados en Soacha, Cundinamarca”¹³.

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

Finalmente, “dentro del caso 003 que abrió la JEP para investigar las ejecuciones extrajudiciales se priorizaron, en esta primera etapa del proceso, seis departamentos: Huila, Cesar, Meta, Antioquia, Casanare y la región del Catatumbo, donde está Norte de Santander. Hasta el momento, la Sala ha escuchado 162 versiones dadas por 131 uniformados, desde soldados hasta generales.”¹⁴ En el caso de los jóvenes de Soacha, que fueron encontrados en fosas comunes en Ocaña, Norte de Santander, la magistrada aseguró al término de la audiencia que: “lo que sigue es un arduo proceso de contrastación entre las versiones de los militares, las observaciones del grupo de mujeres y sus abogados, los archivos en la justicia ordinaria y los 17 informes que recibieron sobre este fenómeno”¹⁵.

Recientemente la JEP mediante el Auto 033 del 12 de febrero de 2021, dio a conocer que por lo menos 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate entre 2002 a 2008. Del total nacional de las víctimas, el 66% se concentró en 10 departamentos, incluidos por territorios priorizados (Antioquia, Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta)

Ante la Sala de Reconocimiento de la JEP han comparecido el general retirado Mario Montoya Uribe, excomandante del Ejército; el general en retiro Paulino Coronado, excomandante de la Brigada 30; el general Miguel David Bastidas, ex segundo comandante del Batallón de Artillería No. 4 “Jorge Eduardo Sánchez” (Bajes) y el general (r) Henry Torres Escalante, excomandante de la Brigada 16 y se ordenó que otros 4 generales rindieran versiones: Mauricio Zabala Cardona y Adolfo Hernández Martínez, actualmente activos y del general en retiro Carlos Saavedra, excomandante de la Segunda División del Ejército y del general en retiro Guillermo Quiñónez Quiroz, excomandante de la IV División del Ejército.

¹³ Escuela Nacional Sindical. (24 de Octubre de 2019). 13 familiares de las víctimas de Soacha tuvieron la palabra en la JEP. Recuperado el 11 de Febrero de 2020, de Escuela Nacional Sindical: <http://ail.ens.org.co/noticias/13-familiares-de-las-victimas-de-soacha-tuvieron-la-palabra-en-la-jep/>
¹⁴ Ávila, C. (17 de Octubre de 2019). Madres de Soacha en la JEP: “Los militares no están diciendo la verdad”. El Espectador.
¹⁵ Idem

Además de los generales que ya están compareciendo ante la JEP, han rendido versión 51 soldados, 38 suboficiales, 32 oficiales subalternos (subtenientes, tenientes y capitanes), 10 oficiales con rango de mayor y 7 de rango de coronel.

4. Víctimas de crímenes de guerra – Víctimas de crímenes de Estado.

Los crímenes de Estado se diferencian de otros al reunir las siguientes cuatro características¹⁶:

- Son actos generalizados que se cometen contra una gran cantidad de víctimas, ya sea por la cantidad de crímenes o por un solo crimen contra muchas víctimas.
- Son actos sistemáticos que se realizan de acuerdo con un plan o política preconcebida, lo que permite la realización repetida de dichos actos inhumanos.
- Son cometidos por las autoridades de un Estado o por particulares que actúan con respaldo de dichas autoridades, con su tolerancia o complicidad.
- Están dirigidos contra la población civil por motivos sociales, políticos, económicos, raciales, religiosos o culturales.

Según el Derecho internacional, el Estado debe responder por las acciones de sus agentes cuando se hayan realizado desde su posición como funcionarios públicos, así como por sus omisiones, incluso cuando excedan los límites de sus deberes o violen los derechos respetados en el país. Internacionalmente, la responsabilidad del Estado en actos de violencia es agravada, pues se trata de un incumplimiento a sus obligaciones, teniendo en cuenta que sus agentes son garantes del orden constitucional, y por ende de los derechos de la ciudadanía. Esta es la razón por la que el trato de la justicia debe ser más exigente con los agentes del Estado que cometen violaciones a los Derechos Humanos. La criminalización que sea de clara responsabilidad del Estado, lo obliga a responder ante las víctimas, sus familiares, las organizaciones sociales y al conjunto de la sociedad colombiana. Es el Estado quien debe garantizar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición.¹⁷

La obligación de garantizar los derechos humanos impone a los estados un deber de garante, es decir que todos los agentes de Estado tienen la obligación de velar porque se cumplan los derechos a todas las personas. Dicha obligación es especial para la Fuerza Pública que ostentan el

¹⁶ Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado -Movicve- (20 de enero de 2020) ¿Qué son los crímenes de Estado? [https://movimientodevictimas.org/que-son-los-crimenes-de-estado/#:~:text=Desde%20nuestra%20experiencia%20consideramos%2C%20esencialmente,tolerancia%20\(omis\)%20de%20Estado.](https://movimientodevictimas.org/que-son-los-crimenes-de-estado/#:~:text=Desde%20nuestra%20experiencia%20consideramos%2C%20esencialmente,tolerancia%20(omis)%20de%20Estado.)
¹⁷ Idem

monopolio de las armas, por ello tienen una obligación mayor de protección frente a la población. Así lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia SU-1184/01 del 13 de noviembre de 2011, M. P. Eduardo Montealegre Lynett:

“Las fuerzas militares tienen la obligación absoluta de impedir el desconocimiento del derecho internacional humanitario (restricción absoluta aun frente a los estados de excepción según lo dispone el artículo 214 de la Constitución) y los derechos que, conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia, no pueden ser suspendidos durante tales estados. Permitir que ocurran, sea porque activamente intervienen en ellas o porque omiten el deber estatal de proteger a los asociados en sus derechos, constituye una flagrante violación a la posición de garante de las condiciones mínimas y básicas de la organización social y, por lo mismo, nunca podrán considerarse como un acto relacionado con el servicio. En suma, desde el punto de vista estrictamente constitucional, resulta claro que las Fuerzas Militares ocupan una posición de garante para el respeto de los derechos fundamentales de los colombianos”

El Estado como ficción jurídica deposita su esencia en el cumplimiento de los fines estatales y las disposiciones y principios que la constitución política contiene, siendo los derechos humanos parte del contenido mismo de la constitución, logrando el nivel de derechos constitucionales o de primera generación, los cuales definen el funcionamiento nacional y los fines estatales, por ello la garantía de dichos derechos son prioridad del estado.¹⁸

De acuerdo con David Suárez, profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, “cuando hablamos de Crímenes de Estado pareciera ser una paradoja, porque el Estado es quien está destinado por su posición a proteger la vida, la honra, los bienes y la integridad de cada uno de los asociados que hacen parte de ese presunto pacto social en el que el Estado se compromete a garantizar los derechos de las personas, y las personas contribuyen a que el Estado se sostenga”¹⁹. Más allá de que el Estado se encuentre inmerso en un conflicto armado, su principal preocupación debe ser velar por la seguridad de las personas que se encuentran amenazadas por ese conflicto, sin embargo, diferentes motivos han llevado a que funcionarios públicos atenten contra la vida de la población que confía en ellos. Hechos que son reprochables y se requieren todas las investigaciones para brindar a las víctimas y sus familiares verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

¹⁸ Padilla, M. Orozco, Y. (2018) El Estado como garante de los Derechos Humanos de las Personas con discapacidad reproductiva. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10901/11476>

¹⁹ Deivid Manrique. (12 de Septiembre de 2019) Crímenes de Estado. Cinep, recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/733-crimenes-de-estado.html>

Es obligación del Estado realizar acciones que contribuyan a resignificar la memoria de las víctimas de las “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, pero no solamente estas víctimas sino también resaltar los esfuerzos de sus familiares, quienes durante más de una década han buscado esclarecer los hechos ocurridos en este oscuro episodio de la historia colombiana. Además de recalcar la valentía que han tenido al ignorar las amenazas recibidas a lo largo de los años, para seguir con su propósito de buscar justicia y verdad.

En el marco del proceso de posconflicto y reconciliación en el cual se encuentra la sociedad colombiana, toma una especial importancia este tipo de proyectos de ley que buscan dignificar a las víctimas. La necesidad de adelantar iniciativas de memoria es relevante frente a la construcción de paz, para alcanzar la verdad, la justicia, reparación y garantizar la no repetición de estas acciones violentas que han recrudecido las desigualdades sociales en Colombia. Sin duda, este proceso de reconocimiento y honores públicos contribuye no solo al duelo de aquellos familiares que perdieron a sus seres queridos sin razones justificables, sino que además contribuye al esclarecimiento de la verdad.

VI. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley en su articulado ordena a entidades determinadas acciones para materializar los honores decretados, es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

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

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

Es pertinente para el trámite legislativo del presente proyecto de ley señalar que las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, son víctimas de crímenes de Estado, lo cual difiere del reconocimiento y fechas de exaltación de las víctimas de crímenes de guerra que se encuentran reconocidas y se exaltan por medio de la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 de 2011 es un gran logro para el reconocimiento de las víctimas de crímenes de guerra, estableciendo acciones para garantizar la atención integral de las víctimas y establece el 09 de abril como *Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas*. No obstante, esta es una ley que rinde honores y establece medidas para exalta la memoria de las víctimas de los crímenes de guerra, no para las víctimas de crímenes de Estado; distinción que es necesaria tener en cuenta en relación a las medidas de reparación, conservación de la memoria y la búsqueda por la justicia y la verdad de las más de 6.402 víctimas que dejó una directiva perversa al interior de las fuerzas militares, que conllevó a que ciudadanos que no eran parte de ningún grupo al margen de la ley, fueran presentado como bajas dadas en combate, esta práctica fue denominada como los mal llamados “falsos positivos”.

V. CONCLUSIONES

Los casos de “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado” siguen sin estar resueltos, las familias de las víctimas no han tenido en su gran mayoría verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Hasta el año 2014 se tiene conocimiento de aproximadamente 3.000 o 5.000 casos de “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, donde han sido procesados alrededor de 5.626 personas, entre militares y civiles implicados de manera directa con las ejecuciones y cabe resaltar que la JEP recientemente estableció que por lo menos 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate entre 2002 y 2008.

El momento de postconflicto en el cual nos encontramos, exige que el país adopte acciones concretas para el respeto y garantía de los derechos de las víctimas y sus familiares. Las llamadas “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado” constituyen una herida que sigue abierta. Centenares de familiares de las víctimas se han unido para exigir sus derechos y alzar su voz para que la muerte de sus hijos, padres, hermanos, compañeros sentimentales no queden en la impunidad y el Estado colombiano les cuente la verdad de lo que ocurrió.

suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.

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

VII. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que se encuentren relacionados con las decisiones judiciales o procesos en trámite sobre las ejecuciones extrajudiciales en Colombia.

VIII. PROPOSICIÓN FINAL

De conformidad con los argumentos expuestos, presento **PONENCIA POSITIVA** y, en este sentido, se propone surtir **PRIMER DEBATE** ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley N° 131 de 2021 Cámara “Por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,



ABEL DAVID JARAMILLO LARGO

Representante a la Cámara

Circunscripción Especial Indígena

<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA DE PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NO. 131 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA Y RINDE PÚBLICO HOMENAJE A LAS VÍCTIMAS DE LAS MUERTES ILEGÍTIMAMENTE PRESENTADAS COMO BAJAS EN COMBATE POR AGENTES DEL ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto que la Nación de asocie y rinda público homenaje a las víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se declare el 20 de septiembre como día conmemorativo para honrar y exaltar la memoria de las víctimas y recordar la lucha emprendida por sus familiares para preservar la memoria y garantizar la consolidación de la paz, la reconciliación, la reparación y garantías de no repetición.</p> <p>Artículo 2°. Día Conmemorativo de las Víctimas de Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Declárese el 20 de septiembre Día Conmemorativo de las Víctimas de las ejecuciones extrajudiciales, como un homenaje por la búsqueda de la verdad, lucha contra la impunidad, reconstrucción y mantenimiento de la memoria de los civiles asesinados y presentados ilegítimamente como muertos dados de baja en combate.</p> <p>Artículo 3°. Monumentos Homenaje. Se autoriza al Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura y demás entidades que correspondan, erigir un monumento en homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Este representará la lucha contra la impunidad, el esclarecimiento de la verdad, la justicia y la dignificación de la memoria de las víctimas.</p> <p>Parágrafo: El diseño del monumento, texto de la placa y el lugar de instalación será concertado con las fundaciones y organizaciones de víctimas de estos hechos.</p> <p>Artículo 5°. Homenaje. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, podrá disponer los recursos necesarios para que se encargue a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de una serie documental que relate la</p>	<p>lucha emprendida por las organizaciones de víctimas para el esclarecimiento de la verdad y la justicia.</p> <p>Artículo 6°. Autorización. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.</p> <p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>De las y los Congresistas,</p>  <p>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena</p>
---	---

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se suspenden los efectos de los mandamientos de pago y la ejecución de todo aquel dictado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se suspenden los efectos de los mandamientos de pago y la ejecución de todo aquel dictado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía y se dictan otras disposiciones"</p> <p>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley número 198 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se suspenden los efectos de los mandamientos de pago y la ejecución de todo aquel dictado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía y se dictan otras disposiciones" fue radicado el 4 de agosto de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo autor el Honorable Representante a la Cámara César Augusto Lorduy Maldonado. El texto original radica en la Gaceta 1032 de 2021.</p> <p>II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA</p> <p>Suspender los efectos de los mandamientos de pago decretados en los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía, originados o derivados en pretensiones, obligaciones o deudas causadas e incumplidas desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida. Con ello se pretende que, así como se dictaron medidas que fueron necesarias y oportunas para salvaguardar la vida y la salud de los habitantes del territorio nacional, se dicten, consecuentemente, medidas que favorezcan a las familias, microempresa o pequeña empresa o, Empresa de Economía Solidaria que, además de sufrir las peores consecuencias de la crisis económica, deben enfrentarse a procesos judiciales por circunstancias ajenas a su voluntad.</p>	<p>III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. Justificación</p> <p><u>Necesidad de las medidas que se pretende adoptar</u></p> <p>Fundamentado en el Artículo 49 y 95 Superior, que indican que, entre otras circunstancias, toda persona tiene el deber de cuidar su salud y debe obrar conforme al principio de solidaridad social, de manera humanitaria para responder a la protección de la salud y la vida; la Ley 1751 del 2015, que desarrolla el contenido del derecho fundamental a la salud y expone en su artículo 10 que se debe propender por el autocuidado personal, familiar y comunitario, al igual que se debe actuar de manera solidaria ante las situaciones que ponen en peligro la vida y la salud de las personas; y la Ley 9 de 1979 que resalta que corresponde al Estado expedir las medidas necesarias para asegurar la higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud, el 12 de marzo del 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 385 por medio del cual se declaró la Emergencia Sanitaria, bajo la amenaza real, como al efecto ocurrió, de la entrada a Colombia de nuevo Coronavirus.</p> <p>Dentro de las medidas más satisfactorias para contrarrestar la expansión del virus, se decretaron las de confinamiento, asilamiento y cuarentenas que hicieron mella en diferentes escenarios del país. Dentro de esos, la economía y el empleo, principalmente, se vieron seriamente afectados.</p> <p>En un ejercicio previsión, el Gobierno Nacional declaró la primera emergencia económica, a través del Decreto 417 del 17 de marzo del 2020. En su parte motiva, se expusieron proyecciones preocupantes de lo que sería el paso de la pandemia por la nación. Se hizo el reconocimiento de que el nuevo Coronavirus era una amenaza global que revelaría los problemas en salud pública, así como serias afectaciones al sistema económico que serían difícilmente calculables. Allí, se indicaron unas cifras respecto del empleo en el país que resultaban aún más preocupantes:</p> <p style="text-align: center;">"El 42,4%1 de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y</p>
--	---

<p>sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.</p> <p>El Gobierno Nacional asintió que las medidas sanitarias reducirían el flujo de caja de los hogares colombianos y de las empresas, y que esa situación derivaría en el incumplimiento de pagos y obligaciones afectando igualmente la estrecha relación de confianza existente entre deudores y acreedores.</p> <p>En general, en ese decreto declaratorio se estableció una gran ruta dirigida a tratar de contener los efectos que, más allá de la salud, se preveían afectados. Tal como fue invocado el estado de excepción, la mayoría de las medidas tuvieron un contenido económico fuerte comoquiera que el único recurso conocido para contrarrestar el crecimiento de la pandemia, resultaba ser el confinamiento y, consecuentemente, la interrupción de actividades de muchos sectores económicos. Así pues, se precisó la necesidad de adoptar medidas extraordinarias tendientes a aliviar las obligaciones tributarias y financieras, entre otras, afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.</p> <p>En ese sentido, el Gobierno nacional expidió varios decretos en lo que se buscó conjurar los efectos de la crisis. Dentro de las motivaciones de esos decretos de emergencia, se resaltaron varias situaciones que condujeron a la toma de esta decisión. Entre ellas, el comunicado de prensa 20/114 del 27 de marzo del 2020 en el que el Fondo Monetario Internacional publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:</p> <p>"[...] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas</p>	<p>extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"</p> <p>En palabras de FMI, los esfuerzos por procurar la normalización de la actividad económica y financiera deberían ser mucho mayores a los ya tomados, por eso, en este decreto, el Gobierno Nacional, entendió las dificultades derivadas del confinamiento y, por ende, que la disminución en el consumo se traduciría en la imposibilidad para algunos comerciantes de seguir cumpliendo con las obligaciones periódicas.</p> <p>El Gobierno Nacional, para tomar diferentes decisiones tan trascendentales en materia económica, tuvo en cuenta el precedente internacional que se tornó en una realidad nacional durante los meses más complicados de la emergencia sanitaria y económica. Esto es, que el aislamiento preventivo obligatorio, no solo en Colombia, sino en todo el mundo, se tradujo en la paralización de las actividades económicas y, además, el aplazamiento de las decisiones de consumo de los hogares. Por consecuencia, las empresas se estaban viendo en la necesidad de posponer la producción de bienes y servicios en vista del decaimiento de la demanda, y así, la disminución sustancial de ingresos para mantener a flote los comercios. Si bien es cierto la economía en general se vio afectada por los confinamientos, un número importante de pequeñas y medianas empresas son las que más han sufrido con la cesación de pagos y la necesidad de librar capital, viéndose en la obligación de desemplear a su personal.</p> <p>Así pues, lo que se pretende denotar es que, el Gobierno Nacional comprendió, por la naciente experiencia internacional, que las dificultades sobrevinientes excedían la esfera de la salud, para tocar la mayoría de los escenarios de otros órdenes. Por ello, se optó por invocar el estado de excepción de emergencia económica pues, más allá de entender que los efectos de la crisis únicamente derivan en la afectación de salud de las personas, se requería la disposición de recursos que impactaran benéficamente a la población. Entonces, bajo entendido de que no hay discusión de que existe una crisis económica, que se incrementaron las tasas de desempleo</p>
<p>como consecuencia de las medidas de aislamiento, que el comercio y la economía en general afrontó una disminución importante de ingresos y que, en la medida en que sigue siendo incierta la posibilidad de retornar a la vida en normalidad que se conocía antes del 12 de marzo, se hace necesario buscar medidas de suspensión o alivio a los cobros de las obligaciones incumplidas con motivo del cumplimiento de la orden sanitaria. Está probada la poca disponibilidad económica a la que se han visto sometidos los hogares colombianos y, por tanto, deben tomarse decisiones respecto de la carga que se impone a los deudores, respecto de la mora como consecuencia de la dificultar sanitaria.</p> <p>Congelamiento no es condonación</p> <p>Las medidas de aislamiento, que no tuvieron distingo en la actividad desempeñada, también afectaron el normal desarrollo de la actividad judicial que por la necesidad de salvaguardar a los servidores de la Rama, abogados y usuarios en general, como la gran mayoría de trabajadores del país, siguieron actividades vía teletrabajo. Sin embargo, en la medida en que la estructura judicial no estaba preparada para laborar de manera remota, el Consejo Superior de la Judicatura a través de un Acuerdo expedido el 15 de marzo de 2020, suspendió los términos judiciales de todos los procesos del país y no volvió a reactivarlos hasta el 1 de julio de la misma anualidad. Si bien se entiende que esa medida la tomó el Consejo Superior de la Judicatura en desarrollo de su obligación constitucional de ser autoridad administrativa de la Rama Judicial, es un precedente de pausa en las actividades judiciales como consecuencia de la emergencia sanitaria.</p> <p>Ahora, lo que aquí se propone, es una medida de fondo relacionada con la naturaleza de las obligaciones que no han llegado a cumplirse y que son objeto de proceso judicial, pero que, en la práctica, tendría la misma justificación de las medidas que, administrativamente, se tomaron en aras de mantener la salud y vida de los usuarios y trabajadores. La suspensión será una de las opciones para que los deudores puedan tener el flujo de capital que, normalmente, este proceso les impide una vez se dictan las medidas cautelares.</p>	<p>En todo caso, la suspensión de que habla este proyecto de ley, a diferencia de la suspensión administrativa, sí permitiría que esa recuperación de cartera que requieren los acreedores se logre pues, muy por el contrario de buscar la condonación o detener los procesos sin una solución indeterminada, se incentivaría que los morosos puedan normalizar sus obligaciones.</p> <p>Acuerdo o pago sobre la mora y no sobre el total de la obligación</p> <p>Tal como se expuso anteriormente, existe claridad en que la emergencia sanitaria ha golpeado las finanzas de familias, microempresas o pequeñas empresas o Empresas de Economía Solidaria que, con reducción de ingresos o pérdidas de empleo, han incurrido en mora en las obligaciones que en situación de normalidad habían podido mantener y cumplir. Quienes están afrontando estas situaciones, ahora se ven en un escenario que se agrava porque ya son sujetos de un proceso ejecutivo que dicta medidas cautelares que les impiden hacer uso del poco capital con el que cuentan.</p> <p>Lo que se propone entonces, es que esos procesos ejecutivos que se encuentran contemplados en el Libro Tercero, Sección Primera, Título Único de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso- puedan, con esta opción, terminarse con el pago de lo constituido en mora, es decir, con el monto que se encuentra vencido y por el cual el acreedor inició el proceso. Esta medida encuentra asidero en que no es razonable, en tiempos de emergencia y excepcionalidad, exigir pagos completos de obligaciones que, como se ha insistido, responden a la incapacidad de pago derivada de la Pandemia del Covid-19.</p> <p>Por tal motivo, se considera necesario hacer una serie de excepciones que permitan que los deudores encuentren alivio, no solo en la congelación de las medidas cautelares, sino que haya una posibilidad real de saldar la mora con los acreedores, de manera que se termine el proceso. No quiere esto decir que el pago de la mora extinga la obligación, lo que se pretende, es que se normalice la situación del deudor, el acreedor pueda recuperar cartera y se incentive a la continuidad en el cumplimiento de las obligaciones futuras. Es apenas razonable, comprender que quien no ha tenido para cancelar las cuotas periódicas, no tenga el capital suficiente para extinguir la totalidad de la obligación. De modo que, lo que se pretende, es que</p>

el proceso judicial, que a razón de impartir justicia ordena el pago total de una deuda, pueda terminar con el pago de lo constituido en mora o con un acuerdo de pago por ese mismo monto.

Restablecimiento de la normalidad

Es un hecho que, ante la incertidumbre que ha traído el virus, se especule acerca de la posibilidad de volver a la normalidad conocida antes del 12 de marzo del 2020. El Gobierno Nacional, que bien ha intentado mitigar los efectos de la Pandemia, ahora, como el mundo entero, le apuesta a la vacunación de la población colombiana como recurso para restablecer las actividades que se pausaron. Comoquiera que es disposición de las autoridades analizar el contexto para determinar el momento en el que el país pueda retomar el orden conocido, se entenderá por el restablecimiento de la normalidad, el levantamiento de toda medida sanitaria derivada los efectos del COVID-19, bien sea porque la inoculación de la población resultó exitosa o porque las circunstancias demuestren que el peligro masivo del virus, ha desaparecido.

2. CIFRAS DE CRÉDITOS

- SUPERINTENDENCIA FINANCIERA. INFORME DE SEGUIMIENTO DE MEDIDAS EN LA COYUNTURA

En lo corrido del período de aislamiento, es decir, del 20 de marzo de 2020 hasta el 22 de enero de 2021, las empresas y los hogares han financiado sus actividades económicas y personales a través de **233,630,046 operaciones** de créditos desembolsados, por un valor total de **\$287.52 billones**. En particular, entre el 9 de enero y el 22 de enero de 2021 se desembolsaron **10,659,506** créditos por un valor total de **\$12.49 billones**.

Modalidad de crédito	Monto desembolsos	Número de créditos desembolsados	Monto desembolsos acumulados	Número de créditos desembolsados acumulados
	Semanas entre el 09 el 22 de enero 2021	Semanas entre el 09 y el 22 de enero 2021	20 de marzo 2020 – 22 de enero 2021	20 de marzo 2020 – 22 de enero 2021
Empresas*	\$ 7.36b	917,032	\$ 175.61b	19,962,359
Microempresas	\$ 207,007m	41,476	\$ 4.09b	756,608
Personas (Tarjeta de crédito)	\$ 2.13b	9,501,477	\$ 44.94b	209,157,150
Personas (Otros consumos) **	\$ 2.30b	194,872	\$ 50.30b	3,642,709
Hogares VIS	\$ 150,007m	2,795	\$ 3.18b	58,747
Hogares No VIS	\$ 346,612m	1,854	\$ 9.39b	52,473
Total	\$ 12.49b	10,659,506	\$ 287.52b	233,630,046

Última actualización: (27/01/2021) – Cifras con corte a (22/01/2021)

* Incluye créditos ordinarios, preferenciales, tesorería, especiales, construcción VIS y No VIS, sobregiros y tarjeta de crédito empresarial.

** Incluye créditos de consumo de bajo monto
Unidades: b= billones, m=millones

DEUDORES

Para el 27 de enero de 2021 se reportan un total de **1,914,691 deudores¹** que redefinieron sus créditos por un valor de **\$31,5 billones**, los cuales se desagregan a continuación:

¹ Los deudores no corresponden a deudores únicos, puesto que una persona natural/jurídica puede registrar alivios en varios productos de crédito con una misma entidad o en dos o más entidades financieras.

Cifras en millones, así:

Producto	Número de deudores*	Número de operaciones	Saldo
Construcción	262	908	743,779
Corporativo	229	477	2,816,888
Empresarial	2,845	4,503	1,663,592
Factoring	74	368	17,489
Financiero/institucional	7	27	103,224
Leasing	2,479	4,064	2,429,617
Microempresa	9,294	12,222	519,433
ME	810	1,831	762,507
Oficial/gobierno	11	21	78,797
PYME	12,246	25,274	3,371,321
Rotativo	63,922	147,619	634,724
TDC	1,317,591	1,474,832	5,840,405
Libranza	16,388	17,679	479,251
Libre inversión	293,397	328,410	8,195,919
Vehículo	22,764	23,034	804,742
Bajo monto	9,764	9,950	6,506
Otros consumo	2,513	3,655	59,725
Micro hasta 25 SMLV	126,773	131,443	534,470
Micro entre 25 y 120 SMLV	12,885	16,069	269,879
VIS	8,029	8,169	280,964
NO VIS	9,792	10,700	1,234,371
Leasing habitacional	2,616	2,679	688,927
Total	1,914,691	2,223,934	31,536,529

Última actualización: (29/01/2021) – Cifras con corte a (27/01/2021)

- En octubre de 2020 las utilidades de los 58 establecimientos vigilados por el organismo se desplomaron en un 52,8 por ciento.

SEGÚN LOS DATOS OBTENIDOS DE LA SUPERFINANCIERA²

Para noviembre de 2020 La calidad de cartera: es decir la cartera en mora o vencida sobre la cartera total recibida por los establecimientos financieros, que indica la morosidad de la misma se comportó así:

TIPO DE CARTERA	PROMEDIO DE CARTERA EN MORA O VENCIDA
COMERCIAL	15.08%
CONSUMO	13.71%
VIVIENDA	4.04%
MICROCREDITO	33.20%

- Cartera vencida noviembre en billones \$27,2 billones³
- Según Asobancaria, la cartera vencida tuvo un incremento de **\$3,9 billones entre febrero de 2020 y noviembre de 2020**, cuando pasó de **\$23,2 billones a \$27,1 billones en el periodo señalado**.

• 24 de diciembre de 2020⁴:

La cartera en mora de los colombianos con el sistema financiero alcanzó los \$ 26,3 billones

• Octubre del 2020

²https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1005089&downloadname=icv_cas_historia.xls

³<https://www.valoraaanalitik.com/2021/02/08/de-cada-100-cartera-bancaria-colombia-95-siguen-sin-problemas-de-mora/#:~:text=Seg%C3%BAn%20Asobancaria%2C%20la%20cartera%20vencida,billones%20en%20el%20periodo%20se%20B%20alado.&text=El%20indicador%20de%20la%20calidad,aumento%20de%200%2C6%20%25>

⁴ <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/12/24/la-cartera-en-mora-de-los-colombianos-con-el-sistema-financiero-alcanzo-los-263-billones/>

<p>Saldos de cartera bruta vencida en Colombia aumentaron en agosto⁵</p> <p>La cartera vencida fue otro de los indicadores que aumentó durante el octavo mes del año, al pasar de \$21,8 billones en agosto de 2019 a \$23 billones en el mismo mes de este año.</p> <p>IV. Marco legal y constitucional</p> <p>La propuesta que trae ahora, tiene fundamento en la multiplicidad de decretos que el Gobierno Nacional expidió con motivo de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, como también, en el estudio jurisdiccional realizado por la Corte Constitucional, en cumplimiento de la Carta Superior.</p> <p>Como se indicó anteriormente, las medidas que se pretenden lograr con este proyecto de ley, responden a hechos y necesidades que han sido reconocidas por el Gobierno Nacional, a saber, la crisis económica, el aumento del desempleo, la incapacidad de cumplir con obligaciones financieras y la disminución de ingresos. Para tratar conjurar esas dificultades, en principio, se invocó el estado de excepción de emergencia económica, social y económica y, consecuentemente, una serie de decretos con disposiciones que no se alejan de lo que se pretende establecer en este proyecto de ley.</p> <p>En entendimiento de la coyuntura sobrevenida, la Superintendencia Financiera emitió la Circular 07 del 11 de marzo del 2020 por medio de la cual impartió instrucciones a las entidades que regula, para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria. En ella, instó a los establecimientos de crédito a desarrollar políticas de identificación de clientes que requirieran de medidas especiales tales como periodos de gracia sin aumentar el factor de riesgo del deudor, conservación de la calificación obtenida con anterioridad al 29 de febrero del 2020, no aplicar restricción de cupos en tarjetas de crédito, por un periodo de 120 días calendario los créditos</p> <p>⁵ https://www.semana.com/inversionistas/articulo/saldo-de-cartera-bruta-de-colombia-en-agosto-de-2020/304371/</p>	<p>que al 29 de febrero de 2020 se hubieran modificado o reestructurado y que como consecuencia de la coyuntura incurrieran en mora, no se modificarían las calificaciones, entre otras disposiciones necesarias para los deudores. También, se encuentra la medida de periodos de gracia para operaciones destinadas a la financiación de la adquisición de vivienda. En esa misma línea, se debe exponer lo contenido en el Decreto 493 del 29 de marzo del 2020, por medio del cual se hace otorgamiento de periodos de gracia en capital y en intereses en los créditos para adquirir vivienda o contratos de leasing habitacional que, además, cuenten con dicho beneficio de cobertura de tasa de interés. Esa misma Superintendencia, emitió la Circular 014 de 30 de marzo, indicando, las entidades que modificarán las condiciones de los créditos debían abstenerse de, entre otras cosas, aumentar las tasas de interés, utilizar sistemas que capitalizaran intereses o generar intereses sobre conceptos diferentes a la obligación.</p> <p>Se encuentra también el precedente del Decreto 467 del 23 de marzo del 2020, por medio del cual se autorizaron una serie de alivios financieros para los beneficiarios de créditos con el ICETEX. Allí se determinó que habría un periodo de gracia en cuotas vigentes, reducción transitoria de tasa de intereses al IPC; ampliación de plazos en los planes de amortización y otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 sin deudor solidario. Con esta disposición, se procuró ayudar a más de 100.000 beneficiarios, de estos, se dio prioridad a quienes estuvieran en condiciones de vulnerabilidad, entre las que se resaltan la disminución temporal o definitiva de su fuente de ingresos o problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia COVID-19 en el territorio nacional.</p> <p>En el caso del Decreto 558 del 2020, que contempló la posibilidad de que los trabajadores aportaran al Sistema General de pensiones un monto inferior, esto es 3%, en contraste con el 16% que en la normalidad de exige. Aun cuando lo relativo a este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-258 del 2020, se debe entender que la voluntad del Gobierno Nacional que era entender que los empleadores habían realizado un gran esfuerzo para mantener el pago de la nómina de los empleos que generan y, en ese sentido, disminuir sus cargas económicas. Si bien es cierto que, en esta oportunidad la</p>
<p>medida, al criterio de la Corte Constitucional, desmejoraba los derechos sociales de los trabajadores, si se entendía que aliviaba tanto a independientes como a empleados en liquidez económica.</p> <p>Por otra parte, en la búsqueda de opciones que le hicieran frete a la crisis económica, se expidió el Decreto 560 de 2020, por medio del cual se estimó necesario reducir los procedimientos establecidos para el régimen de insolvencia empresarial. Sus cuatro ejes se centraron en 1) negociar más rápidamente los procesos, 2) mecanismos de alivios financieros y de reactivación, 3) beneficios tributarios y, 4) suspensión de normas. Este proceso, en tiempos de normalidad, podría durar 20 meses y debía concluir con un acuerdo que sería objeto de validación por un juez, por la Superintendencia de Sociedades o por un árbitro, en caso de que exista pacto.</p> <p>Así entonces, se determinó que era necesario y conveniente establecer mecanismos transitorios de recuperación empresarial que no requirieran de la intervención judicial, que permitiera a los deudores afectados con ocasión de la pandemia, renegociar con sus acreedores los términos de las obligaciones para, así, salvaguardar su actividad económica y tratar de mantener el empleo. Ahora, en la medida en que también existía indisponibilidad del servicio judicial, se consideró necesario incentivar la implementación de nuevas fórmulas de arreglos entre deudores y acreedores con fórmulas como capitalizaciones de deuda, descarga de pasivos y pactos de deuda sostenible que permitiera a ambas partes resolver la situación particular, y así evitar llegar a la liquidación y al agravante de la pérdida de los empleos. En la parte motiva de este Decreto, el gobierno nacional también afirmó lo previsible que sería que una cantidad considerable de deudores no pudiera seguir, como de costumbre, cumpliendo con las obligaciones adquiridas. Resultaba evidente que la situación económica tornaría en insostenible el pago periódico de las obligaciones financieras de los hogares colombianos, que la liquidez se vería afectada y que quienes primero sufrirían el incumplimiento, serían los acreedores. Otro ejemplo se encuentra en el Decreto 579 del 15 de abril del 2020, por medio del cual, atendiendo las reconocidas razones por las cuales los ciudadanos podrían incurrir en mora en diferentes obligaciones, dictó algunos lineamientos para que quienes se estuvieran viendo en la obligación de terminar un contrato de arrendamiento, pudieran llegar al mejor acuerdo. Aunado a ello, y presagiando que,</p>	<p>por los incumplimientos contractuales masivos, se iniciarían procesos judiciales de restituciones de inmuebles en aplicación del artículo 384 del Código General del Proceso y, en ese sentido los desalojos a cargo de la Policía Nacional (en atención a lo dispuesto en el Artículo 79 de la Ley 1801 de 2016) también se suspendieron los efectos de esos incumplimientos, de manera que nadie, mientras estuviera vigente la orden, podría ser privado de tener un techo. Esta determinación, fue necesaria y oportuna pues estaba claro y se había replicado por el mundo, que la crisis económica iría en aumento y que estas situaciones serían más frecuentes con el pasar de la emergencia. Así pues, en ejercicio de un juicio de ponderación, y con la intención de garantizar el bien superior, la salud y consecutivamente la vida, se impidió que las familias colombianas quedaran desprotegidas, poniendo en segundo orden de relevancia las decisiones judiciales y policiales de restitución de inmuebles.</p> <p>De lo anteriormente expuesto se colige, que todas las decisiones tomadas a lo largo de la emergencia, han tenido la misma mirada entendida de las resultas de la pandemia. Desde diferentes ópticas, se ha tratado de buscarle soluciones reales a las dificultades que surgieron como consecuencia de la única medida pronta y efectiva que le restaba fuerza a la expansión de virus. Por tanto, bajo la misma argumentación, se considera necesaria y acertada en la medida en que aquí convergen los esfuerzos que se han realizado para conjurar los efectos de la crisis. Se ha entendido y justificado el que, en la coyuntura actual, las familias colombianas incurran en mora y requieran liquidez en sus finanzas, por tanto, no deben imponerse cargas superiores sobre una obligación que se deriva de una situación ajena a la voluntad del deudor, de la que, además, se encuentra en común denominador de la población.</p> <p>3. Bibliografía</p> <ul style="list-style-type: none"> - https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1005089&downloadname=icv_cas_historia.xls - https://www.valoranalitik.com/2021/02/08/de-cada-100-cartera-bancaria-colombia-95-siguen-sin-problemas-de-mora/#:~:text=Seg%C3%BAn%20Asobancaria%2C%20la%20cartera%20vencida,

billones%20en%20el%20periodo%20se%20C3%B1alado.&text=El%20indicador%20de%20la%20calidad,aumento%20de%200%2C6%20%25.

- <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/12/24/la-cartera-en-mora-de-los-colombianos-con-el-sistema-financiero-alcanzo-los-263-billones/>
- <https://www.semana.com/inversionistas/articulo/saldo-de-cartera-bruta-de-colombia-en-agosto-de-2020/304371/>

I. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>ARTÍCULO 1°: Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 1564 de 2012 por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, el cual tendrá el siguiente tenor:</p>	<p>ARTÍCULO 1°: Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 1564 de 2012 por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, el cual tendrá el siguiente tenor:</p>	<p>Se hace corrección del número del artículo que se pretende adicionar</p>
<p>ARTÍCULO 473A TRANSITORIO. SUSPENSIÓN MANDAMIENTO DE PAGO. Suspéndanse los efectos del mandamiento de pago y la ejecución de todo aquel librado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía,</p>	<p>ARTÍCULO 430A TRANSITORIO. SUSPENSIÓN MANDAMIENTO DE PAGO. Suspéndanse los efectos del mandamiento de pago y la ejecución de todo aquel librado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía,</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>originados o derivados en pretensiones, obligaciones o deudas causadas e incumplidas desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida.</p>	<p>originados o derivados en pretensiones, obligaciones o deudas causadas e incumplidas desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida.</p>	
<p>PARÁGRAFO 1: Para que el deudor sea beneficiario del presente artículo deberá solicitarlo dentro del mismo término que tiene para proponer excepciones de mérito, y acreditar alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>a.) Pérdida del empleo con fecha posterior al 12 de marzo de 2020; o, b.) Pérdida, ausencia o disminución considerable de ingresos que recibía de manera regular con posterioridad al 12 de marzo de 2020; o, c.) Estar clasificado como</p>	<p>PARÁGRAFO 1: Para que el deudor sea beneficiario del presente artículo deberá solicitarlo dentro del mismo término que tiene para proponer excepciones de mérito, y acreditar alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>a.) Pérdida del empleo con fecha posterior al 12 de marzo de 2020; o, b.) Pérdida, ausencia o disminución considerable de ingresos que recibía de manera regular con posterioridad al 12 de marzo de 2020; o, c.) Estar clasificado como</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Microempresa o Pequeña Empresa en los términos del artículo 2° de la Ley 590 de 2000 y el Decreto 957 de 2019; o, d.) Empresa de Economía Solidaria a las que se refieren los artículos 4° de la Ley 79 de 1988 y 6° de la Ley 454 de 1998.</p> <p>PARÁGRAFO 2: Los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía que se hayan adelantado o que se adelanten en contra de los anteriores deudores, solo pueden incluir para su cobro, únicamente las cuotas en mora sin que sea posible la ejecución en virtud de la exigibilidad anticipada derivada de una cláusula aceleratoria.</p> <p>PARÁGRAFO 3: En cualquier momento podrá terminarse el proceso si se demuestra el pago o el acuerdo de pago sobre el saldo constituido en</p>	<p>Microempresa o Pequeña Empresa en los términos del artículo 2° de la Ley 590 de 2000 y el Decreto 957 de 2019; o, d.) Empresa de Economía Solidaria a las que se refieren los artículos 4° de la Ley 79 de 1988 y 6° de la Ley 454 de 1998.</p> <p>PARÁGRAFO 2: Los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía que se hayan adelantado o que se adelanten en contra de los anteriores deudores, solo pueden incluir para su cobro, únicamente las cuotas en mora sin que sea posible la ejecución en virtud de la exigibilidad anticipada derivada de una cláusula aceleratoria.</p> <p>PARÁGRAFO 3: En cualquier momento podrá terminarse el proceso si se demuestra el pago o el acuerdo de pago sobre el saldo constituido en</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>mora, sin tener en cuenta obligaciones cuya exigibilidad anticipada sea derivada de una cláusula aceleratoria.</p> <p>PARÁGRAFO 4: Los procesos a los que refiere el presente artículo e iniciados antes de la vigencia de esta ley podrán continuar, pero no se podrán decretar y practicar nuevas medidas cautelares. Para los procesos iniciados con posterioridad a la presente ley, sin perjuicio de que los mismos puedan continuar, no procede el decreto y práctica de medidas cautelares.</p> <p>PARÁGRAFO 5: Teniendo en cuenta que los procesos a los que se refiere el presente artículo podrán iniciarse y continuar su trámite, el remate de los bienes cautelados y la entrega</p>	<p>mora, sin tener en cuenta obligaciones cuya exigibilidad anticipada sea derivada de una cláusula aceleratoria.</p> <p>PARÁGRAFO 4: Los procesos a los que refiere el presente artículo e iniciados antes de la vigencia de esta ley podrán continuar, pero no se podrán decretar y practicar nuevas medidas cautelares. Para los procesos iniciados con posterioridad a la presente ley, sin perjuicio de que los mismos puedan continuar, no procede el decreto y práctica de medidas cautelares.</p> <p>PARÁGRAFO 5: Teniendo en cuenta que los procesos a los que se refiere el presente artículo podrán iniciarse y continuar su trámite, el remate de los bienes cautelados y la entrega</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
de dinero al acreedor, solo podrá efectuarse en los siguientes eventos: a.) Por mutuo acuerdo entre las partes, o, b.) Una vez venza el periodo de suspensión al que se refiere la presente ley.	de dinero al acreedor, solo podrá efectuarse en los siguientes eventos: a.) Por mutuo acuerdo entre las partes, o, b.) Una vez venza el periodo de suspensión al que se refiere la presente ley.	
ARTÍCULO 2º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación, y aplica para los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía iniciados desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida.	ARTÍCULO 2º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación, y aplica para los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía iniciados desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida.	Sin modificaciones

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al Proyecto de Ley número 153 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se incluye al sector ambiental en la Ley 30 de 1986 "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones", se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con:

- El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de los cargos que hacen parte dentro de los Consejos de Estupefacientes que menciona el proyecto de ley.

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

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

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

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

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No 198 DE 2021 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN LOS EFECTOS DE LOS MANDAMIENTOS DE PAGO Y LA EJECUCIÓN DE TODO AQUEL DICTADO EN PROCESOS EJECUTIVOS DE MÍNIMA Y MENOR CUANTÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1º: Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 1564 de 2012 por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, el cual tendrá el siguiente tenor:

ARTÍCULO 430A TRANSITORIO. SUSPENSIÓN MANDAMIENTO DE PAGO. Suspéndanse los efectos del mandamiento de pago y la ejecución de todo aquel librado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía, originados o derivados en pretensiones, obligaciones o deudas causadas e incumplidas desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida.

PARÁGRAFO 1: Para que el deudor sea beneficiario del presente artículo deberá solicitarlo dentro del mismo término que tiene para proponer excepciones de mérito, y acreditar alguna de las siguientes condiciones:

a.) Pérdida del empleo con fecha posterior al 12 de marzo de 2020; o, b.) Pérdida, ausencia o disminución considerable de ingresos que recibía de manera regular con posterioridad al 12 de marzo de 2020; o, c.) Estar clasificado como Microempresa o Pequeña Empresa en los términos del artículo 2º de la Ley 590 de 2000 y el Decreto 957 de 2019; o, d.) Empresa de Economía Solidaria a las que se refieren los artículos 4º de la Ley 79 de 1988 y 6º de la Ley 454 de 1998.

PARÁGRAFO 2: Los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía que se hayan adelantado o que se adelanten en contra de los anteriores deudores, solo pueden

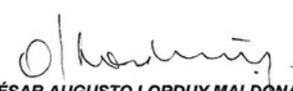
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas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

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

• PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, le solicitamos a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley número 198 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se suspenden los efectos de los mandamientos de pago y la ejecución de todo aquel dictado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía y se dictan otras disposiciones" con base en el texto propuesto.

Cordialmente,


CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente

incluir para su cobro, únicamente las cuotas en mora sin que sea posible la ejecución en virtud de la exigibilidad anticipada derivada de una cláusula aceleratoria.

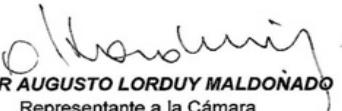
PARÁGRAFO 3: En cualquier momento podrá terminarse el proceso si se demuestra el pago o el acuerdo de pago sobre el saldo constituido en mora, sin tener en cuenta obligaciones cuya exigibilidad anticipada sea derivada de una cláusula aceleratoria.

PARÁGRAFO 4: Los procesos a los que refiere el presente artículo e iniciados antes de la vigencia de esta ley podrán continuar, pero no se podrán decretar y practicar nuevas medidas cautelares. Para los procesos iniciados con posterioridad a la presente ley, sin perjuicio de que los mismos puedan continuar, no procede el decreto y práctica de medidas cautelares.

PARÁGRAFO 5: Teniendo en cuenta que los procesos a los que se refiere el presente artículo podrán iniciarse y continuar su trámite, el remate de los bienes cautelados y la entrega de dinero al acreedor, solo podrá efectuarse en los siguientes eventos: a.) Por mutuo acuerdo entre las partes, o, b.) Una vez venza el periodo de suspensión al que se refiere la presente ley.

ARTÍCULO 2°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación, y aplica para los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía iniciados desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida.

De los Honorables Representantes,


CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2021 CÁMARA

por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del General José María Dionisio Melo y Ortiz (1800-1860), primer y único presidente indígena de la Nación y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 200 DE 2021 CÁMARA, “POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE Y SE PRESERVA LA MEMORIA DEL GENERAL JOSÉ MARÍA DIONISIO MELO Y ORTIZ (1800-1860), PRIMER Y ÚNICO PRESIDENTE INDÍGENA DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. TRÁMITE LEGISLATIVO:

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, autoría de los honorables senadores (as) PABLO CATATUMBO TORRES V., SANDRA RAMIREZ LOBO S, FELICIANO VALENCIA MEDINA, JULIÁN GALLO CUBILLOS, y los honorables representantes JHON ARLEY MURILLO BENITEZ, CARLOS CARREÑO MARÍN, ABEL DAVID JARAMILLO LARGO, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ y LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO, iniciativa que se publicó en la *Gaceta del Congreso* dentro de los términos de ley.

El Proyecto de Ley se le asignó el número 200 de 2021 Cámara. “por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del General José María Dionisio Melo Y Ortiz (1800-1860), primer y único presidente indígena de la nación y se dictan otras disposiciones”. Nos permitimos remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa. La materia de qué trata el mencionado proyecto de Ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

Mediante oficio CSCP - 3.2.02.113/2021 (IS), del 01 de septiembre de la presente anualidad, nos fue asignada la ponencia del primer debate para ser presentada ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

II. OBJETO DEL PROYECTO:

El objetivo de la presente iniciativa es que El Congreso de la República honra y exalta la memoria del general José María Melo, como primer y único presidente indígena de la nación. El Proyecto de ley pretende homenajear a su vida de lucha en defensa de la causa independentista y de los intereses populares, y recordando su exilio y muerte por defender los ideales liberales. El legado del general José María Melo se sostiene en sus raíces indígenas y la defensa de los pobres, en sus luchas en importantes batallas de la gesta libertadora de

Simón Bolívar, este defendió la abolición de la esclavitud y el respeto por los derechos de los resguardos indígenas, los artesanos y trabajadores. También fue un decidido defensor de la libertad de cultos, es decir, del multiculturalismo como esencia de la nacionalidad colombiana.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Aspectos biográficos:

Por más de siglo y medio, el general José María Melo (1800-1860) ha sido desconocido y olvidado por parte de la nación y de la historia oficial como primer presidente indígena de Colombia. Es uno de los representantes más relevantes y desconocidos de la historia nacional. Nacido en Chaparral (de origen Coyaima), el general Melo ingresó tempranamente a la gesta libertadora de Simón Bolívar. Acompañó al Libertador en las batallas de Boyacá, Bomboná, Carabobo y Pichincha, entre otras. Fue lugarteniente del general Sucre en la batalla de Ayacucho que decidió la libertad definitiva de la América hispana. Tras la disolución de la Gran Colombia, se radica en Venezuela. En 1836 viaja a Alemania a estudiar en la Academia militar de Bremen. Entre tanto se interesa por el pensamiento del socialismo utópico de Charles Fourier, Saint Simon y Robert Owen.

En 1840 se radica nuevamente en el país y en adelante va a ser un protagonista político de primer orden. El presidente José Hilario López lo nombra comandante del ejército. Su figura y porte imponía un respeto en las filas, como lo describe un cronista de la época Cordovez Moure: “...parecía un mariscal francés por la elegancia de su uniforme y la postura militar”. La idea bolivariana de la unidad continental y la lucha social por los desfavorecidos van a decidir sus acciones más sobresalientes. La actividad de Melo va a caracterizarse por su alianza con los artesanos para obtener una protección estatal ante la ruina que significaba para ellos los productos masivamente importados desde Inglaterra.

Llegó a ser general el 2 de junio de 1851. Para la época de la presidencia del general José María Obando, fue designado comandante general del departamento de Cundinamarca y jefe de la Segunda División del Ejército. En abril de 1853, el general Melo desafió a Obando para que se hiciera cargo de la gran crisis política y social que había generado el movimiento artesanal. Melo decidió conjurar la crisis y tomó las riendas del poder.

La presidencia de Melo concitó la oposición de las fuerzas políticas dominantes: tres expresidentes, que hasta hace poco se detestaban, se aliaron contra el enemigo común. Melo cumplió con la promesa a los artesanos y restableció las tarifas proteccionistas, pero el propósito se malogra, como dice el historiador Pierre-Luc Abramson al ser depuesto “...por

el levantamiento en masa de las fuerzas tradicionales de las provincias¹. Al problema social, se agrega el religioso, como lo señala a su vez Francisco Gutiérrez Sanín. Los expresidentes Mosquera, López y Herrán se levantaron contra el peligro social. La guerra se hizo encarnizada y la toma de Bogotá se dio manzana a manzana, casa a casa. Luego de una guerra civil de tremendas dimensiones, tras su caída Melo fue objeto de una persecución tenaz y no se hizo digno de un acuerdo de paz que lo protegiera. En esa ocasión, 200 artesanos melistas fueron enviados a Panamá a trabajos forzados. Muchos otros fueron devorados por la selva, fusilados, ahogados. Tal resistencia social estuvo lejos de ser un burdo golpe militar y la venganza de las élites tradicionales fue implacable. Desterrado, salió de Santa Marta el 23 de octubre de 1855 hacia Costa Rica, luego El Salvador y finalmente México, donde fue fusilado en 1860 cuando defendía los idearios liberales y antiimperialistas del presidente mexicano Benito Juárez.

Las ideas sociales y libertarias del general José María Melo:

El general José María Melo fue un exponente y defensor de los derechos de los artesanos y en general de las clases populares en Colombia; sacrificó su vida por esta causa. Como oficial bolivariano, Melo se caracterizó por el ideario de la unidad de "Nuestra América", y con este fin luchó en batallas decisivas por nuestra Independencia continental. Tuvo la ocasión de viajar a Europa, donde se empapó de las ideas del socialismo utópico dominantes en el viejo continente. Así, leyó a los grandes clásicos del pensamiento social como fueron Saint-Simon, Charles Fourier, E. Cabet, Proudhon y Robert Owen. Estas ideas del pensamiento social a favor de las clases más desfavorecidas, fueron conjugadas novedosamente por el general Melo.

Al regresar a Colombia, en medio de la agitación social de mediados del siglo XIX, Melo se hace partícipe del gran debate de ideas en contra del liberalismo librecambista y a favor del artesanado empobrecido. Esto lo acerca a personajes como José María Samper, Ambrosio López y José María Madiedo. En su trayectoria como líder político estuvo rodeado de intelectuales de las Sociedades Democráticas, entre ellos Francisco Antonio Obregón, fundador del liberalismo con Favio Lince, quien además fuera secretario general de Melo durante su presidencia. El poeta y periodista Joaquín Pablo Posada, editor del periódico satírico *El Alacrán*, publicó el 7 de mayo de 1854 el primer número de *El 17 de Abril*, medio semanal que dio legitimidad a las ideas revolucionarias que circulaban en la época entre la sociedad colombiana. Su lenguaje todavía habla a nuestras juventudes rebeldes:

¹ Abramson, Pierre-Luc. (1993). Las utopías sociales en América Latina en el siglo XIX. Fondo de Cultura Económica, p. 82.

y Grau, al igual que el Nobel Gabriel García Márquez, entre otros, contribuyeron con la gestión ante presidentes, ministros, cónsules, embajadores, arqueólogos, antropólogos, pero no tuvieron éxito. Concretar la exhumación y repatriación de los restos es un acto simbólico a su memoria, como único de los ex presidentes de Colombia cuyos restos mortales se encuentran fuera de su patria.

En la *Historia de Colombia* (1910) de Henao y Arrubla no se habla de su aspecto físico, pues un indígena no puede figurar en la galería presidencial colombiana. En la *Nueva Historia de Colombia* (1989) se repiten todos los lugares comunes que fueron la moneda corriente con que lo atacaron sus enemigos políticos en su momento. Tal es el olvido que su figura ha recibido más honores en México que en Colombia. Un solitario libro de Gustavo Vargas Martínez, *Colombia 1854: Melo, los artesanos y el socialismo*, escrito hace cincuenta años, es la única aproximación biográfica que vale mencionar, con estándares académicos, hasta el día de hoy.

El legado del general José María Melo se sostiene en sus raíces indígenas y la defensa de los pobres, en sus luchas en importantes batallas de la gesta libertadora de Simón Bolívar, en la tradición del pensamiento latinoamericano nacido del seno de la Independencia, en su decisión de apoyar a Benito Juárez, el gran reformador liberal mexicano. Defendió la abolición de la esclavitud y el respeto por los derechos de los resguardos indígenas, los artesanos y trabajadores. También fue un decidido defensor de la libertad de cultos, es decir, del multiculturalismo como esencia de la nacionalidad colombiana.

El historiador Vargas Martínez plasma en su obra esta semblanza del general:

[...] se unió a la causa liberal y anti-imperialista de Benito Juárez, se enroló a las órdenes del general Ángel Albino Corzo, quien combatía al conservador Ortega, pero apresado en el sitio de Juncaná, fue fusilado en junio de 1860 cuando peleaba modestamente como soldado raso.

Fue este el digno fin de un hombre que ante todo supo ser leal consigo mismo, y que en un momento de grave apremio para sus convicciones y para las ideas que profesaba como salvadoras para la patria granadina, supo encontrar el afecto cálido y la fidelidad solidaria que depara la clase trabajadora. En la historia de Colombia cuando la inspire la ideología revolucionaria y sus dictados surjan del

Somos hijos de la revolución, i mientras llega la hora de derramar por ella nuestra sangre, combatiendo con las armas de la fuerza, queremos dedicarla nuestro tiempo sosteniéndola, con las de la razón, ayudándola con nuestra corta inteligencia, apoyándola con los votos de la opinión, que podamos recoger i apreciar, i espresando nuestros conceptos con absoluta franqueza. Contibuirémos con nuestro grano de arena a la obra magna de rejeeneracion que han emprendido los patriotas. (Conservamos la ortografía original).

Melo respondió al hondo sentir de las clases populares: al artesanado empobrecido por las políticas librecambistas. Las clases artesanales veían en el Congreso, dominado por las clases comerciantes y hacendarias, su enemigo principal. Los artesanos tenían una amplia base popular, que miraban con desprecio y odio a las clases tradicionales. En páginas que circulaban en ese momento se apelaba al valor de los de abajo: "... Haced pues esfuerzos propios de hombres valientes, no os aterrís a la vista de los oligarcas...". "... de los hombres perversos que, con nombre de congresistas, habían traicionado siempre la voluntad de los pueblos".

Legado del general José María Melo:

El general José María Melo fue víctima política por defender sus ideales en la Presidencia de la República, fue perseguido, exiliado y finalmente asesinado en Chiapas (México) por defender las ideas liberales del Presidente mexicano Benito Juárez.

La figura política y el legado intelectual del general José María Melo debe servir de punto de partida para repensar la historia política y social de nuestro país, en la grave crisis actual que atravesamos. Colombia hoy precisa rehacer su historia a la luz de sus grandes conflictos nacionales y culturales. Los pueblos étnicos, afrodescendientes, el campesinado, las juventudes en el mundo rural y urbano, podrán encontrar en Melo una figura inspiradora para una nueva Colombia. Su compromiso político lo llevó no solo a su fusilamiento, sino que sobre su imagen emblemática se ha tergiversado del modo más injusto.

La memoria del paso por la presidencia de Melo y su papel político han sido objeto de múltiples tergiversaciones. Se le ha tildado de comunista, dictador y demagogo. La historia oficial lo ha desfigurado a conveniencia de una élite política que lo persiguió hasta la muerte y aún hoy no ha permitido la repatriación de sus restos, pese a que sus descendientes llevan más de una década haciendo infructuosos reclamos al gobierno nacional, vía derechos de petición y tutela. Dolientes como los historiadores Gustavo Vargas Martínez y Tulio Samper

*proletariado, José María Melo será apreciado como uno de sus capitanes y un limpio precursor socialista*².

IV. FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES:

En la Constitución Política de Colombia, el numeral 15 del artículo 150 establece como facultad del Congreso de la República, por medio de la elaboración de leyes "decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria":

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

[...].

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria [...]"

La Corte Constitucional en la Sentencia C-817 de 2011 menciona que "(...) la naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución". Y continúa, "Las disposiciones contenidas en dichas normas exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad."

Las leyes de honor son de carácter subjetivo y concreto, respecto a la persona que se quiere exaltar, es decir, estas leyes no son de carácter general y abstracto.

Igualmente, la Corte Constitucional, ha diferenciado "tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebren aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebren aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios".

V. IMPACTO FISCAL:

El proyecto de ley en su artículo 3°, ordena determinadas acciones para materializar los honores decretados, en este espacio cabe puntualizar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Precisando que el

² Vargas Martínez, Gustavo. (1972). Colombia 1854: Melo. Los artesanos y el socialismo. Editorial Oveja Negra, pp. 133-134.

<p>Gobierno tiene la potestad de incluir o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.</p> <p>Al respecto al Corte Constitucional se ha manifestado de forma clara en su sentencia C-729 de 2005, en la cual se resolvió sobre “OBJECCIÓN PRESIDENCIAL-Autorización al Gobierno nacional para incluir partidas presupuestales para concurrir a la realización de obras en municipios/OBJECCIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO- realización de obras en municipio a través del sistema de cofinanciación;”, en esta la Corte dice:</p> <p><i>“Analizado el artículo 2º objetado, observa la Corte que dicha disposición se limita a autorizar al Gobierno nacional para que a partir de la sanción de la presente ley incluya, si lo desea, en el presupuesto un gasto. En efecto, dispone el artículo 2º del proyecto “Autorícese al Gobierno nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a...”</i></p> <p>En ese mismo sentido, la Sentencia C-508 de 2008 de la misma Corte Constitucional menciona:</p> <p><i>“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.</i></p> <p>De los expuesto, como se había mencionado se desprende que el proyecto de ley no vulnera los preceptos constitucionales, en cuanto no ordena de forma imperativa un gasto, sino que autorizar al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.</p> <p style="text-align: center;">VI. CONFLICTO DE INTERÉS:</p> <p>De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:</p>	<p>Se presume que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Sin embargo, se debe tener presente que, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.</p> <p style="text-align: center;">VII. PROPOSICIÓN FINAL</p> <p>De conformidad con los argumentos expuestos, presentamos PONENCIA POSITIVA y, en este sentido, proponemos surtir PRIMER DEBATE ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 200 de 2021 Cámara, “Por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del general José María Dionisio Melo y Ortiz (1800-1860), primer y único presidente indígena de la nación y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena </div> <div style="text-align: center;">  ASTRID SÁNCHEZ MONTÉS DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó </div> </div>
<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 200 DE 2021 CÁMARA, “POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE Y SE PRESERVA LA MEMORIA DEL GENERAL JOSÉ MARÍA DIONISIO MELO Y ORTIZ (1800-1860), PRIMER Y ÚNICO PRESIDENTE INDÍGENA DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1o. Objeto. El Congreso de la República honra y exalta la memoria del general José María Melo, como primer y único Presidente indígena de la nación.</p> <p>Artículo 2o. Declarar el 1 de junio día de duelo para la República.</p> <p>Artículo 3o. En homenaje a su vida de lucha en defensa de la causa independentista y de los intereses populares, y recordando su exilio y muerte por defender los ideales liberales, autorizase al Gobierno Nacional a llevar a cabo las siguientes acciones, con el objetivo de preservar la memoria de este ilustre colombiano, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) En un término de máximo dos (2) años, concretar la exhumación y repatriación de los restos del general José María Melo, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en anuencia con la familia. b) Dar el nombre de “José María Melo” a una plaza y avenida de las ciudades Bogotá y Chaparral. c) Crear veinte (20) becas de estudio permanentes en la Universidad Nacional de Colombia, destinadas a población indígena que carezca de capacidad económica 	<p>para cursar estudios universitarios, en los niveles de pregrado y posgrado, las que serán adjudicadas por el Consejo Superior Universitario de la mencionada Universidad, mediante concurso que esta Institución deberá reglamentar. Estas becas se denominarán “José María Melo”.</p> <ol style="list-style-type: none"> d) Edición y publicación de la biografía intelectual del general José María Melo, bajo la supervisión del Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia, en formato de libro de investigación y en la Gaceta Oficial. e) Erigir estatua en lugar público, simbólico y visible en su ciudad de origen y en la capital de la República. f) Un retrato al óleo del general José María Melo se ubicará en uno de los salones de la Cámara de Representantes. <p>Artículo 4o. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las asignaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.</p> <p>Artículo 5o. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena </div> <div style="text-align: center;">  ASTRID SÁNCHEZ MONTÉS DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó </div> </div>

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2021 CÁMARA

por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 225 DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO</p> <p>El Proyecto de Ley No. 225 de 2021 - Cámara fue radicado el once (11) de agosto del 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo sus autores los Honorables congresistas Juan Luis Castro Córdoba, Milton Hugo Angulo Viveros, Jhon Arley Murillo Benítez, Enrique Cabrales Baquero, Juan Carlos Lozada Vargas, Astrid Sánchez Montes De Oca, Carlos Julio Bonilla Soto, Faber Alberto Muñoz Cerón, Hernán Banguero Andrade, Fabio Fernando Arroyave Rivas y Jorge Méndez Hernández.</p> <p>Debe mencionarse que el contenido de la presente iniciativa había sido radicado en la pasada legislatura, bajo los proyectos de ley 187 de 2020 Cámara y 275 de 2020 Cámara, los cuales fueron acumulados por parte de la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes; para rendir informe de ponencia para primer debate fue asignado el suscrito, Nilton Córdoba Manyoma, presentando ponencia positiva en atención a los conceptos de las entidades gubernamentales y al estudio del contenido del proyecto.</p> <p>Sin embargo, estas iniciativas fueron archivadas, de conformidad con el artículo 190 de la ley 5° de 1992 y en concordancia con lo preceptuado en el art 375 de la constitución política.</p> <p>A continuación, se resumen los conceptos gubernamentales arriba mencionados, y que como se dijo, versan sobre el mismo articulado.</p> <p><u>Concepto Ministerio de Hacienda y Crédito Público:</u></p>	<p>Esta Cartera manifiesta no tener objeciones de tipo fiscal. No obstante, lo anterior, y de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estará al tanto del trámite legislativo del presente proyecto y, en caso de ser necesario, hará uso de la facultad del artículo referenciado, para poner de presente las observaciones de carácter fiscal que sean necesarias dentro del trámite legislativo.</p> <p><u>Concepto Ministerio Del Trabajo:</u></p> <p>La cartera del Ministerio de Trabajo, a través del Viceministerio de relaciones laborales e inspección indica que:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se observa que existe correspondencia entre el proyecto de ley y la Carta Política de 1991, ya que el mismo se encamina a garantizar a la población NARP el acceso y desempeño de cargos públicos, es decir la participación en la administración pública de manera real y efectiva. Analizado todo el cuerpo del articulado del proyecto de Ley 275 de 2020 Cámara, presentado para concepto técnico del Viceministerio de relaciones laborales, se puede evidenciar, que dicho proyecto es ajustado en la medida que desarrolla los preceptos constitucionales de Igualdad y no discriminación y promueve las responsabilidades y deberes del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación. Atendiendo a las explicaciones organizadas acorde a la estructura del Proyecto de Ley y a los sustentos jurídicos esbozados, el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección se permite emitir concepto de conveniencia soportado en el desarrollo del presente documento. No obstante, lo anterior, se sugiere que, en el articulado del proyecto propuesto, se incluyan a las comunidades indígenas, población ROM, atendiendo a que las minorías étnicas en Colombia son protegidas por la Constitución Política de 1991 Colombia y por instrumentos internacionales tal como el Convenio 169 de la OIT, como se mencionó anteriormente, haciendo parte de una política social, incluyente y participativa. <p><u>Concepto Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE:</u></p> <p>La Entidad señala que considera que el proyecto de Ley propone una medida de acción afirmativa orientada a la superación de una situación de discriminación histórica en contra de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del país.</p>
<p>2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene como objeto establecer los mecanismos e instrumentos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la debida y efectiva participación en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.</p> <p>El presente Proyecto de Ley se fundamenta en las conclusiones de la “Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”, creada mediante el Decreto 4181 del 29 de octubre de 2007, con el objeto de identificar las causas profundas de las desigualdades que afectan a la población afrocolombiana y presentar al Gobierno Nacional recomendaciones para superar las barreras que impiden su avance, así como la protección y realización efectiva de sus derechos.</p> <p>Tras cerca de dos años de deliberaciones, la Comisión Intersectorial hizo pública sus conclusiones en mayo de 2009, y en junio del mismo año fueron adoptadas por el Consejo de Ministros, que las acogió de manera positiva y avaló la presentación de un Proyecto de Ley de Igualdad de oportunidades, en favor de dicha población. Las iniciativas tendientes a lograr este objetivo han sido un propósito común de varios gobiernos y han gozado de respaldo multipartidista, tal como se constata al examinar los seis (6) proyectos de Ley que han sido presentados al Honorable Congreso de la República.</p> <p>Así mismo, de consuno con los miembros del Espacio Nacional de Consulta Previa y en el marco de la discusión de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, se presentó una proposición por parte de varios Congresistas que buscaba materializar la citada recomendación de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana.</p> <p>Finalmente, el presente proyecto de Ley recoge las lecciones derivadas de iniciativas legislativas anteriores, incluidas las que atañen a la cuestión de la consulta previa. Así mismo, el Proyecto se inscribe en el marco del DECENIO INTERNACIONAL DE LOS AFRODESCENDIENTES, aprobado por la ONU, así como en los compromisos internacionales asumidos por Colombia mediante la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Así mismo, el renovado impulso de la Comisión Legal Afro</p>	<p>creada por la ley 1833 de 2017 y que integra la Bancada de Congresistas Afrocolombianos, constituye un importante soporte para el impulso de esta iniciativa.</p> <p>3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>3.1. Legitimidad de la Ley de Igualdad de Oportunidades</p> <p>La iniciativa constituye una medida especial o de acción afirmativa, y se presenta en un momento en que la legitimidad y la urgencia de adoptar este tipo de legislación en favor de los afrodescendientes ha emergido con fuerza, a la par con el reconocimiento de que <i>“nadie, absolutamente nadie es inmune a las desigualdades sociales”</i>, tal como la pandemia del Covid-19 lo ha puesto en evidencia.</p> <p>Para el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, hechos como la “ejecución pública” de George Floyd a manos de un agente de la policía en Estados Unidos, y la indignación global que generó, puso en evidencia la situación de racismo y discriminación racial estructural y sistémica que afecta a los afrodescendientes. De allí la necesidad de adoptar medidas especiales en su beneficio, tal como ha venido ocurriendo con la mujer, cuyo camino recorrido representa el mejor referente al momento de abordar la cuestión de los afrodescendientes.</p> <p>Pues bien, Colombia adoptó la Ley 581 de 2000, <i>“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”</i>. En el examen de constitucionalidad de la citada Ley 581 de 2000, la Honorable Corte Constitucional dejó sentados los beneficios que comportan las medidas especiales o de acción afirmativa, al reconocer que:</p> <p><i>“a) Contribuyen a garantizar una igualdad real y efectiva, de manera que las situaciones de desventaja o marginalización en las que se encuentran ciertas personas o grupos puedan ser corregidas;</i> <i>b) Sus destinatarios son grupos sociales discriminados que suelen enfrentar más dificultades, carecen de apoyo y de recursos financieros para participar en los espacios de toma de decisiones o tienen que enfrentar varios obstáculos para participar en la vida pública originados, principalmente, en prejuicios y estereotipos culturales que les asignan roles;</i></p>

c) Las cuotas de participación aseguran la presencia de las "minorías" en la vida pública y actúan como dinamizador de las aspiraciones de los individuos que a ellas pertenecen. Por una parte, refuerzan la imagen social de ese grupo al asegurarle una representación permanente y, por otra parte, neutralizan los prejuicios y las resistencias que se oponen a que los miembros de ese grupo, ya sea mayoritario o minoritario, lleguen a determinados niveles de presencia política;
d) Las cuotas son un medio adecuado para promover la equidad no sólo porque permiten garantizar la participación de sectores excluidos de los niveles de decisión sino porque, además, lo hace sin perjudicar a la administración pública, ya que no les da un trato preferencial permitiéndoles ejercer un cargo para el cual no cuentan con los méritos suficientes."¹

3.2. Sobre la Necesidad de una Ley de Igualdad de Oportunidades Para la Población Afrocolombiana.

La necesidad de una Ley de Igualdad de Oportunidades que garantice la participación equitativa de la población afrocolombiana en todas las instancias de decisión del Estado se sustenta en la situación de racismo y discriminación estructural y sistémica que las afecta, derivada de la trata tras atlántica, la esclavización de que fueron víctimas y la prolongación de sus consecuencias.

La desventaja histórica que aún acusa la población afrodescendiente incluso quedó patente en la Ley 21 de 1851, de Abolición de la Esclavitud que limitó el desarrollo de la población afrocolombiana, tal como lo destacó la citada Comisión Intersectorial:

- Racismo y discriminación racial;
- Baja participación y representación de la Población afrodescendiente en espacios políticos e institucionales de decisión;
- Mayores dificultades en el acceso a educación de calidad y la permanencia en el ciclo educativo, que limitan el acceso a empleos de calidad y a los emprendimientos, dificultando la superación de la pobreza;
- Escaso reconocimiento y valoración de la diversidad étnica y cultural como uno de los factores que definen la identidad nacional;
- Desigualdad en el acceso al mercado laboral y su vinculación con trabajos de baja calidad (empleos no calificados, con bajos salarios y escasa vinculación con la seguridad social);

¹ Sentencia C-371 de 2000, Corte Constitucional de Colombia.

- Baja disponibilidad de información sobre la población afrodescendiente que limita la focalización y la definición de una política pública ajustada a las particularidades étnicas y territoriales
- Débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal
- Deficiencias en materia de seguridad jurídica de los derechos de propiedad de los territorios colectivos.
- Acceso limitado a programas de subsidio
- Deficiencia en la incorporación e implementación de iniciativas y propuestas que surgen de la población afrocolombiana.

3.3. La Situación de la Población Afrocolombiana en Cifras

Se estima que Colombia ocupa el tercer lugar entre los países con mayor población afrodescendiente de las Américas, después de Brasil y Estados Unidos. No obstante, persisten dificultades para su captación en los censos. En efecto, tras los resultados del Censo Nacional de Población de 2018 que arrojó una disminución de 30.8% de la **población afrodescendiente**, con respecto al Censo de 2005, el DANE optó por tomar como **dato oficial los 4,671,160** que corresponde a la población que se **auto reconoció** como tal en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018. No obstante, se estima que dicha población supera los 10 millones de personas.

El Departamento Nacional de Estadísticas, DANE, 2018, señala que el indicador de **pobreza multidimensional**, de la población afrodescendiente presenta una diferencia de 11 puntos porcentuales con respecto al total nacional. Se observa que el 14,3% de dicha población reporta haber alcanzado un nivel de **educación superior**; mientras que esa cifra para el total nacional equivale a 18,8%. El **analfabetismo** se sitúa en 14,3, frente a un 10,1. nacional. Así mismo, la mayor parte (68,8%) de los hogares de jefatura de población afrodescendiente residen en **viviendas** cuyo **materia**l de las paredes es bloque, ladrillo, piedra o madera pulido. El 18,9% reside en viviendas con paredes de madera burda, tabla o tablo, de acuerdo con los resultados del Censo 2018.

De igual manera, mientras que para el total nacional la cobertura de **energía eléctrica** se ubica en 96,3%, esa cifra para viviendas con hogares de jefatura afrodescendiente equivale a 92,6%. La **cobertura de acueducto** es apenas 69,9%, mientras que para el total nacional esa cobertura es del 86,4%. Finalmente, la cobertura de **internet** es sólo del 26,9%, entretanto que en el total nacional es de 43,4%.

Conviene destacar que con base en estudios econométricos se ha podido constatar que entre las raíces profundas de las asimetrías que se observa en la población

afrodescendiente con respecto a los promedios nacionales se encuentra *el factor étnico racial*. En efecto de la condición étnica-racial es estadísticamente significativa para explicar la afiliación al régimen contributivo: A iguales características de las personas **ser afrodescendiente disminuye en (33,9%) las posibilidades de estar en el régimen contributivo en comparación con una persona no afrodescendiente**; ser afrodescendiente disminuye **en (41,8%) las posibilidades de ser cotizante**, frente a una persona no afrodescendiente; **ser afrodescendiente aumenta en (75,1) % las posibilidades de estar en situación de pobreza** que una persona no afrodescendiente, y **en 140,3% las posibilidades de estar en situación de miseria** que una persona no afrodescendiente. El estudio también muestra grandes brechas en materia de empleabilidad, entre otras áreas.

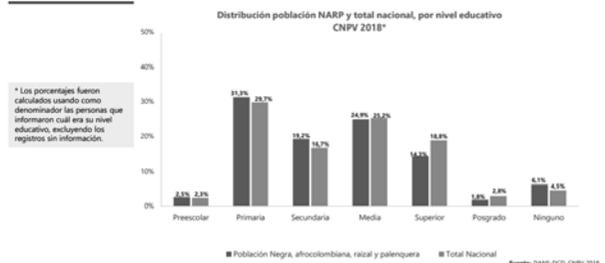
Se concluye que las desventajas para la población afrodescendiente en Colombia se producen por **el efecto conjunto de sus características socioeconómicas y su condición étnica-racial**. Obsérvese además que ambos efectos se retroalimentan, lo que podría generar una **trampa de pobreza** y desigualdad para la población afrodescendiente en ausencia de políticas de inclusión.

3.4. Contexto Laboral NARP

Según la Encuesta de Calidad de Vida –ECV- 2018, en Colombia existen 4,671,160 habitantes autoreconocidos como negros, Afrocolombianos, raizales y palenqueros NARP, lo que representa el 9,34% de la población total nacional. A su vez, el 37% de tal población se encuentra en condición de pobreza, estando 10pp por encima del promedio nacional.

En materia de educación, de conformidad con las cifras brindadas por el DANE, existe una diferencia de 4.9 puntos porcentuales en el acceso al nivel de educación universitaria entre la población adulta afrocolombiana y la población no étnica. Además, existen brechas en los niveles técnicos, tecnológico y de posgrado que evidencian unas claras condiciones de inequidad. Por lo anterior, el nivel máximo educativo alcanzado en promedio por la población negra, afrocolombiana raizal y palenquera mayor de 18 años, se concentra en los niveles educativos básicos y medios, tal como se evidencia a continuación.

Nivel educativo de la población resultante del autorreconocimiento negro, afrocolombiano, raizal y palenquero - CNPV 2018



Grafica 1 - Fuente: DANE DCO CNPV 2018

En materia laboral, de conformidad con la información de la gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) sobre el tamaño y la estructura de la fuerza de trabajo (ocupación, desocupación e inactividad) de la población del país, se evidencia una mayor brecha en personas pertenecientes a la población NARP, quienes presentan una ocupación para el 2019 del 54,0, ubicándose 2,6 por debajo del promedio de la ocupación nacional; por su parte en materia de desempleo presentan una tasa del 12,4, es decir, 1,9 por encima del promedio nacional.

Tabla 1. Tasa de ocupación Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, indígena, gitano o rrom y promedio nacional 2014-2019

Tasa de ocupación	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera	54,2	56,6	56,1	55,6	55,0	54,0
Población Indígena	60,6	62,9	62,2	63,2	63,5	59,8
Promedio Nacional	58,4	59,0	58,5	58,4	57,8	56,6

Notas: Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2005. Fuente: DANE, GEIH.

Grafica 2 - Fuente: DANE

Tabla 2. Tasa de desempleo
Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, gitano o rrom y promedio nacional
2014-2019

Tasa de desempleo	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera	11,8	12,1	11,1	11,5	11,3	12,4
Población Indígena	6,8	6,3	6,5	6,3	5,4	7,3
Promedio Nacional	9,1	8,9	9,2	9,4	9,7	10,5

Notas: Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2005.
Fuente: DANE, GEH.

Grafica 3 - Fuente: DANE

Además, persisten brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral, y esa brecha se acentúa para el caso de los negros y mulatos (afrodescendientes), donde las mujeres del grupo étnico "negro, mulato (afrodescendiente)" presentan una tasa de desempleo que está 8,6pp por encima de los hombres del mismo grupo étnico.



Grafica 4 - Fuente: DANE

También se observa una brecha salarial de 19,5 puntos en el ingreso laboral promedio entre la población con auto reconocimiento afro y las personas que no se reconocen como parte de un grupo étnico. Esto indica que por cada 100 pesos que recibe una persona sin auto reconocimiento étnico, una persona con auto reconocimiento afro recibe 80.5 pesos por realizar el mismo trabajo.

Y al analizar la brecha salarial en el ingreso laboral promedio por hora se observa que ésta es de 18 puntos, lo que indica que por hora por cada 100 pesos que gana una persona sin auto-reconocimiento étnico, una persona NARP recibe solo 82.

Tabla 3. Brecha salarial. Población con autorreconocimiento Negro mulato (afro), Raizal del archipiélago Palenquero y población sin autorreconocimiento étnico
2018

Etnia	Número de Personas	Ingreso laboral promedio	Brecha	Ingreso laboral promedio por hora	Brecha por hora
Autorreconocimiento Negro mulato (afro), Raizal del archipiélago, Palenquero*	1,770,699	926,857.6	19.5	5,078.9	18.0
Sin autorreconocimiento étnico	19,052,092	1,151,337.9		6,195.1	

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares

Grafica 5 - Fuente: DANE

Finalmente, respecto a la participación de las comunidades NARP en los cargos decisorios del sector público, a corte del treinta y uno (31) de julio de 2020 y de conformidad con la información suministrada por el Departamento administrativo de la Función Pública, durante los últimos tres (3) años no alcanza siquiera el 7%.

Clasificación Orgánica	Nivel Jerárquico - Directivo
Rama Ejecutiva	11.034
Organismos de control y vigilancia	1.119
Entes autónomos	417

Clasificación Orgánica	Nivel Jerárquico - Directivo
Rama Judicial	58
Corporaciones administrativas	57
Rama Legislativa	3
Total	12.688

Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Grafica 6 - Fuente: DAFP

AÑO	2020	2019	2018
PARTICIPACIÓN	6.28%	4.59%	3.32%

Teniendo en cuenta lo anterior, esta ley hará parte de las denominadas leyes de acción afirmativa y se sustentan en el reconocimiento de la existencia de diversas formas de discriminación y en la voluntad para superarlas. Es un esfuerzo para hacer efectiva la igualdad, puesto que la conquista formal de un derecho no es suficiente para que éste se realice y, por consiguiente, son necesarias intervenciones que reparen la desigualdad, siendo además imperante la necesidad

de hacer frente a las desigualdades socio raciales con la implementación de medidas que propendan por la inclusión social.

4. PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR EL PROYECTO DE LEY

Las principales problemáticas que pretenden resolver el presente proyecto de ley son:

- Los bajos niveles de inserción de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en las actividades formales, así como el alto grado de trabajo informal o independiente de los miembros de dichas comunidades.
- La baja participación activa y equitativa de los miembros de estas comunidades en las decisiones y acciones que generen políticas públicas y el desarrollo económico y social de sus territorios y en el país.

5. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

La iniciativa 225 de 2021 consta de ocho (8) artículos incluyendo su vigencia, y pretende ser un instrumento para que las autoridades, acatando los mandatos constitucionales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras la debida participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, en el siguiente sentido:

- Por lo menos el 20% de los cargos de máximo nivel decisorio deberán ser desempeñados por personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de temas, se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una persona negra, afrocolombiana, raizal o palenquera.
- Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del 20% correspondiente a personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.
- Igualmente, el Proyecto establece el deber del Gobierno, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior, y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, de desarrollar medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras,

afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.

- Finalmente, se establece la responsabilidad de La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, de vigilar y garantizar el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley.

6. MARCO NORMATIVO

El concepto de medidas especiales también conocidas como medidas de acción afirmativa *"Hace referencia a las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación"*².

El fundamento jurídico de las Medidas de Acción Afirmativa o Medidas Especiales descansa en varias disposiciones y tratados internacionales de derechos humanos, en particular, en el párrafo 4 del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, adoptado por Colombia mediante la Ley 22 de 1981, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros instrumentos relevantes, de los cuales Colombia es Estado Parte.

De igual manera, existe una importante legislación adoptada por la Unión Europea, incluida la Directiva sobre Igualdad de Trato. Así mismo, en todas las regiones del mundo existen países que cuentan con legislación de rango constitucional o legal relativa a dichas medidas, incluidos Estados Unidos, el Reino Unido, Sudáfrica y la India donde se aplicaron por primera vez, así como en América Latina, tal como se muestra más adelante.

De conformidad con la Recomendación General No. 32 sobre Medidas Especiales, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD, el concepto de medidas especiales se basa en el principio de que las leyes políticas y prácticas adoptadas y aplicadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben completarse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con la adopción de **medidas especiales temporales** destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos.

² GREENWALT, Kent (1983), Discrimination and Reverse Discrimination. New York

De igual manera, la Comisión Interamericana de derechos humanos, conceptuó que:

“Para identificar un trato discriminatorio, es necesario comprobar una diferencia en el trato entre personas que se encuentran en situaciones suficientemente análogas o comparables. Sin embargo, como ha señalado la Corte Interamericana, las diferencias en el trato en circunstancias que son, por lo demás, similares no son necesariamente discriminatorias. Una distinción basada en “criterios razonables y objetivos” puede servir un interés legítimo del Estado de conformidad con los términos del artículo 24. Puede, de hecho, ser necesaria para que se haga justicia o para proteger a las personas que requieren de la aplicación de medidas especiales. “No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia...” Una distinción basada en criterios razonables y objetivos (1) tiene un objetivo legítimo y (2) emplea medios que son proporcionales al fin que se persigue”. En otras palabras, se espera un tratamiento equitativo de la ley para hombres y mujeres, a menos que se hayan aducido motivos justos, legítimos y razonables imperiosos para justificar una diferencia de tratamiento”³.

Por su parte, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que en su Observación General No. 18 señaló que:

“El principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden consistir en otorgar durante un tiempo al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas constituyen una diferenciación legítima con arreglo al Pacto.”⁴

³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1999), Organización de Estados Americanos

⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 18, Párr. 10, en HRI/GEN/1/Rev.4. Tomado de Comisión Internacional de Justicia. (2000). Medidas de Acción Afirmativa.

Para la Corte Constitucional de Colombia, el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991 permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

- “En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;
- En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;
- En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;
- En cuarto lugar, que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;
- Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican”⁵.

En síntesis, las medidas de acción afirmativa como la que se proponen en el presente Proyecto de Ley descansan en el principio de igualdad, gozan de plena legitimidad a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y cuentan con base constitucional o jurisprudencial en muchos países, incluido Colombia.

Leyes de Igualdad de Oportunidades para los Afrodescendientes en América Latina

En lo que concierne a los afrodescendientes, y, en particular, en América Latina, varios países han avanzado en la adopción de leyes orientadas a garantizarles la igualdad de oportunidades, en diferentes esferas incluidas la educación, el empleo y la participación política, tal como se muestra a continuación:

Uruguay. Ley No 1922 de 2013- Afrodescendientes: Normas para favorecer su participación en las Áreas Educativa y Laboral. Otorga el 8% de los cargos públicos a la población afrodescendientes, a nivel nacional y territorial, como una medida de acción afirmativa, de reparación. Reconoce la discriminación histórica contra los afrodescendientes.

Brasil. Ley No. 12.990 de junio de 2014. Cuotas para el acceso a cargos públicos de los afrodescendientes/Prietos. En el proceso de implementación se avanza en la formación de varias decenas de jóvenes diplomáticos.

⁵ Artículo 13. Constitución Política de Colombia de 1991. Corte Constitucional de Colombia.

Ecuador. Decreto No. 60 de 2009. Adopta el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural. Prevé medidas de acción afirmativa para el acceso a cargos públicos de afroecuatorianos y otros grupos discriminados, en un porcentaje correspondiente al de su población. La incorporación de cerca de 30 jóvenes pertenecientes a dichos grupos a la carrera diplomática, mediante mecanismos preferenciales, es un ejemplo emblemático de su aplicación.

Costa Rica. Actualmente tramita un proyecto de Ley en el mismo sentido de los países antes citados. De igual manera, **Perú** que adoptó una Ley de Perdón Histórico, actualmente avanza con miras a la adopción de una Ley que traduzca en acciones prácticas tal reconocimiento. **Bolivia**, por su parte, le otorgó rango constitucional al reconocimiento de la participación política del pueblo afro boliviana, y **Chile** adoptó en 2019 la ley número 21.151 mediante el cual se “otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, que sienta las bases para el otorgamiento de igualdad de oportunidades a los afrodescendientes en dicho país.

Colombia, por su parte, cuenta con la Ley 649 de 2001, reglamentaria del artículo 176 de la Constitución Política, relativo a las circunscripciones especiales en el Congreso de la República, que prevé dos curules en la Cámara de Representantes para las Comunidades Negras; y con el Decreto 1627 de 1995, por el cual se estableció el Fondo de Créditos Condonables para Estudiantes Afrocolombianos de Bajos Recursos Económicos y Buen Desempeño Académico, adoptado en desarrollo de la Ley 70 de 1993; Ley de Derechos de la Población Afrocolombiana como Grupo Étnico.

Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)

El Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es un tratado internacional adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra. Éste reconoce los derechos al trabajo, al territorio e identidad de pueblos indígenas y tribales, los cuales se hacen extensivos a las personas, los colectivos, las comunidades y los pueblos negros, Afrocolombianos raizales y palenqueros debido a sus características diferenciales étnicas.

7. DE LA CONSULTA PREVIA

El presente Proyecto de Ley responde a una demanda presentada por las propias comunidades negras en el marco de las amplias deliberaciones llevadas a cabo a instancias de la Comisión Intersectorial, reiteradas a instancias del Espacio Nacional

de Consulta, en su primera sesión, realizada en el año 2016 y en 2019, con ocasión del proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

En efecto, mediante el Decreto 4181 del 29 de octubre del 2007, se creó la **“Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”**, con el objeto de identificar las causas profundas de las desigualdades que afectan a la población afrocolombiana y presentar al Gobierno Nacional recomendaciones para superar las barreras que impiden su avance, así como la protección y realización efectiva de sus derechos.

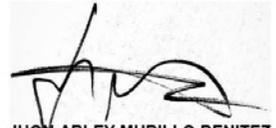
La Comisión, tras más de dos años de deliberaciones que involucraron la participación de cerca de 5 mil personas de todos los sectores del país -incluida la Asociación de Industriales ANDI, la academia y voceros de los diferentes credos religiosos, entre otros, con una base participativa del 70% pertenecientes a líderes afrocolombianos-, reiteraron que las comunidades afrodescendientes a pesar de sus aportes a la construcción de la nacionalidad colombiana, aún no han sido reconocidas de modo suficiente y, por lo tanto, no participan de manera efectiva en las decisiones que los afectan, produciendo una serie de recomendaciones que fueron acogidas por el Consejo de Ministros, incluida la propuesta principal de adoptar una Ley de Igualdad de Oportunidades para la Población Afrocolombiana.

De igual manera, y como ya fue mencionado, la demanda de medida legislativa orientada a los fines del presente Proyecto de Ley, fue reiterada por los miembros del Espacio Nacional de Consulta de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con ocasión del proceso de Consulta Previa que derivó en la Ley 1955 del 25 de mayo del 2019, **“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”**, respaldada por la Comisión Legal Afrocolombiana del Congreso de la República, donde se pretendía incluir un artículo nuevo, para garantizar la participación equitativa de los afrocolombianos en todas las ramas y órganos de los poderes públicos; la proposición no avanzó en su trámite.

8. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, a continuación, se pondrán de presente los

<p>critérios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.</p> <p>“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p>	<p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”</p> <p>De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.</p> <p>En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.</p> <p>9. IMPACTO FISCAL</p> <p>La presente iniciativa no ordena gasto alguno a la luz de lo concebido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.</p> <p>10. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <p>Tras una amplia justificación de la presente iniciativa legislativa, y luego de aclarar que la misma –con un articulado casi igual- ya había sido analizada y avalada por el ponente actual, NILTON CÓRDOBA MANYOMA, en la legislatura 2020-2021; y atendiendo a que dicho articulado contó con visto positivo por parte del Gobierno Nacional, no se proponen cambios sustanciales o de fondo en el articulado; sin embargo, se plantean algunas modificaciones en la redacción o cambios de forma. A continuación se presentan dichas modificaciones:</p> <table border="1" data-bbox="829 1128 1450 1192"> <thead> <tr> <th>ARTÍCULO ORIGINAL</th> <th>ARTÍCULO PROPUESTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer los</td> <td>Queda igual</td> </tr> </tbody> </table>	ARTÍCULO ORIGINAL	ARTÍCULO PROPUESTO	ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer los	Queda igual														
ARTÍCULO ORIGINAL	ARTÍCULO PROPUESTO																		
ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer los	Queda igual																		
<table border="1" data-bbox="170 1450 792 2274"> <tr> <td>mecanismos e instrumentos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la debida y efectiva participación en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ARTÍCULO 2. Concepto de máximo nivel decisorio. Para efectos de la presente ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el correspondiente a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.</td> <td>Queda igual</td> </tr> <tr> <td>Igualmente los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los mencionados, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ARTÍCULO 3. Participación. Se garantizará la debida participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y</td> <td>Se modifica el parágrafo, el cual queda redactado así:</td> </tr> </table>	mecanismos e instrumentos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la debida y efectiva participación en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.		ARTÍCULO 2. Concepto de máximo nivel decisorio. Para efectos de la presente ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el correspondiente a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.	Queda igual	Igualmente los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los mencionados, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.		ARTÍCULO 3. Participación. Se garantizará la debida participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y	Se modifica el parágrafo, el cual queda redactado así:	<table border="1" data-bbox="829 1463 1455 2256"> <tr> <td>palenqueras en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.</td> <td>Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, esto es con presencia inferior al cinco por ciento (5%) del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un porcentaje no inferior a la presencia de dicha población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.</td> </tr> <tr> <td>Así mismo, se garantizará que por lo menos el veinte por ciento (20%) de los cargos de máximo nivel decisorio sean desempeñados por personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, esto es con presencia inferior al cinco por ciento (5%) del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un <u>porcentaje</u> no inferior a dicho <u>porcentaje</u> de población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ARTÍCULO 4. Participación en los nombramientos por sistema de temas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de temas, deberá incluirse en su integración por lo menos una persona perteneciente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.</td> <td>Queda igual.</td> </tr> <tr> <td>Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del veinte por ciento (20%) correspondiente a personas negras,</td> <td></td> </tr> </table>	palenqueras en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.	Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, esto es con presencia inferior al cinco por ciento (5%) del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un porcentaje no inferior a la presencia de dicha población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.	Así mismo, se garantizará que por lo menos el veinte por ciento (20%) de los cargos de máximo nivel decisorio sean desempeñados por personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.		Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, esto es con presencia inferior al cinco por ciento (5%) del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un <u>porcentaje</u> no inferior a dicho <u>porcentaje</u> de población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.		ARTÍCULO 4. Participación en los nombramientos por sistema de temas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de temas, deberá incluirse en su integración por lo menos una persona perteneciente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.	Queda igual.	Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del veinte por ciento (20%) correspondiente a personas negras,	
mecanismos e instrumentos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la debida y efectiva participación en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.																			
ARTÍCULO 2. Concepto de máximo nivel decisorio. Para efectos de la presente ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el correspondiente a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.	Queda igual																		
Igualmente los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los mencionados, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.																			
ARTÍCULO 3. Participación. Se garantizará la debida participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y	Se modifica el parágrafo, el cual queda redactado así:																		
palenqueras en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.	Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, esto es con presencia inferior al cinco por ciento (5%) del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un porcentaje no inferior a la presencia de dicha población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.																		
Así mismo, se garantizará que por lo menos el veinte por ciento (20%) de los cargos de máximo nivel decisorio sean desempeñados por personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.																			
Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, esto es con presencia inferior al cinco por ciento (5%) del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un <u>porcentaje</u> no inferior a dicho <u>porcentaje</u> de población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.																			
ARTÍCULO 4. Participación en los nombramientos por sistema de temas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de temas, deberá incluirse en su integración por lo menos una persona perteneciente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.	Queda igual.																		
Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del veinte por ciento (20%) correspondiente a personas negras,																			

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="170 373 479 425"> <p>afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p> </td> <td data-bbox="479 373 808 425"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 425 479 888"> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional deberá incluir personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en las delegaciones de colombianos que a través de comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar. Así mismo, asegurará su participación en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.</p> <p>Parágrafo 2. Excepciones. Lo dispuesto en presente artículo no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.</p> </td> <td data-bbox="479 425 808 888"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 888 479 1197"> <p>ARTÍCULO 5. Incumplimiento. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley constituirá causal de mala conducta, que podrá ser sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.</p> <p>Parágrafo. Cuando el incumplimiento de la ley obedezca a motivos justificables, como es el caso de la nula presencia en los territorios de las</p> </td> <td data-bbox="479 888 808 1197"> <p>Queda igual</p> </td> </tr> </table>	<p>afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p>		<p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional deberá incluir personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en las delegaciones de colombianos que a través de comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar. Así mismo, asegurará su participación en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.</p> <p>Parágrafo 2. Excepciones. Lo dispuesto en presente artículo no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.</p>		<p>ARTÍCULO 5. Incumplimiento. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley constituirá causal de mala conducta, que podrá ser sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.</p> <p>Parágrafo. Cuando el incumplimiento de la ley obedezca a motivos justificables, como es el caso de la nula presencia en los territorios de las</p>	<p>Queda igual</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="831 373 1140 605"> <p>comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, le corresponderá a la autoridad competente informar, motivar y soportar dicha situación a la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, quien a su vez realizará el seguimiento pertinente conforme en el marco de sus competencias.</p> </td> <td data-bbox="1140 373 1471 605"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="831 605 1140 914"> <p>ARTÍCULO 6. Promoción de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.</p> </td> <td data-bbox="1140 605 1471 914"> <p>Queda igual.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="831 914 1140 1056"> <p>ARTÍCULO 7. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley.</p> </td> <td data-bbox="1140 914 1471 1056"> <p>Queda igual.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="831 1056 1140 1133"> <p>ARTÍCULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.</p> </td> <td data-bbox="1140 1056 1471 1133"> <p>Queda igual.</p> </td> </tr> </table> <p>11. PROPOSICIÓN</p>	<p>comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, le corresponderá a la autoridad competente informar, motivar y soportar dicha situación a la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, quien a su vez realizará el seguimiento pertinente conforme en el marco de sus competencias.</p>		<p>ARTÍCULO 6. Promoción de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.</p>	<p>Queda igual.</p>	<p>ARTÍCULO 7. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley.</p>	<p>Queda igual.</p>	<p>ARTÍCULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p>afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p>															
<p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional deberá incluir personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en las delegaciones de colombianos que a través de comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar. Así mismo, asegurará su participación en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.</p> <p>Parágrafo 2. Excepciones. Lo dispuesto en presente artículo no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.</p>															
<p>ARTÍCULO 5. Incumplimiento. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley constituirá causal de mala conducta, que podrá ser sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.</p> <p>Parágrafo. Cuando el incumplimiento de la ley obedezca a motivos justificables, como es el caso de la nula presencia en los territorios de las</p>	<p>Queda igual</p>														
<p>comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, le corresponderá a la autoridad competente informar, motivar y soportar dicha situación a la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, quien a su vez realizará el seguimiento pertinente conforme en el marco de sus competencias.</p>															
<p>ARTÍCULO 6. Promoción de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.</p>	<p>Queda igual.</p>														
<p>ARTÍCULO 7. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley.</p>	<p>Queda igual.</p>														
<p>ARTÍCULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.</p>	<p>Queda igual.</p>														
<p>Con las anteriores consideraciones y observaciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia positiva al PROYECTO DE LEY NO. 225 DE 2021 CÁMARA, <i>“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JHON ARLEY MURILLO BENITEZ Representante a la Cámara Ponente</p> <p>12. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 225 DE 2021 CÁMARA,</p> <p><i>“Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer los mecanismos e instrumentos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la debida y efectiva participación en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.</p> <p>ARTÍCULO 2. Concepto de máximo nivel decisorio. Para efectos de la presente ley, entendiéndose como “máximo nivel decisorio”, el correspondiente a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.</p>	<p>Igualmente los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los mencionados, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial..</p> <p>ARTÍCULO 3. Participación. Se garantizará la debida participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.</p> <p>Así mismo, se garantizará que por lo menos el veinte por ciento (20%) de los cargos de máximo nivel decisorio sean desempeñados por personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p> <p>Parágrafo. En los territorios con reducida presencia de comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, esto es con presencia inferior al cinco por ciento (5%) del censo poblacional, se deberá garantizar su participación en un porcentaje no inferior a la presencia de dicha población, de conformidad con la información certificada por el Departamento Nacional de Estadística – DANE.</p> <p>ARTÍCULO 4. Participación en los nombramientos por sistema de ternas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, deberá incluirse en su integración por lo menos una persona perteneciente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p> <p>Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore deberá incluir al menos un porcentaje de participación del veinte por ciento (20%) correspondiente a personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional deberá incluir personas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en las delegaciones de colombianos que a través de comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar. Así mismo, asegurará su participación en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.</p>														

Parágrafo 2. Excepciones. Lo dispuesto en presente artículo no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito.

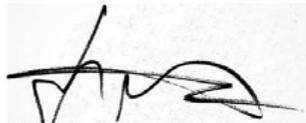
ARTÍCULO 5. Incumplimiento. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley constituirá causal de mala conducta, que podrá ser sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

Parágrafo. Cuando el incumplimiento de la ley obedezca a motivos justificables, como es el caso de la nula presencia en los territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, le corresponderá a la autoridad competente informar, motivar y soportar dicha situación a la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, quien a su vez realizará el seguimiento pertinente conforme en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO 6. Promoción de la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.

ARTÍCULO 7. Vigilancia y cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para asuntos étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley.

ARTÍCULO 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.



JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 4ª de 1992 en favor de la descentralización y se crea el Sistema de Compensación Variable en el Estado.

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 20 de julio de 2021 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por el Senador Andrés García Zuccardi, el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 937 del 05 de agosto de 2021.

El 11 de agosto de 2021 fueron designados como ponentes para primer debate los Representantes a la Cámara Norma Hurtado Sánchez (Coordinadora Ponente), Jairo Humberto Cristo y Fabián Díaz Plata.

El 02 de septiembre de 2021 fue aprobada por parte de la mesa directiva una prórroga para la presentación de la ponencia en primer debate.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto reformar la remuneración salarial de los empleados públicos, incluyendo los miembros del Congreso Nacional, y crear el Sistema de Compensación Variable y por Resultados en el Estado. Está fundamentado en las sinergias de factores como desempeño individual, desempeño institucional y encuestas de percepción ciudadana sobre las entidades.

Está compuesto de 8 artículos incluida su vigencia.

III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años se ha generado un descontento social por los altos salarios del Estado Colombiano y en particular del Congreso de la República. Se ha hablado de la necesidad de ajustar la remuneración a la situación fiscal del país sin embargo al materializar las propuestas se han encontrado inconvenientes legales para hacerlo. Es importante tener en cuenta que la remuneración de los miembros del Congreso es la base para fijar la remuneración de varios servidores públicos, como los magistrados de las altas cortes, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República entre otros.

“Para Dunn (2004) los problemas simples son todos aquellos que tienen una cantidad limitada de tomadores de decisión, un número reducido de alternativas, un grado de consenso alto entre los involucrados (stakeholders), unos resultados certeros y, por último, con unas probabilidades de éxito o fracaso calculables.” (Gonzalez, 2013) Hemos visto que todas las iniciativas que se han presentado en el sentido de modificar, disminuir o congelar la asignación salarial de los Congresistas siempre tiene un fracaso calculable, es decir que para garantizar un éxito en este tipo de iniciativas es necesario modificar la forma en la cual se presenta el proyecto y lograr consensos en todas las variables y actores. Este proyecto de ley propone crear una Comisión de Expertos que permita hacer una evaluación de la remuneración de los funcionarios públicos y de esta manera llegar a consensos que la ciudadanía necesita para recuperar la confianza en las instituciones.

En el sector privado, las empresas han ajustado sus prácticas internas para encontrar los mecanismos que permitan mejorar la productividad en sus empleados y ser más competitivos en el mercado. En este sentido las administraciones públicas deberían tomar el ejemplo e introducir reformas institucionales que vayan encaminadas a corrientes que permitan la modernización del Estado; es decir, lograr una mayor solidez institucional sin renunciar a la innovación pública.

De acuerdo con Drucker¹ “La Innovación es la herramienta específica de emprendedores, los fines a través de los cuales explotan el cambio como una oportunidad para un producto o servicio nuevo”, y según la OCDE, la innovación pública se trata de encontrar nuevas o mejores formas de alcanzar metas públicas. Esos fines pueden ser, por ejemplo, la mejor prestación de los servicios públicos, la gestión eficiente y transparente de los recursos, el establecimiento de sistemas eficientes y transparentes de compras públicas, el fomento de la participación ciudadana, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros.²

La Administración Pública debe innovar no solo en nuevos servicios a los ciudadanos sino en renovar y mejorar los procesos administrativos como la creación de nuevas formas de trabajo. Se refiere a cambios en técnicas o métodos de trabajo que impacten la forma como se trabaja en la Administración Pública.

¹ Drucker, P. F. (1985). INNOVATION AND ENTRE- PRENEURSHIP (E-Book Rea; I. Harper & Row, Publishers, Ed.). PerfectBoundTM.

² OCDE. (2017a). Fostering Innovation in the Public Sector. In Fostering Innovation in the Public Sector. <http://bit.ly/2GtMMrr>

<p>En este sentido se deben generar políticas que permitan fortalecer la legitimidad y estabilidad del sistema político para esto se deben incluir nuevos enfoques como el "neoempresarial" que permita que el sector público implemente las mejores prácticas del sector empresarial, haciendo énfasis en la economía, la eficiencia y la eficacia del aparato estatal.</p> <p>Uno de los puntos claves para que el Estado sea más eficiente es la profesionalización del servidor público y establecer el sistema meritocrático como prioridad en el acceso al empleo público. Para esto se deben proponer nuevos diseños en los modelos de recursos humanos en el Estado; crear sistemas laborales de permanencia robustos y simplificados que incluyan instrumentos de planificación, diseño organizativo de estructuras, gestión de recursos humanos enfocados al personal y mecanismos de evaluación de desempeño.</p> <p>Diseñar programas de compensación variable es una estrategia importante para mejorar el servicio público de acuerdo con las experiencias internacionales. Pfeffer y colaboradores (O'Reilly III y Pfeffer, 2000; Pfeffer, 1999; Pfeffery Veiga, 1999) exponen que la forma en que las organizaciones gestionan su personal es la real y verdadera fuente de competitividad</p> <p>De los 30 países que forman la OCDE, más de dos tercios ya han utilizado estos programas de remuneración variable por desempeño, al menos en algunos sectores de la administración pública (OCDE, 2005), otros como Inglaterra, Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Corea y Suiza han utilizado esta figura, de forma extensiva, la remuneración por desempeño en todos los sectores de la administración pública. En otros casos, su alcance varía bastante: algunos de estos países lo han utilizado a nivel gerencial, otros, solamente en sectores específicos del gobierno. Los bonos periódicos han crecido en detrimento de las gratificaciones vinculadas al sueldo, puesto que se administran con una mayor flexibilidad, y no producen un aumento fijo en las nóminas del personal.³ Lo cual podría atribuirse también a las disponibilidades presupuestales de cada país y la cultura que tienen los funcionarios públicos.</p> <hr/> <p>³ de Assis, Luis Otávio Milagres, & Neto, Mário Teixeira Reis. (2012). Las principales características del sistema de remuneración variable en la administración pública de Minas Gerais: Acuerdo de resultados y premios por productividad. <i>Gestión y política pública</i>, 21(1), 185-214. Recuperado en 17 de septiembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000100006&lng-es&lng=es.</p>	<p>Según OCDE⁴, luego de implementarse este sistema, que no es fácil, en el sector público hacen las siguientes recomendaciones basadas en las lecciones aprendidas con otras experiencias de programas PRP⁵ son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El diseño de PRP es un compromiso entre varias opciones que deben tener en cuenta la cultura de fondo de cada organización / país. ● El proceso de evaluación del desempeño es el núcleo de todo el sistema. Se recomienda que la evaluación del desempeño se base en el establecimiento de metas y no en criterios estándar para un trabajo. ● Es necesario anticipar los problemas de implementación. Esto implica principalmente la coordinación con el personal y los sindicatos en la implementación del PRP. ● La remuneración por desempeño va de la mano con la delegación de la gestión de recursos humanos. ● Las evaluaciones deben realizarse con regularidad. No se debe sobrestimar la importancia y el impacto del PRP en la motivación. ● El PRP debe aplicarse en un entorno que mantenga y respalde una relación laboral basada en la confianza. ● El PRP debe utilizarse, sobre todo, como estímulo para la introducción de una gestión más amplia y cambio organizacional, en lugar de solo como una herramienta de motivación para el personal <p>Experiencias internacionales</p> <p><u>Caso Gobierno Estatal Minas Gerais – Brasil⁶</u></p> <p>La experiencia del gobierno estatal de Minas Gerais, denominada Choque de Gestão, pone en marcha lo que ha sido es el mayor programa de remuneración variable dentro de la administración pública brasileña. Se implantó el premio por productividad vinculado a la evaluación de los contratos, lo que se extendió por todo el Poder Ejecutivo estatal a partir de 2008 mejorando la productividad de los funcionarios públicos.</p> <p>Experiencias nacionales</p> <p>⁴ http://www.oecd.org/governance/pem/35117916.pdf</p> <p>⁵ sistemas de remuneración variable por desempeño (PRP, por sus siglas en inglés —<i>performance-related pay</i>—)</p> <p>⁶ http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n1/v21n1a6.pdf</p>
<p>La Constitución Política de 1991 establece la figura de Estado constitucional, social, democrático y ambiental de Derecho, lo cual amplía en gran manera el número y por consiguiente la clasificación de derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la jurisprudencia constitucional y la doctrina se han referido al significado y alcance del principio de progresividad y no regresividad de los derechos constitucionales, contemplando la obligación del Estado de lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos.</p> <p>Con la ratificación de los Convenios 151 y 154 de la OIT, los cuales fueron incorporados a la legislación laboral nacional por medio de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, se empezaron a trabajar las medidas para dar aplicación a los mismos, de acuerdo con las condiciones nacionales, tal como lo ordenan los citados Convenios.</p> <p>Así las cosas en Colombia se han presentado pliegos de solicitudes con el objeto de mejorar las condiciones de empleo y calidad de vida laboral de todos los servidores públicos estatales con fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 1,2,7,20 y 23 de la Constitución Política de Colombia en sus artículos 9,20,25,38,39,53,56 y 93; los convenios internacionales de la OIT 87/48, 98/45,1,51/78 Y 154/81 ratificados por Colombia con rango constitucional que dieron origen a las leyes ley 4 de 1992, 411 de 1997 de negociación colectiva en el sector público, ley 524/99, ley 584 de 2000, Decreto 2813 /2000 y la sentencia ACU:902 DE 1998 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo C.P. Alberto Mantilla Arango, y de acuerdo al Decreto 160 de 2014 compilado en el decreto 1072 del 26 de mayo de 2015 en su capítulo 4 Artículo 2.2.2.4,7 numeral 3 y demás normas concordantes que regulen la materia.</p> <p>En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional y los entes territoriales desde el año 2013 han aprobado aumentos salariales para los empleados estatales, en Municipios, Distritos y Departamentos, pero en la práctica no es posible legalmente recibir el 100% de estos aumentos.</p> <p>Teniendo en cuenta que la ley 4ª de 1992 rige en todo el territorio nacional igualmente en todos los entes territoriales del país y los mismos niveles de la escala y mismos cargos que alcanzan el tope salarial, afectandolos en el no aumento de su salario, contrariando a la Constitución de 1991 y los convenios internacionales ratificados por Colombia, ya que atenta contra el espíritu del principio de progresividad y no regresividad.</p> <p>En consecuencia, solicitamos al Honorable Congreso de la República de Colombia:</p>	<p>Eliminar el parágrafo único del Artículo 12 de la ley 4 de 1992, y tener en consideración los aspectos referentes al derecho a la igualdad, al derecho a un trabajo digno y a una remuneración acorde a los establecido en la ley y en los convenios internacionales suscritos por Colombia en materia laboral, recordemos que, "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...". Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto.</p> <p>Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución.</p> <p>Sustentamos este proyecto también en el concepto de la tridimensionalidad de las que goza el derecho al trabajo y lo jurisprudencialmente expresado en la Sentencia C-200/19, en la que se ha considerado que el derecho al trabajo goza de tres dimensiones. Primero, es valor fundante del Estado Social de Derecho porque orienta las políticas públicas y las medidas legislativas. En segundo lugar, es un derecho que goza de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que, por una parte, le otorga el carácter de fundamental y, de otra, le concede contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social. Por último, es un principio rector que limita la libertad de configuración normativa del Legislador, pues impone un conjunto de reglas y principios mínimos laborales que deben ser respetados por la ley en todas las circunstancias, de hecho, conforme a lo establecido en la Sentencia C-479 de 1992, configuran el "suelo axiológico" de los valores materiales expresados en la Constitución alrededor de la actividad productiva del hombre.</p> <p>Iniciativas legislativas anteriores</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proyecto de Ley 120 de 2014 Senado "Por medio de la cual se crea el Sistema de Compensación Variable Salarial en el sector público" ● Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2015 ● Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2015, ● Proyecto de Acto legislativo 02 del 2016 ● Consulta Popular Anticorrupción

- PAL 539/2021C "Por el cual se establece un tope para el salario de los congresistas"

Circunstancias o eventos que pudiesen generar un conflicto de interés

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar un posible conflicto de interés en el caso de cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que sean parte de los cargos directivos en las entidades relacionadas en el presente proyecto de ley.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

Con base en lo anterior, solicito al Honorable Congreso de la República dar el trámite legislativo correspondiente a la presente iniciativa.

IV. CONCEPTOS

El 17 de agosto de 2021 el Departamento Administrativo de la Función Pública por intermedio de su Director Jurídico Armando López Cortes, remitió oficio con comentarios al proyecto de ley de la referencia, el cual se transcribe a continuación:

CONSTITUCIONALIDAD

En relación con los requisitos de constitucionalidad que debe cumplir el proyecto de ley en estudio, lo primero que debe indicarse que, la materia objeto de dicha iniciativa se encamina a modificar la Ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y crear el sistema de compensación variable en el Estado, de iniciativa Congresional.

Ahora bien, se considera importante tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 150 numeral 19 literal e), el Congreso se encuentra facultado para tramitar

las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, entre otras, para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos en los siguientes términos:

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

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(..)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública..."

No obstante, dicha norma constitucional debe armonizarse con otras disposiciones del ordenamiento Superior, como es la prevista en el artículo 154 que dispone:

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado." (Subraya fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que la norma Constitucional de manera expresa condiciona que, tratándose de creación o reformas relacionadas con, entre otras, el literal e) del numeral 19 del artículo 150 Superior, la iniciativa Legislativa debe provenir del Gobierno Nacional.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que, igualmente debe cumplirse con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en relación con el deber de prever el impacto fiscal que implica su sanción y publicación. Más cuando ninguno de los antecedentes jurisprudenciales que existen al respecto permiten obviarlos, como se puede consultar en la Sentencia C-238 de 2010.

En virtud de lo anterior, y como quiera la iniciativa en la modificación de la Ley 4 de 1992 (Proyecto de ley 004 de 2021) proviene de la Cámara de Representantes, y no del Gobierno Nacional como lo exige la Constitución Política, y como quiera que el proyecto no cuenta con el estudio del impacto fiscal que ello deriva, esta Dirección Jurídica considera que el citado proyecto de ley tiene vicios de Constitucionalidad, por lo que se sugiere no continuar con el trámite del mismo.

En los anteriores términos se presentan los comentarios de Constitucionalidad al proyecto de ley solicitado, quedamos atentos a prestar el apoyo que consideren necesario.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Revisando el articulado del proyecto de ley se entiende que pretende reformar la remuneración salarial de los empleados públicos, incluyendo los miembros del Congreso de la República y crea el Sistema de Compensación Variable y por Resultados en el Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se comparte el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, ya que de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional, entre otras, aquellas leyes que pretendan fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.

Así las cosas, una vez analizado el presente proyecto de ley, se concluye que su contenido resulta claramente inconstitucional, pues en primera medida su iniciativa es congresional y hasta el momento no cuenta con el aval gubernamental, requisito indispensable al ser un tema exclusivo del Gobierno Nacional.

De esta manera y para no contrariar la Carta Política, se procede a solicitar el archivo del Proyecto de Ley N° 004/2021 C "Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado".

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley N° 004/2021 C "Por medio del cual se modifica la ley 4 de 1992 en favor de la descentralización y se crea el sistema de compensación variable en el Estado"

De los honorables Representantes,



FABIÁN DÍAZ PLATA
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CONTENIDO

Gaceta número 1246 - Viernes, 17 de septiembre de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 004 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 4ª de 1992 en favor de la descentralización y se crea el Sistema de Compensación Variable en el Estado	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 110 de 2021 Cámara, por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), se articula con los planes de desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones.	6
Informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes y texto propuesto del Proyecto de ley número 131 de 2021 Cámara, por el cual la Nación se asocia y rinde público homenaje a las víctimas de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado y se dictan otras disposiciones.	11
Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 198 de 2021 Cámara, por medio de la cual se suspenden los efectos de los mandamientos de pago y la ejecución de todo aquel dictado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía y se dictan otras disposiciones.....	14
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 200 de 2021 Cámara, por la cual se rinde homenaje y se preserva la memoria del General José María Dionisio Melo y Ortiz (1800-1860), primer y único presidente indígena de la Nación y se dictan otras disposiciones.....	20
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 225 de 2021 Cámara, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.....	23
Informe de ponencia de archivo al Proyecto de ley número 004 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 4ª de 1992 en favor de la descentralización y se crea el Sistema de Compensación Variable en el Estado.	29