



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1514

Bogotá, D. C., viernes, 22 de octubre de 2021

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO ----- DE 2021 CÁMARA
"Por Medio Del Cual Se Crea La Comisión De Evaluación De Convenios De Doble Imposición Para Hacer Frente A La Evasión Fiscal Y Se Dictan Otras Disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto realizar auditoría de los Convenios de Doble Imposición que suscriba el Gobierno Nacional con otros Estados, a través de la creación de una comisión especializada en tributación, comercio internacional y economía, así como reforzar el seguimiento y evaluación a los mismos, su impacto en la economía nacional y su efectividad para prevenir la evasión y elusión de impuestos.

Artículo 2. Creación: Créese la Comisión ad honorem Permanente de Evaluación de Convenios de Doble Imposición, la cual se enfocará en el estudio y seguimiento de los Convenios de Doble Imposición suscritos por el Gobierno Nacional con otros Estados. La Comisión estará conformada por los responsables de la elaboración y suscripción de Convenios de Doble Imposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, seis (6) representantes de los gremios económicos de la pequeña, mediana y gran industria. La Comisión también estará integrada por seis (6) representantes de los centros de estudios de temas tributarios de las universidades públicas y privadas del país.

Artículo 3. Auditoría: La Comisión hará revisión y seguimiento constante a los Convenios de Doble Imposición (CDI) ratificados por Colombia y realizará un informe anual de auditoría sobre los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y de los distintos sectores económicos involucrados, centrándose especialmente en la efectividad de los CDI en prevenir la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés). El informe será presentado en conjunto con el informe del Gobierno Nacional contemplado en la ley 1868 de 2017.

Artículo 4. Publicidad: El informe realizado por la Comisión deberá ser socializado a la Plenaria del Senado y a la Plenaria de la Cámara de Representantes de forma pública hasta máximo treinta (30) días calendario después del inicio de legislatura el 20 de julio. Además, en función del artículo 3º de la Ley 1868 de 2017, en las audiencias públicas para la socialización del informe de los TLC también se deberá hacer la socialización del informe realizado por la Comisión ad honorem Permanente de Evaluación de Convenios de Doble Imposición.

Artículo 5. Funcionamiento: La Comisión tendrá plena autonomía para definir su funcionamiento, su metodología de trabajo y la selección de los miembros que la conforman. Será el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de convocar a la constitución de esta.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,


LEÓN FREDDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

Proyecto de Ley No. ___ de 2021

“Por Medio Del Cual Se Crea La Comisión De Evaluación De Los Convenios De Doble Imposición Para Hacer Frente A La Evasión Fiscal Y Se Dictan Otras Disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en nueve (9) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Introducción, (2) Problemática, (3) objetivos, (4) Justificación, (5) Antecedentes, (6) Fundamento jurídico, (7) Impacto fiscal (8) Descripción del proyecto y (9) Consideraciones finales.

1. Introducción.

La doble imposición, como la entiende la OCDE, “puede definirse de forma general como el resultado de la aplicación de impuestos similares en dos o más estados a un mismo contribuyente”¹ (OCDE, 2010, pág. 7, en Díaz & Osorio, 2016, pág. 5). Como respuesta al fenómeno de la doble imposición aparecen los Convenios de Doble Imposición, que son “acuerdos solemnes entre Estados soberanos contratantes que tienen como finalidad distribuir la potestad tributaria entre ellos para evitar que sus residentes estén sometidos a doble imposición”².

En palabras más simples, son acuerdos que se suscriben entre dos Estados para lograr que los residentes de los Estados contratantes no tengan una doble tributación, es decir, no paguen los mismos tributos en su país de residencia y en el país en el que estén desarrollando alguna actividad económica. Además, el otro objetivo que tienen los CDI es

¹ http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/6115/1/D%C3%ADasCardonaG_2016_ImpactoEcon%C3%B3micoColombia.pdf

² <https://incp.org.co/Site/info/archivos/dobleimposicion.pdf>

hacer frente a la evasión fiscal que se puede dar a través de las diferencias entre los sistemas tributarios de los distintos países.

Los Convenios de Doble Imposición se rigen por el derecho internacional público, de acuerdo a los siguientes principios:³

- Pacta Sunt Servanda: Las partes están obligadas a cumplir el tratado de buena fe una vez entra en vigor
- Principio del efecto negativo: Los convenios suscritos no pueden crear ninguna tributación nueva (no crean derecho positivo)
- Principio de agravación: Los CDI no pueden hacer más onerosa la situación tributaria que lo que ya esté dispuesto en la legislación interna de cada Estado
- Principio de No Discriminación: Se prohíbe cualquier discriminación en razón de la nacionalidad. En el contexto de los CDI, esto significa que ningún nacional de uno de los Estados puede recibir un trato fiscal menos favorable que un nacional del otro Estado que se encuentre en las mismas condiciones
- Principio de Relatividad: Los CDI solamente se aplican a los residentes de uno o de otro Estado contratante, no al total de los nacionales de los Estados.

De acuerdo a ProColombia, los CDI que tiene Colombia con otros Estados se limitan normalmente al impuesto sobre la renta e impuesto sobre el patrimonio, dejando por fuera tribuciones como el Impuesto sobre la Venta (IVA) y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).

Para esta entidad, la función principal que tienen los CDI es atraer la inversión extranjera y promover la inversión de colombianos en el exterior, al lograr una estabilidad tributaria para los residentes fiscales de los dos países, disminuir la carga tributaria y la posibilidad de exonerar un ingreso determinado de tributación siempre y cuando no se tenga una presencia suficiente en el país fuente del tributo por parte de la compañía del exterior⁴. Tal como lo dicen Díaz y Osorio, “[...] resulta innegable que la motivación principal para la firma de estos convenios es atraer el capital extranjero y mejorar las condiciones de empleo e inversión,

³ Idem

⁴ <https://www.colombiainvierte.com.co/herramientas/acuerdos-de-doble-tributacion>

procurando estabilidad, confianza, que contribuyan a las buenas relaciones económicas y comerciales del país.”⁵ (2016, pág. 3)

Los CDI suscritos por Colombia se basan en el modelo de CDI de la OCDE, el cual privilegia la tributación en el país de residencia del contribuyente. Esto significa que se privilegia que los extranjeros de algún país que tenga un CDI vigente con Colombia tribute en su país de residencia y no en Colombia.

A la actualidad, la situación de los CDI que tiene Colombia con otras naciones se ve así⁶:



⁵ http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/6115/1/D%C3%ADasCardonaG_2016_ImpactoEcon%C3%B3micoColombia.pdf

⁶ <https://www.colombiainvierte.com.co/herramientas/acuerdos-de-doble-tributacion>



⁷ El CDI con Reino Unido ya entró en vigencia

Entre CDI en negociación, suscritos y vigentes, Colombia tiene CDI en algún estado con 24 países en América Latina, América del Norte, Europa, Asia y Oceanía. Un CDI pasa de estar suscrito a ser vigente una vez se da todo el trámite interno, en el que está la aprobación en el Congreso de la ley que suscribe el CDI, la sanción presidencial, el examen de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional y el canje de notas.

Hay que anotar que, en el caso de Ecuador, Bolivia y Venezuela, en vez de tener un CDI bilateral con cada uno de estos países, se tiene un CDI multilateral entre los cuatro países a través del Acuerdo de Cartagena, siendo suscrito el CDI no por una Ley de la República sino por el Decisión 578 de 2004 del Acuerdo de Cartagena⁸. Este es el primer CDI vigente que tiene Colombia, entrando en vigencia en el 2005

Los CDI que tiene vigentes Colombia pueden ser vistos de la siguiente manera⁹:

PAÍS/PAÍSES	LEY QUE LO APRUEBA	IMPUESTOS QUE ENTRAN	AÑO DE ENTRADA EN VIGENCIA
Ecuador, Bolivia, Venezuela	Decisión 578 de 2004	Renta, Patrimonio	2005
España	Ley 1082 de 2006	Renta, Patrimonio	2008
Chile	Ley 1261 de 2008	Renta, Patrimonio	2009
Suiza	Ley 1344 de 2009	Renta, Patrimonio	2012
Canadá	Ley 1459 de 2011	Renta, Patrimonio	2012
México	Ley 1568 de 2012	Renta, Patrimonio	2013

⁸ https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/Convenios_Tributarios_Internacionales/Comunidad_Andina-de-Naciones:2004.pdf

⁹ Elaboración propia, con base en: <https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/Paginas/ConveniosTributariosInternacionales.aspx>

Corea del Sur	Ley 1667 de 2013	Renta	2014
India	Ley 1668 de 2013	Renta	2014
Portugal	Ley 1692 de 2013	Renta	2015
República Checa	Ley 1690 de 2013	Renta	2015
Reino Unido e Irlanda del Norte (Inglaterra, Escocia, Gales, Irlanda del Norte)	Ley 1939 de 2018	Renta, Ganancias del Capital	2019

2. Problemática.

Si bien los CDI son unas de las herramientas más importantes con las que cuenta un país en materia de manejo tributario del comercio exterior, para evitar la evasión fiscal de las empresas internacionales en el país. No obstante, tal como asegura Gaviria, uno de los problemas en la realización de los CDI reside justamente en la falta de información que tienen los estados para lograr el objetivo de atacar la evasión fiscal:

En este contexto de los CDI, los Estados y administraciones tributarias no han tenido información relevante sobre las estrategias de planeación tributaria internacional utilizadas por compañías multinacionales o multilaterales, que les permitan identificar de una manera eficaz las áreas de riesgo e incorporar normas antiabuso o programas de fiscalización adecuados y eficientes para la detección de técnicas de planeación fiscal agresiva. (Gaviria, 2016, pág. 99)¹⁰

De acuerdo a Gaviria, el problema de los CDI que ha suscrito Colombia reside en que, a raíz de la falta de información sobre planeación tributaria a la hora de su planeación y realización, dan pie para una planeación fiscal agresiva por parte de las multinacionales, que

¹⁰ <https://revistas.udea.edu.co/index.php/cont/article/view/327160/20784395>

explotan los vacíos tributarios que dejan los CDI para llevar sus ganancias a países con poca o nula tributación.

Una de las prácticas utilizadas por las empresas para aprovechar de manera incorrecta los CDI consiste en el *treaty shopping*, que se puede definir como “la práctica de organizar negocios y formas jurídicas por parte de un contribuyente para permitir que éste aproveche los beneficios de un determinado CDI, que de otra forma no estarían a su disposición, porque dicho contribuyente no es residente de ninguno de los Estados parte del CDI” (Pachón Luna, 2009, pág. 104)¹¹.

El *treaty shopping* consiste entonces en todas las estrategias de elusión fiscal utilizadas por las empresas para aprovecharse de CDI en donde no deberían poder obtener ningún beneficio, que normalmente se da cuando una empresa crea una empresa intermedia o instrumental en un Estado que tenga un CDI con el Estado fuente de las rentas de la compañía. La razón por la cual es muy común el uso de estrategias *treaty shopping* tiene que ver con el hecho de que en la mayoría de los Estados existen leyes fiscales que facilitan la constitución de una sociedad residente bajo efectos fiscales en el Estado.

Por otra parte, la evasión de impuestos en los CDI comúnmente se da cuando las empresas que se ven beneficiadas con algún convenio violan el principio de plena competencia de *arm's length*, el cual se refiere a la imposibilidad de una empresa de obtener ganancias extraordinarias a través del manejo arbitrario de los precios de transferencia, que son los precios establecidos para una transacción entre dos empresas que hacen parte de un mismo grupo, los cuales al ser establecidos por fuera de un mercado abierto pueden diferir de los precios que se podrían tener con una empresa independiente.

Así, se puede realizar evasión fiscal en los CDI a través de la violación del principio de *arm's length* cuando una compañía multinacional altera los precios de transferencia con alguna de su grupo que se encuentre en un país con un CDI que le beneficie, generando una facturación fraudulenta en la que los precios de importación y exportación están manufacturados de manera tal que se evita el pago de impuestos.

Los CDI que tiene Colombia dejan al país en una posición desventajosa, puesto que por el mismo modelo promovido por la Oede las naciones en desarrollo son las que sacan mejor provecho del CDI. “Esto puede llegar a ser bastante preocupante ya que, al ser un país importador de capital, que además suscribe CDII bajo el modelo de la OCDE,

¹¹ <https://revistas.ueexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2746/2391>

está dejando escapar cuantías fiscales necesarias para su desarrollo por falta de un control más estricto que evite el crecimiento o fortalecimiento de prácticas, tales como la elusión o evasión fiscal” (Bayona, 2018, pág. 89)¹².

Bayona también insiste en que los convenios que tiene Colombia deja de lado puntos importantes como la elusión y evasión de impuestos, e incluso la misma doble imposición puesto que, como se puede ver en la tabla, una buena parte de los CDI no incluye el impuesto al patrimonio; de acuerdo a Bayona, al revisar las características de los CDI para la mejor explotación de los mismos, los únicos verdaderamente provechosos son los que se tienen con España, Chile y Suiza (*idem*, pág. 90).

Al revisar la Inversión Extranjera Directa (IED) que se ha dado en Colombia desde el año 2000, lo que se evidencia de manera más clara es que Colombia es un país importador de capital, esto es, que la entrada de IED supera la salida de IED. La cuestión reside en que, como los CDI que tiene suscritos Colombia están articulados de manera tal que la tributación se da en el país de residencia y no en el país de la fuente del ingreso, así que las empresas de países que tienen convenio vigente con Colombia y que realizan IED en el país están dejando de tributar por las ganancias de sus operaciones, creándose así una pérdida en recursos fiscales que no se ve compensada por las inversiones realizadas

Las investigadoras de la Universidad Externado, Bibiana Marcela Sora Tibatá y Nohora del Pilar Bohórquez Borrero realizaron una investigación sobre el impacto de los CDI en la Inversión Extranjera Directa en el país. De acuerdo al estudio estadístico realizado por las investigadoras, se concluye que “[...] que los tratados de doble tributación de renta no implican el aumento de la inversión extranjera directa en Colombia” (Sora & Bohórquez, 2021, pág. 31)¹³. Esto demuestra que el proceso de elaboración de los CDI que tiene Colombia ha fallado en incluir los componentes necesarios para asegurar el impacto positivo principal que se suponen deben tener estos convenios, que es el aumento de la Inversión Extranjera Directa en el país.

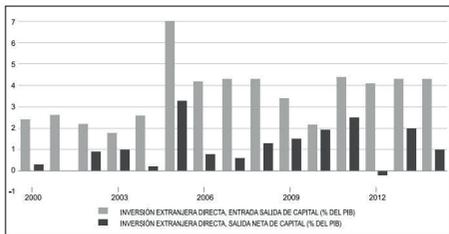
La evidencia estadística de Sora y Bohórquez va en la misma línea del estudio realizado con Bayona (2018, pág. 93) basado en datos del Banco de la República, donde se muestra que desde el 2004 hasta el 2015 no existe un aumento constante del capital que entra al país

¹² <https://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/103/100>

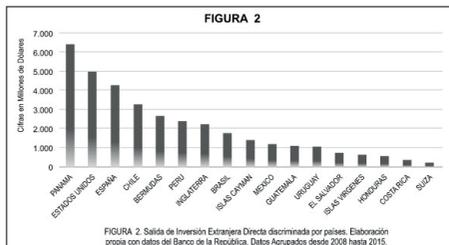
¹³ <https://revistas.udea.edu.co/index.php/cont/article/view/344145/20805055>

a través de la IED, lo que deja en duda la eficacia de los CDI teniendo en cuenta que su objetivo principal es justamente asegurar el aumento de la inversión extranjera.

Figura 3. Comparación de entrada y salida de la Inversión Extranjera Directa



Por otra parte, es fundamental conocer sobre la posible facilidad que estén otorgando los CDI para el traslado de beneficios de las empresas a paraísos fiscales. Siguiendo con el estudio de Bayona (2018, pág. 92), desde el 2008 hasta el 2015 la salida de IED desde Colombia a otros países se ha visto así:



De acuerdo al estudio realizado por Sora y Bohórquez, se evidencia la necesidad de contar con herramientas correctas para poder hacer un seguimiento y análisis informado de los CDI que tiene vigentes Colombia. En este sentido, la evaluación tiene que darse desde el primer momento que se plantee la posibilidad de establecer un CDI con otra nación, es imperativo que exista un grupo de expertos conformado por representantes de la academia, los gremios de los sectores económicos que se vean afectados por el CDI y el sector público que tenga la posibilidad de revisar los CDI dando a conocer sus impactos.

Por otra parte, hay que tener claridad sobre si los CDI que tiene Colombia con otros Estados efectivamente están cumpliendo su labor de ser mecanismos para evitar la evasión fiscal, o si por el contrario están dando pie a que las multinacionales los usen de manera incorrecta afectando así el recaudo de impuestos de la Nación. En este sentido, es menester conocer sobre qué tan alineados están los CDI con el Plan de Acción contra las BEPS propuesto por la OCDE, haciendo hincapié en el posible uso de los convenios para el traslado de beneficios a paraísos fiscales.

El escándalo de los Pandora Papers revelado en el mes de octubre de 2021 es una muestra clara de la relevancia que tienen los métodos de lucha contra la evasión fiscal en el comercio internacional, tal como lo deben ser los CDI. No se cuentan hasta el momento con las herramientas suficientes para saber si los convenios que tiene Colombia pueden estar siendo utilizados para el traslado de beneficios a paraísos fiscales, lo que estaría creando un riesgo para la Nación en materia de la tributación recogida.

5. Antecedentes.

Frente a la materia legislativa referente a los Convenios de Doble Imposición, es necesario mencionar en primera instancia la Ley 7 de 1944 la cual versa sobre la vigencia en Colombia de los Tratados Internacionales y su publicación. En su artículo 1º, la ley establece que los tratados, convenios, convenciones, acuerdos, arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso deben ser perfeccionados por el Gobierno Nacional para ser considerados vigentes.

También es necesario mencionar la Ley 32 de 1985, por medio de la cual se adhirió Colombia a la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados. Justamente es el texto de la Convención de Viena el que da todos los lineamientos para la suscripción de tratados entre naciones.

Como es posible observar, resalta la presencia de dos países que son conocidos paraísos fiscales como lo son las Islas Vírgenes, las Islas Cayman y las Bermudas, con un nivel de inversión que supera a socios de la región como Perú, Brasil y México y a países tan importantes como lo es Inglaterra, además del hecho de que Panamá supere con creces al resto de países, teniendo en cuenta que también es un país conocido por la constitución de empresas fachadas para aprovechar los bajos tributos, situación que tiene especial relevancia teniendo en cuenta las revelaciones hechas a través de los Pandora Papers¹⁴. Queda entonces la duda de si efectivamente los CDI suscritos por la Nación están ayudando a combatir la evasión fiscal, o si por el contrario están facilitando esta práctica.

3. Objetivos.

3.1 General.

Realizar la evaluación y análisis detallado de los Convenios de Doble Imposición entre representantes de la sociedad civil, la academia y el sector público, para que exista una revisión profunda de los impactos positivos y negativos que tienen para el país los convenios suscritos por el Gobierno Nacional, haciendo especial énfasis en su efectividad para combatir la evasión y elusión fiscal.

3.2 Específicos.

- Crear una comisión especializada, encargada de la revisión de todo lo referente a los Convenios de Doble Imposición que suscriba Colombia con otros Estados.
- Dar voz a la academia y otros estamentos económicos y civiles frente a los CDI, ampliando así el margen de visión que se tenga sobre los mismos.
- Ampliar el número de actores que hacen seguimiento a los CDI, así como el dimensionamiento de su impacto en la economía nacional y en la lucha contra la evasión fiscal.

4. Justificación.

¹⁴ <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/los-paraisos-fiscales-empeoran-la-desigualdad/>

Ahora bien, en materia de revisión de los convenios internacionales que tiene Colombia es necesario mencionar dos leyes:

- **Ley 424 de 1998 - Por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia:** Esta ley determina que el Gobierno Nacional deberá presentar a las Comisiones Segundas de Cámara y Senado, a través de la Cancillería, un informe sobre el cumplimiento y desarrollo de los Convenios Internacionales que tenga suscritos Colombia con otros Estados. Este informe debe ser presentado dentro de los primeros 30 días calendario posteriores al inicio del periodo legislativo en el 20 de julio. Cada dependencia del Gobierno encargada de los Tratados Internacionales de su competencia trasladará la información correspondiente a la Cancillería para el informe a las Comisiones Segundas y cada convenio suscrito por la Nación debe incluir el texto de la ley como anexo.
- **Ley 1868 de 2017 - Por medio de la cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia:** Esta ley se enfoca exclusivamente en los TLC suscritos por Colombia, le requiere al Gobierno Nacional presentar un informe anual a las Comisiones Segundas sobre los impactos negativos y positivos de los TLC ratificados por Colombia. Este informe lo presentan el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Además de presentar informe a las Comisiones Segundas, se deben realizar audiencias públicas para socializar con el resto de congresistas y la ciudadanía los informes y se debe consultar un mes antes de la presentación del informe a los gremios para que dejen constancia de sus inquietudes.

Respecto a los CDI, además de las leyes que se mencionaron en el apartado de introducción, es necesario hablar de los CDI que ya han sido aprobados por el Congreso, esto es, que ya fue expedida la ley que los aprueba, pero que todavía no han entrado en vigencia. Así, bajo la Ley 2004 de 2019 bajo la cual se aprueba el Convenio con Italia, la Ley 2061 de 2020 con la cual se aprueba el Convenio con Francia, la Ley 2095 con la cual se aprueba el Convenio con Japón y la Ley 2105 de 2021 con la cual se aprueba el Convenio multilateral con los países de la Alianza del Pacífico a través del cual se homologa el tratamiento impositivo para los fondos de pensiones.

El 25 de agosto de 2021 los Honorables Senadores Jorge Eliécer Guevara, Antonio Sanguino y Jorge Enrique Robledo y los Honorables Representantes César Ortiz Zorro, Fabián Díaz y Jorge Alberto Gómez presentaron el Proyecto de Ley 282 de 2021 “Por medio del cual se crea una comisión para evaluar los tratados de libre comercio suscritos con los estados unidos, Canadá, México, la Unión Europea y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte para hacer las recomendaciones que permitan la revisión de los mismos o en su defecto la denuncia de dichos tratados”¹⁵, el cual como su nombre indica busca crear una comisión para la evaluación de los Tratados de Libre Comercio, otro de los tipos de convenios internacionales más relevantes en materia económica, en la cual tengan participación los gremios económicos y la academia, con el objetivo de que exista un análisis profundo de los impactos negativos a la economía nacional que están teniendo estos tratados, iniciativa muy conectada con el objeto de este proyecto, si bien se centra en otro tipo de acuerdo internacional.

Teniendo en cuenta que ha sido la OCDE la organización guía para la elaboración de CDI, también han dado los insumos más importantes para atacar las problemáticas que se han generado a causa de estos convenios. Específicamente, la OCDE publicó en el 2013 el informe *Plan de acción contra la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios*, el cual sirvió como base para la elaboración del Plan de Acción BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), también conocido como Proyecto OCDE/G20 sobre las prácticas BEPS, esto es, todas las prácticas utilizadas por las empresas multinacionales para aprovecharse de las diferencias entre los sistemas impositivos de los países “con el fin de hacer desaparecer beneficios a efectos fiscales, o bien de trasladar beneficios hacia ubicaciones donde existe escasa o nula actividad real, si bien goza de una débil imposición, derivando en escasa o nula renta sobre sociedades”¹⁶.

Dentro del plan BEPS se encuentran 15 acciones para abordar la problemática, como por ejemplo la acción 6 encaminada a impedir la utilización abusiva de los convenios fiscales, las acciones 8, 9 y 10 que se centran en los precios de transferencia, entre otras. Además, en el Plan de acción también se deja clara la necesidad de consultar con las partes interesadas

¹⁵ https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-09/P_L_282-2021C%20%28REVISI%C3%93N%20DE%20LOS%20TLC%29.pdf

¹⁶ <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>

por fuera de lo gubernamental, esto es, con las empresas y la sociedad civil, para definir los planes de trabajo que se llevan para evitar las BEPS¹⁷

6. Fundamento jurídico.

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia, dentro del artículo 150 establece las funciones del Congreso, donde el numeral 16 deja claro la función del Congreso de la República frente a los tratados y convenios internacionales:

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

[...]

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

También se debe mencionar el artículo 224, el cual establece las condiciones para que un tratado o convenio internacional sea válido:

Artículo 224. Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.

Ahora bien, dentro del artículo 241 de la CP se establecen las funciones de la Corte Constitucional, donde en el numeral 10 se habla sobre la labor de la Corte Constitucional frente a los tratados y convenios internacionales:

¹⁷ https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/plan-de-accion-contra-la-erosion-de-la-base-imponible-y-el-traslado-de-beneficios_9789264207813-es#page33

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

[...]

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

El control material de constitucionalidad que hace la Corte Constitucional del contenido de los tratados internacionales y sus respectivas leyes aprobatorias se sustenta principalmente en los artículos 226 y 227 de la CP, los cuales contienen los postulados de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional que rigen las relaciones internacionales y la suscripción de tratados con otros Estados y organismos internacionales.

7. Impacto fiscal.

Teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley, en el artículo 5º ordena a entidades determinadas acciones para materializar la conformación y funcionamiento de la comisión mencionada, 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.

Ya quedó estipulado desde la Sentencia C-343 de 1995 en la cual se denota que en las Iniciativas Legislativas para Gasto Público:

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a

iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto general de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo”.

De igual forma en la sentencia C-360 en cuanto a la Ley que Decreta el Gasto Público, determinó que:

La mera expedición de una ley que decreta un gasto público, sin que exista la certeza sobre su incorporación al presupuesto de gastos y sobre el valor de los recursos que efectivamente tendrán la destinación que propone la ley, torna imposible la realización del juicio relacional que exige el análisis de una norma objetada por vulnerar el principio de igualdad. Por esta razón resulta imposible determinar el elemento fáctico - comprobación de un trato desigual para personas que se encuentran en igualdad de condiciones - indispensable para proseguir el análisis pertinente que, de otra parte, no puede basarse, simplemente, en conjeturas o supuestos no probados.

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 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.

8. Descripción del proyecto.

El presente proyecto de ley está compuesto por 6 artículos, el primero deja claro el objeto de la ley, el cual es la realización de una auditoría de evaluación de los Convenios de Doble Imposición suscritos por Colombia a través de una comisión especializada en el tema, el segundo artículo establece la creación de la comisión y por quién estará conformada. El tercer artículo versa sobre el informe que deberá presentar la Comisión a las Comisiones Segundas Conjuntas, mientras que el cuarto indica los medios para que se publicite el informe al resto del Congreso, los gremios y la sociedad civil. El quinto artículo trata sobre la autonomía de la Comisión para su formación y método de trabajo y el sexto artículo dispone la vigencia de la ley.

9. Consideraciones Finales.

Los Convenios de Doble Imposición son uno de los tipos de acuerdos más importantes en materia comercial y tributaria que puede establecer la Nación con otros Estados, que tienen el objetivo de promover la inversión extranjera en el país al crear disposiciones que eliminen la doble tributación de empresas con las que Colombia tengan CDI vigentes, a la vez que otorgar herramientas para luchar contra la evasión fiscal, tal como lo ha propuesto la OCDE en su *Plan de Acción contra las BEPS*. Colombia ha venido suscribiendo convenios de este tipo con otros Estados desde el 2005, teniendo actualmente 11 CDI en vigencia (contando el suscrito con la CAN) y otros 5 que ya han sido aprobados mediante ley por el Congreso de la República, estando en proceso de entrar en vigencia.

Ahora bien, resalta el hecho de que existe muy poca información disponible que dé cuenta del impacto que están teniendo los CDI para la Nación, de si están logrando los objetivos de atraer inversión extranjera y prevenir la evasión fiscal o si por el contrario, tal como apuntan los estudios realizados por Sora & Bohórquez (2021) y por Bayona (2018), no

están teniendo impacto significativo en el aumento de la IED y están dando pie para el traslado de beneficios a paraísos fiscales.

Por tal motivo, consideramos de la máxima relevancia la conformación de un grupo autónomo, con integrantes del sector público, el sector privado y la academia que se encarguen del seguimiento y evaluación de los CDI que tiene Colombia, tal como lo es la Comisión creada a través de la presente ley, para que la sociedad colombiana cuente con información de primera mano sobre los beneficios y posibles consecuencias negativas que están teniendo estos acuerdos.

De los honorables Congresistas,



LEÓN FREDDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 345 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se actualizan normas para el ejercicio de la profesión de Administración, se expide el Código de Ética y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. 345 DE 2021

"Por medio de la cual se actualizan normas para el ejercicio de la profesión de Administración, se expide el Código de Ética y se dictan otras disposiciones."

EXPOSICION DE MOTIVOS.

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO:

De conformidad con lo establecido en esta exposición de motivos el proyecto de ley, sus objetivos se centran en:

a) De los programas de administración:

La academia colombiana ha generado programas que contribuyen grandemente con la formación de talento humano innovador, emprendedor, ético, con capacidad de diseñar e implementar soluciones que permitan el uso óptimo de los recursos humanos. Es así como en varias universidades colombianas se abrieron programas dedicados a la formación de profesionales en áreas administrativas, en distintas disciplinas, con el objetivo de que puedan aplicar y desarrollar sus conocimientos en el ámbito regional, nacional e internacional.

Las facultades de Administración crearon un órgano rector, con el objeto de identificar políticas de desarrollo, y compartir experiencias y acciones, que fortalecieran los diversos programas, sobre todo ante los entes de fomento y control de la Educación Superior. Fue así como en 1982, se agremiaron y crearon la Asociación Colombiana de Facultades de Administración (Ascofa en adelante). Hoy en día son miembros 159 universidades, con facultades, escuelas y programas de administración en todo el país[1][1]. Henry Etzkowitz, historiador y sociólogo y Loef Leydesdorff, sociólogo y bibliometra, estudian los vínculos que se están produciendo entre el Gobierno, la academia y la empresa, anteriormente aisladas, acercándose a una teoría: ¿La Triple Hélice? [2][2]. Lo anterior es evidencia suficiente del impacto que esta relación tiene y que con este proyecto de ley se pretende fomentar.

La academia sin duda alguna es indispensable para el desarrollo del país. La evolución de la universidad, los avances tecnológicos han generado que las esferas que produzcan mayor contribución al desarrollo modifiquen su radio de acción. De esta forma las necesidades que genera la sociedad del conocimiento llevan a que cada uno de los actores de las relaciones trilaterales de la universidad, el Estado y la empresa desempeñe un rol que desborda su misión tradicional[3][3]. Es así, como el presente proyecto de ley pretende acercar estos actores y generar igualdad de oportunidades para los profesionales de la administración, el mismo, se adelantó con la cooperación del especialista Carlos Francisco Tello Perdomo, docente de la Corporación Universitaria del Huila (Corhuila).

Ahora bien, la normatividad actual presenta una limitante para el trámite de registro de los profesionales en administración. La Ley 60 de 1981 reconoció la profesión de Administración de Empresas y dictó las normas sobre su ejercicio en el territorio colombiano. Así mismo, por medio de esta ley fue creado el Consejo Profesional de Administración de Empresas y consagró en su artículo cuarto lo siguiente:[4][4]

¿Para ejercer la profesión de Administrador de Empresas en el territorio de la República, se deberán llenar los siguientes requisitos:

- a) Título Profesional, expedido por Institución de Educación Superior aprobada por el Gobierno Nacional;
- b) Matrícula Profesional, expedida por el Consejo Profesional de Administración de Empresas.

La Ley 20 de 1988, en aplicación de la Ley 60 de 1981, estableció la equivalencia entre las profesiones de Administración de Negocios y la profesión de Administración de Empresas. Así mismo, se hizo extensivo a los profesionales en Administración de Negocios la definición, actividades, requisitos, sanciones, matrícula, título, que por la Ley 60 se estableció para los profesionales en Administración de Empresas. Así, de acuerdo con las normas aplicables, la competencia otorgada al Consejo Profesional de Administración de Empresas para expedir la matrícula y la tarjeta profesional se encuentra limitada a los títulos profesionales en administración de empresas o administración de negocios.

En el contexto latinoamericano el nombre de carreras derivadas de la Administración presenta una amplia variedad de énfasis, y una tendencia creciente con enfoque hacia las finanzas, los negocios y el comercio. Según el SNIES, existe en las Instituciones de Educación Superior de Colombia, un total de 390 programas con Registro Calificado en el área de la Economía, Administración, Contaduría y afines y núcleo básico de conocimiento la

Administración, y con denominación Administración como se establece en la siguiente tabla.

Tabla 1: Programas del Área de Conocimiento Administración

NOMBRE DEL PROGRAMA	NÚMERO DE PROGRAMAS
Administración	8
Administración Financiera, Administración de Empresas y Finanzas, Administración Bancaria y Financiera, Administración Financiera y de Sistemas, Administración Financiera y de Negocios Financieros, Administración y Negocios Internacionales.	27
Administración Agropecuaria, Administración de Empresas Agropecuarias, Administración de Empresas Agroindustriales.	14
Administración Ambiental, Administración Ambiental y de Recursos Naturales, Administración de Empresas y Gestión Ambiental, Administración del Medio Ambiente y de Recursos Naturales	8
Administración Comercial, Administración de Comercio Exterior, Administración de Empresas Comerciales, Administración de Comercio Internacional.	7
Administración de Mercadeo, Administración de Mercadeo y Finanzas, Administración de Mercadeo y Logística.	7
Administración Turística y Hotelera, Administración de Empresas Turísticas, Administración Turística, Administración del Turismo Sostenible.	24
Administración de Negocios, Administración de Negocios Internacionales	21

NOMBRE DEL PROGRAMA	NÚMERO DE PROGRAMAS
Administración de Servicios de Salud, Administración de Salud, Administración en Salud con Énfasis en Gestión de Servicios de salud, Administración en Salud Ocupacional.	14
Otras Administraciones en Gestión Humana, Administración Logística, Administración Pública, Administración de Servicios, Administración Deportiva, Administración Empresarial.	40

Fuente: SNIES Enero 2013.

La Resolución número 2767 de 2003 del Ministerio de Educación Nacional, definió las características específicas de calidad para los programas de pregrado en los programas de Administración que fueron acogidas en su momento por las universidades y en la que se definió tres áreas de formación: básica, profesional y humanística y se fijaron las pautas para que cada institución organizara su currículo de acuerdo a las áreas y componentes por área en correspondencia con su misión y proyecto educativo institucional. Las estructuras curriculares de los planes de estudio de los programas en Administración, tienen como referencia el modelo del proceso administrativo, las áreas funcionales, áreas del conocimiento de apoyo y cursos de integración.

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto número 1295 del 20 de abril de 2010, para ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior, se requiere contar previamente con el registro calificado del mismo, otorgado por el Ministerio de Educación Nacional a las instituciones de educación superior legalmente reconocidas en Colombia, mediante acto administrativo. Así, existe reconocimiento previo para que un título pueda ser considerado como tal. En la actualidad la limitante que enfrentan profesionales cuyo título es válido es poder acceder al registro y con ello a la expedición de su matrícula profesional.

31,3% de los 1.381.761 títulos que se entregaron en 2009 (es decir, 425.895) fueron otorgados en programas académicos relacionados con economía y administración^[2]. Una gran cantidad de profesionales de los graduados del país, están dentro de la formación de administrador y muchos de ellos aún no poseen tarjeta profesional. Lo anterior, promueve una desventaja competitiva frente a

otros que la poseen. Se estima que alrededor de 2.000 egresados de programas universitarios en Administración Bancaria y Financiera del país no se les expide tarjeta profesional, casos similares ocurren en otros programas universitarios en administración: hotelería, turismo, entre otros.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Educación Nacional en 2009, el 34% de los egresados profesionales tiene un título en economía, administración y afines. Aproximadamente, más de 170,000 egresados de facultades de administración no cuentan con posibilidades de registro. Con ello, y ante la exigencia en muchos casos de la tarjeta profesional, se está limitando su ejercicio laboral en Colombia.

b) Ámbito de competencia del Consejo Profesional de Administración

Dentro del marco de competencia del Consejo Profesional de Administración, no se previó la convalidación de títulos entre los programas de Administración para efectos de la expedición de la tarjeta profesional, pese a que las instituciones universitarias contaban con todos los permisos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la correspondencia tanto en el perfil profesional como el ocupacional, la similitud con el área de conocimiento de los administradores.

La Ley 60 de 1981, en su artículo 4º, consagró como requisitos para ejercer la profesión de Administrador de Empresas el título profesional expedido por una institución de educación superior debidamente certificada por la autoridad competente y la matrícula profesional expedida por el Consejo. Posteriormente, mediante la Ley 20 de 1988, en el artículo 1º se establece la equivalencia entre la profesión de Administrador de Empresas y Administración de Negocios.

En la medida en que para otorgar la tarjeta profesional se exige puramente el título de administrador de empresas, se está viendo afectado otro número considerable de profesionales del área de la administración, los cuales cursaron sus estudios superiores de conformidad con el programa ofrecido por las instituciones, dentro del marco de la autonomía universitaria otorgada por el constituyente, estudios en programas que se han venido adaptando a las dinámicas propias del desarrollo de la ciencia y de la técnica y en atención al énfasis que se pretende dar por la institución, con miras a brindar una mejor preparación, claro está, sin perderse de vista el núcleo básico de formación.

De tales disposiciones se han generado varias vicisitudes, en especial para los egresados de carreras afines del núcleo de administración, a quienes el Consejo no les expide tarjeta profesional debido a la falta de competencia.

Esta circunstancia ha conllevado no tramitar varias peticiones, generándose la devolución sin trámite de solicitudes de profesionales de administración y fallos desfavorables en sede de tutela.

Sobre el particular, la Corte Constitucional a través de Sentencia T-207 de 2010, M. P.: Nilson Pinilla Pinilla, indicó:

¿(¿) Resulta desatinado que el Consejo Profesional de Administración de Empresas (CPAE) le impida al accionante matricularse como el profesional que es, después de cursar y aprobar los programas establecidos, dentro de los derroteros indicados por los entes públicos reguladores de la educación superior, que han observado los parámetros internacionalmente delineados. Es entonces evidente que al demandante le ha sido vulnerada su confianza legítima y, con ello, alterada la facultad de desempeñar la profesión escogida, en conexidad con el derecho al trabajo, circunstancia que es obvia por la existencia misma del requisito de la matrícula y la expedición de la tarjeta profesional; además del derecho a la igualdad frente a otros administradores de empresa, a quienes sí se les ha matriculado y expedido la tarjeta profesional respectiva, habiendo cursado similares programas.

También es evidente que el debido proceso administrativo le ha sido conculcado, por la indefinición de qué actuación debe realizar, y ante quién, para que se le inscriba y reconozca en la profesión que apropiadamente cursó y aprobó. (¿)

En su lugar, se protegerán los referidos derechos de Diego Hernán Murillo Penagos y se ordenará al Consejo Profesional de Administración de Empresas (CPAE), por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, matricule al mencionado Administrador de Empresas y le expida la correspondiente tarjeta profesional.

De otra parte, para evitar la repetición de similares omisiones (inciso final artículo 24 D. 2591 de 1991) y consecuentes quebrantamientos de derechos fundamentales, como los aquí protegidos y en igualdad ante Diego Hernán Murillo Penagos, se prevendrá al CPAE para que tome las medidas que permitan la homologación del título de Administrador de Empresas con otros autorizados de similar denominación, igual objetivo y equiparables contenidos académicos. (Subrayado fuera de texto).

Bajo estos supuestos, el Consejo Profesional de Administración debe gestionar lo pertinente de cara a amparar y legalizar el ejercicio profesional de las carreras de administración, con el mismo objetivo y contenidos académicamente equiparables a los de la carrera de administración de empresas, es decir, que tengan el mismo núcleo básico, garantizando la matrícula y expedición de las tarjetas profesionales.

<p>Es por estas razones de hecho y de derecho referidas previamente, por las cuales, resulta necesario unificar y regular la profesión de Administración en Colombia, mediante la integración de tales programas y de sus denominaciones asimilables: por citar algunos ejemplos: Administración Agropecuaria, Administración Aeronáutica, Administración Turística y Hotelera, Administración Industrial, etc., de acuerdo a los criterios trazados por el Ministerio de Educación Nacional, (MEN), en materia de educación, y siempre y cuando sean profesiones que no estén reguladas por otras instituciones.</p> <p>Empero, no basta con solo unificar bajo una misma tarjeta profesional los programas de administración, sino regular su ejercicio, vigilancia y control. Conscientes de la importancia de la materia, mediante la presentación de este proyecto de ley en el cual se da cobertura para la expedición de tarjetas profesionales a las carreras que hagan parte del ámbito de conocimiento de la administración, así como los programas que tengan el mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos, se da lugar a la inclusión, socialización y participación activa de las autoridades competentes, estudiantes, egresados docentes e instituciones académicas y empresarios de las diferentes carreras, con el objeto de llenar este vacío normativo.</p> <p>c) Naturaleza del Consejo Profesional</p> <p>Adertrándonos a la naturaleza del Consejo Profesional de Administración de Empresas, el Consejo de Estado la revisó a través del concepto del 11 de febrero de 1996, Radicado número 583, M.P. Roberto Suárez Franco, en los siguientes términos:</p> <p><i>¿(a) Mediante el citado estatuto legal se creó el Consejo Profesional de la especialidad, no propiamente como una dependencia de la Administración Pública de las contempladas en el artículo 16 del decreto 1050 de 1968, sino como organismo con una fisonomía propia que ejerce unas funciones especiales descritas en los artículos 9º y 11 de la ley 60 de 1981.</i></p> <p><i>(a) teniendo en cuenta que se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, al que le corresponde aprobar los actos que aquel expide, se concluye que el Consejo participa de la naturaleza de una entidad de derecho público; sin embargo, no corresponde a la naturaleza de establecimiento público, ni a la de empresa industrial y comercial del Estado como tampoco a una sociedad de economía mixta.</i></p> <p><i>No obstante, el legislador al crear el Consejo de Administración de Empresas le asignó una tipología propia. En efecto, no le otorgó personería jurídica, como tampoco aparece que la haya adquirido mediante un acto posterior a su</i></p>	<p><i>creación; está adscrito al Ministerio de Desarrollo razón por la cual ciertas decisiones para que tengan validez jurídica deben ser aprobadas por este; además las políticas que desarrolla en ejercicio de las funciones públicas deben ceñirse a las directrices que trace el Gobierno nacional.</i></p> <p><i>Por otra parte, administrativamente goza de cierta autonomía, ya que los actos que expide en ejercicio de sus funciones, solo gozan de recurso de reposición ante el mismo Consejo (artículo 21 decreto 2718 de 1984).</i></p> <p><i>En un mismo orden de ideas se llega a la conclusión de que el Consejo, no fue creado como una dependencia del Ministerio de Desarrollo, ni como un establecimiento público, pero sí se le invistió de facultades legales para cumplir funciones públicas; de todo lo cual se infiere que participa más de la naturaleza de un organismo de derecho público que de derecho privado, regido por la Ley 60 de 1981, el Decreto 1718 de 1984, y su reglamento interno.</i></p> <p>En los términos de la Alta Corporación, el Consejo participa de la naturaleza de una entidad de derecho público; sin que esto indique que se trata de un establecimiento público, empresa industrial o una sociedad de economía mixta y en esa medida y de conformidad con el artículo 26 de la Constitución Política ejerce funciones públicas.</p> <p>Frente a las características del CPAE, está adscrito actualmente al despacho del Ministro (a) de Comercio, Industria y Turismo, sin que goce de personería jurídica, ni de autonomía presupuestal y con autonomía administrativa parcial.</p> <p>Con el propósito de que el Consejo cumpla su nuevo rol, ámbito de competencia, y su nueva función, conocer de quejas en virtud de faltas a la ética profesional, debe ser capaz de representarse, adquirir, modificar, restringir, extinguir derechos o intereses legítimos y contraer obligaciones, garantizando por supuesto el cumplimiento de la Constitución Política y la ley; también, de manejar su propio presupuesto teniendo en cuenta sus criterios y necesidades, y finalmente, tener la facultad de organizarse internamente.</p> <p>En consecuencia, a partir de esta iniciativa se propone otorgarle personería jurídica, autonomía presupuestal y administrativa, no obstante, continuará trabajando conjuntamente con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo como entidad adscrita.</p> <p>Finalmente, será objeto de cambio de denominación por Consejo Profesional de Administración, de acuerdo a la ampliación de su ámbito de competencia.</p> <p>d) Código de Ética del Administrador:</p>
<p>Comoquiera que en el marco de la carrera de administración no existe un código de ética profesional como en otras carreras, se advierte la necesidad de crear un documento que establezca los lineamientos del ejercicio profesional y de los comportamientos éticos. Toda vez que todo administrador debe tener presente en el ejercicio de su profesión que su actividad no solo está encaminada a los aspectos profesionales, sino que debe cumplir con una función socialmente responsable y de respeto de la dignidad humana.</p> <p>Entre los aspectos a tener en cuenta se señalan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Probidad. ✓ Competencia y actualización profesional. ✓ Respeto entre colegas. ✓ Observancia de las normas. <p>En ese orden, la promulgación de contenidos éticos es básica, en aras de formar profesionales que propendan por el ejercicio ético y humano, frente a las situaciones que les corresponde asumir, que tomen una actitud filosófica y reflexiva frente a su vida, como de las discusiones que plantea el entorno a los sistemas éticos en cada época de su desarrollo y particularmente en su labor, así como que se exijan conocimientos humanísticos básicos para la vida personal y profesional.</p> <p>En otras palabras, el accionar diario del profesional de la administración debe estar regido por buenas prácticas, en donde predomine la moral y la ética, dejando de lado prácticas que conlleven a las relaciones interpersonales deficientes, violación de los derechos y actitudes censurables.</p> <p>En esa medida, el estatus que adquiere una profesión acreditada por sus resultados, su correcto ejercicio y por las buenas prácticas de los profesionales resultará en beneficios diversos, pero sobre todo elevará el prestigio de la administración en el país. El Consejo Profesional de Administración, así como las universidades, los estudiantes, los profesionales, los empresarios etc., y todas las personas que intervienen en este proceso, son los más interesados en proteger la ascendencia de la profesión.</p> <p>Razón por la cual, se debe premiar a quienes ejercen la profesión en condiciones éticas, así como sancionar a quienes cometen conductas que la afecten, de conformidad con la Constitución Política y las leyes.</p> <p>Para ello es necesario que exista un documento, en el cual se establezcan explícitamente los destinatarios, requisitos para el ejercicio de la profesión, los principios rectores, los deberes y prohibiciones, las faltas, el procedimiento disciplinario, las sanciones, el ente encargado de vigilar que se cumpla lo redactado.</p>	<p>Mediante ese proyecto se plasman todos estos aspectos que se resumen así:</p> <p>Principios</p> <p>Teniendo en cuenta que el Consejo Profesional de Administración cumple funciones públicas -administrativas se establecen principios en concordancia con los establecidos en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, con la Ley 1474 de 2011 y el Código Único Disciplinario, garantizando las libertades, garantías y derechos fundamentales de los profesionales que incurran en conductas tipificadas como faltas.</p> <p>Faltas</p> <p>Respecto de las faltas que dan lugar a la iniciación del proceso disciplinario, se trabajó en aras de disminuir el margen de indeterminación de las mismas. Definiendo qué es falta, la escala de sanciones según la naturaleza de la falta, criterios para determinar la levedad o gravedad de la falta, faltas calificadas como gravísimas, concurso de faltas disciplinarias, y circunstancias que justifican la falta disciplinaria.</p> <p>Etapas</p> <p>En lo que respecta al proceso disciplinario, se ha concluido que las etapas del mismo son principalmente las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Averiguación o indagación preliminar que puede ser iniciada de oficio o por denuncia. 2. Investigación formal. 3. Formulación de cargos y descargos. 4. Pruebas. 5. Alegatos de conclusión. 6. Fallo. 7. Recurso, y 8. Registro de la sanción (si a ello hubiere lugar), lo anterior, de conformidad con los tiempos previstos, y las debidas notificaciones. <p>Proceso disciplinario</p> <p>Con relación al proceso ético-disciplinario, se propone un conjunto de requisitos y procedimientos para las actuaciones administrativas mayor rigor procesal, teniendo en cuenta la primera parte de la legislación contenciosa administrativa,</p>

y subsidiariamente la disciplinaria, del mismo modo indicando que es necesaria la remisión normativa ante la falta de regulación especial.

Sanciones

Se consagra una sanción tan extrema como la cancelación de la matrícula profesional. La severidad de este tipo de sanciones, sin duda alguna, genera controversia, más la discusión derivada de la gravedad de dichas sanciones y su compatibilidad con el derecho sancionatorio administrativo, sin embargo, en atención a los principios de la actuación procesal y la garantía de los derechos fundamentales, es dable disponer de ciertas sanciones ejemplarizantes, a efectos de un mejor ejercicio profesional.

En resumen, a través de este iniciativa se desarrollaron los siguientes aspectos: (i) el ámbito de aplicación (ii) los destinatarios, (iii) los requisitos para ejercer legalmente la profesión, (iv) la conformación del Consejo, su naturaleza y funciones, las cuales son principalmente, vigilar la conducta profesional de los administradores, la de investigar y sancionar a los profesionales por faltas a la ética, cometidas en ejercicio la respectiva profesión, la expedición de Tarjetas Profesionales y llevar el registro único de los profesionales, (v) los principios, (vi) procedimientos, (vii) el tipo de faltas que se investigan, (viii) las sanciones que se imponen, (ix) los términos de caducidad y prescripción, (x) la garantía del debido proceso y los recursos. Todo lo anterior, en el marco del cumplimiento de funciones públicas.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política dispone en su artículo 26:

§(6) Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos (...) La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

En sentencia C-530 de 2000 proferida por la Corte Constitucional, M. P.: Antonio Barrera Carbonell, se afirmó lo siguiente:

§(6) es acorde con el artículo 26 de la Constitución, que atribuye a las autoridades competencia para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, con el fin de prevenir la ocurrencia de riesgos sociales; en tal virtud, para cumplir con este cometido le corresponde al legislador determinar la composición y señalar las funciones de los órganos encargados del control disciplinario, para asegurar que el ejercicio de la respectiva profesión se cumplan

dentro de ciertos parámetros éticos y de eficiencia, eficacia y responsabilidad, acordes con el interés general que demanda la prevención de los aludidos riesgos §(6). (Subrayado fuera de texto).

La misma Corporación en sentencia C-660-97, con ponencia de Hernando Herrera Vergara, preceptuó:

§(6) Además, la protección a la sociedad que se pretende con la reglamentación de la profesión de administración de empresas por su función social, mediante un desempeño idóneo y dentro de una moralidad, para que los intereses de las organizaciones privadas y públicas puedan estar garantizados por los profesionales que los dirijan, como así se estableció en la exposición de motivos de la Ley 60 de 1981, plantea una ponderación de intereses jurídico-constitucionales frente al ejercicio mismo de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escoger profesión u oficio y al trabajo, que en ningún caso puede resolverse minando el núcleo esencial de los mismos §(6). (Subrayado fuera de texto).

Dentro de dicho marco se han conformado colegios o consejos, cuyo objeto social se enfoca en habilitar el ejercicio profesional, llevar el registro de las matrículas y asegurar la calidad de los servicios prestados y, en muchos casos, garantizar los principios éticos con los que se presta un servicio en lo que se refiere a las profesiones reconocidas. Para garantizar el cumplimiento de este último evento, vigila, investiga y sanciona comportamientos que atenten contra la ética profesional.

Para el caso particular, a través de la **Ley 60 de 1981** se reconoce la carrera de Administración de Empresas como una profesión de nivel superior universitario, se establece la matrícula profesional como requisito para el ejercicio legal de la profesión en Colombia, y a su vez se crea el Consejo Profesional de Administración de Empresas y se le asignan sus funciones.

Teniendo en cuenta que es una profesión de nivel universitario, mediante el artículo 69 de la Constitución Política se garantiza la autonomía universitaria, lo que indica que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. En ese orden, la institución de educación superior desarrolla los programas académicos y otorga los correspondientes títulos. La nomenclatura de los títulos estará en correspondencia con las clases de instituciones, duración de programa y niveles de grado y posgrado (**Ley 30 de 1992**, artículos 24, 26 y 30).

Lo anterior, sin perjuicio de que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se encargue de evaluar el contenido y el nivel académico de cada programa y expedir su autorización oficial. No obstante, la garantía de autonomía universitaria

no es del todo absoluta en la medida que debe tener sujeción a la Constitución y a la ley.

La finalidad que persiguió el legislador con la creación del CPAE en la ponencia para primer debate de la Cámara de Representantes del proyecto de ley que dio origen a la Ley 60 de 1981 fue:

§(6) los indicadores económicos del país nos muestran que existe cada vez más un crecimiento de la actividad y por ende la empresarial, lo que significa que existe una gran necesidad de preparar recursos humanos más capacitados en el manejo de las empresas que participan en dichas actividades. El país necesita desarrollar una administración que esté acorde con sus propios recursos y necesidades. Con la creación del Consejo Profesional de Administración de Empresas se regulará y dirigirá de la manera más efectiva posible la carrera de Administración de Empresas. Además, dicho Consejo Profesional mediante un esfuerzo continuo de investigación, educación y extensión participará en el proceso de eliminación de las deficiencias educativas detectadas, dentro del campo de las ciencias administrativas §(6).

En consecuencia, en principio a través de la Ley 61 de 1981 se dio cumplimiento al mandato constitucional, en la medida que creó el CPAE, se determinó su composición y señaló las funciones, para asegurar que el ejercicio de la carrera de administración de empresas correspondiera al interés general.

PROYECTO DE LEY No. **345** DE 2021

"Por medio de la cual se actualizan normas para el ejercicio de la profesión de Administración, se expide el Código de Ética y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO I

De las generalidades de la administración

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es regular el ejercicio de la Profesión de Administración.

Entiéndase por administración, la ciencia social o económica, cuyo objeto de estudio lo constituye la organización, entendida ésta como la entidad donde tiene lugar la tarea de administrar, consistente a su vez en planear, organizar, dirigir ejecutar, coordinar y controlar la actividad humana en su dimensión de los recursos humanos, de tiempo, físicos, financieros y económicos en general.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley, se aplicará dentro del territorio nacional a los profesionales de Administración, que cuenten con títulos profesionales expedidos tanto en el país como en el exterior, exceptuando a aquellos con título profesional en Administración Pública.

Se incluyen dentro de este ámbito de aplicación las denominaciones de todos aquellos títulos en Administración que, en el marco de la definición prevista en el Artículo 1, la desarrollen con cualquier orientación particular o énfasis específico. Esto, incluye a aquellos títulos en Administración cuyas denominaciones puedan crearse a futuro al amparo de la autonomía de las IES; al igual que aquellos que hubieren podido dejar de existir o que hubieren cambiado de nombre.

Parágrafo 1: El Ministerio de Educación Nacional proveerá el listado actualizado de los títulos profesionales en Administración, conforme se modifique la oferta académica de las IES, y de acuerdo con la normatividad y reglamentación vigentes en materia de clasificación de programas académicos de Educación Superior.

<p>Parágrafo 2: En virtud de su especialidad, el ejercicio profesional de la Administración Pública seguirá rigiéndose por la Ley 1006 de 2006 y su Decreto Reglamentario número 2211 de 2006; o por las disposiciones que los modifiquen.</p> <p>Parágrafo 3: Cuando la presente ley haga referencia a "título profesional en Administración" o a "profesional en Administración" deberá entenderse que se hace referencia a cualquiera de los títulos comprendidos dentro del ámbito de aplicación señalado en el presente artículo, o a quienes los posean.</p> <p>Artículo 3°. Destinatarios. Son destinatarios de la presente ley, aquellos profesionales que cuenten con título profesional en Administración, que asuman el ejercicio profesional respectivo, con la misión de asesorar, patrocinar o asistir a personas naturales o jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público. Se entienden cobijados bajo este régimen los Administradores que desempeñen funciones públicas relacionadas con dicho ejercicio, siempre y cuando no se trate de profesionales con título en Administración Pública. Igualmente, lo serán los Administradores que en representación de una firma o asociación de Administradores suscriban contratos de prestación de servicios profesionales a cualquier título, así como aquellos que actúen por cuenta propia en calidad de empresarios.</p> <p>Artículo 4°. Ejercicio profesional regulado. El Consejo Profesional de Administración ejercerá la inspección, vigilancia y control del ejercicio de aquellos profesionales con títulos dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, y en los términos contemplados en ella. El Consejo Profesional de Administración expedirá la tarjeta profesional. Por medio de ella, el Consejo Profesional de Administración dará fe pública de la conducta profesional de sus vigilados de acuerdo con lo contemplado en el Código de Ética.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II Del ejercicio de la Administración</p> <p>Artículo 5°. Requisitos para el ejercicio de la profesión. Para ejercer legalmente la profesión de administración en el territorio nacional, se requiere contar con título profesional expedido por un programa que cuente con Registro Calificado aprobado por el Ministerio de Educación Nacional, y por una Institución de Educación Superior aprobada por el Gobierno nacional. Además, se requiere tener la tarjeta profesional expedida por el Consejo Profesional de Administración.</p>	<p>Artículo 6°. De la validez de títulos. Además del título profesional conferido conforme con el artículo 4° de la presente Ley, tendrán validez y aceptación legal los títulos profesionales convalidados por el Gobierno Nacional, así:</p> <p>a) Los obtenidos por nacionales o extranjeros y que les otorga el título de administrador o su equivalente, expedidos por instituciones de educación superior de países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios internacionales sobre reciprocidad de títulos universitarios, en los términos de los respectivos tratados o convenios.</p> <p>b) Los obtenidos por nacionales o extranjeros y que les otorga el título de administrador o su equivalente, expedidos por instituciones de educación superior de reconocida competencia, en países con los cuales Colombia no haya celebrado tratados o convenios internacionales sobre el particular, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 1°. No serán válidos para el ejercicio de la profesión de administrador los títulos y/o certificados que los acrediten como empíricos o de carácter honorífico.</p> <p>Parágrafo 2°. Los títulos otorgados a nivel técnico, tecnológico y de postgrado en administración no son objeto de expedición de la tarjeta profesional.</p> <p>Artículo 7°. Requisitos para la expedición de la tarjeta profesional. Para ser matriculado y obtener la tarjeta profesional, el interesado deberá aportar copia del acta de grado o del diploma donde se evidencie el registro oficial del título, copia del documento de identidad y haber efectuado el pago por el valor correspondiente a los trámites de expedición. Una vez verificados los requisitos, el Consejo Profesional de Administración procederá de acuerdo con los procedimientos establecidos para la expedición del documento.</p> <p>Parágrafo 1°. Para el caso de títulos obtenidos en el extranjero, la matriculación y expedición de la matrícula profesional requiere de su convalidación por parte del Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Artículo 8°. Posesión en cargos y suscripción de contratos. Para poder tomar posesión de un cargo público, suscribir contratos laborales o de prestación de servicios, en cuyo desempeño se requiera el ejercicio de la profesión de administrador se debe exigir la presentación de la Tarjeta Profesional vigente.</p>
<p style="text-align: center;">CAPITULO III De los profesionales extranjeros</p> <p>Artículo 9°. Permiso temporal. El extranjero que cuente con título académico en Administración y pretenda vincularse bajo cualquier modalidad contractual para ejercer temporalmente la profesión en el territorio nacional, deberá obtener del Consejo Profesional de Administración un permiso temporal para ejercer la profesión sin tarjeta profesional, el cual tendrá validez por un (1) año.</p> <p>Parágrafo 1°. El permiso temporal de que trata el presente artículo podrá ser renovado hasta por un año adicional, previa presentación de la solicitud motivada por parte de la empresa contratante o por el profesional interesado, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para tal fin.</p> <p>Parágrafo 2°. Se exime del permiso temporal al cual se refiere el presente artículo, a los profesionales extranjeros invitados en calidad de personal académico por un tiempo hasta de seis (6) meses, pudiendo celebrar contratos con Instituciones de Educación Superior sin requerir tarjeta profesional ni permiso.</p> <p>Parágrafo 3°. Si el profesional beneficiario del permiso temporal pretende laborar por más de dos años o de manera indefinida en el país, deberá convalidar su título de acuerdo con la normatividad vigente para tal fin. Además, deberá tramitar la tarjeta profesional.</p> <p>Artículo 10. Requisitos para expedir el permiso temporal. Para la expedición del permiso se deben anexar los siguientes documentos: título o diploma debidamente consularizado o apostillado, según el caso; fotocopia del pasaporte o cédula de extranjería; copia del contrato que motiva su actividad en el país; y haber efectuado el pago por el valor correspondiente que para el efecto fije el Consejo Profesional de Administración.</p> <p>Artículo 11°. Expedición de la tarjeta profesional para los extranjeros. Para el trámite de la tarjeta profesional de los extranjeros se requiere que éstos posean visa de residente expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por los funcionarios consulares, y la convalidación del título ante la autoridad competente.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO IV Del Consejo Profesional de Administración</p> <p>Artículo 12°. A partir de la publicación de la presente Ley, EL CONSEJO PROFESIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, creado mediante el</p>	<p>artículo 8° de la Ley 60 de 1981, se denominará CONSEJO PROFESIONAL DE ADMINISTRACIÓN.</p> <p>Parágrafo. Establézcase el día 4 de noviembre de cada año como el Día Nacional del Administrador.</p> <p>Artículo 13°. Naturaleza del Consejo Profesional de Administración. El Consejo Profesional de Administración estará adscrito al despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, contará con personería jurídica propia; con autonomía presupuestal y administrativa, y tendrá su sede principal en Bogotá, D.C., en materia de contractual se registrará por el derecho privado.</p> <p>Parágrafo: En desarrollo de las actividades contractuales el Consejo Profesional de Administración dará aplicación a los principios de la función pública y gestión fiscal contemplados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente y estará sometida al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstos legalmente para la contratación estatal.</p> <p>Artículo 14°. Consejo Directivo. El Consejo Profesional de Administración, tendrá un Consejo Directivo integrado por los siguientes miembros:</p> <ol style="list-style-type: none"> El Ministro de Comercio Industria y Turismo o su delegado. Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior que cuenten con programas académicos con registros calificados o con programas acreditados de alta calidad, elegido mediante el procedimiento que expida el Consejo Profesional de Administración. Dos (2) representantes de las Asociaciones de Administradores o de profesionales, el cual será elegido mediante el procedimiento que expida el Consejo Profesional de Administración. Un representante de las Agremiaciones Empresariales, designado por el Presidente de la República. Un representante de la Asociación Colombiana de Cámaras de Comercio-Asocameras designado por esta misma. <p>Parágrafo 1°. Los miembros del Consejo Profesional de Administración, con excepción del Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, tendrán que poseer título profesional de administrador o de alguna de sus denominaciones aplicables del mismo objetivo, similar denominación o equiparables contenidos académicos y tener vigente la tarjeta profesional.</p>

<p>Parágrafo 2º. La presidencia del Consejo Profesional de Administración, será ejercida por el Ministro de Comercio Industria y Comercio o su delegado.</p> <p>Parágrafo 3º. Los actos que dicte el Consejo Directivo del Consejo Profesional de Administración en ejercicio de sus funciones llevarán las firmas del respectivo presidente y secretario.</p> <p>Parágrafo 4º. Los miembros del Consejo Directivo desempeñaran sus funciones ad-honorem.</p> <p>Parágrafo 5º. Los miembros del Consejo Directivo que tratan los literales b) y c) del presente artículo desempeñarán sus funciones por un periodo de dos años y sólo podrán ser reelegidos por un período igual consecutivo.</p> <p>Artículo 15º. Funciones del Consejo Profesional de Administración. El Consejo Profesional de Administración tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Otorgar la matrícula profesional de Administrador a quienes cuenten con título profesional en Administración, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; b) Fijar los costos de los trámites que realice en cumplimiento de sus funciones; c) Conocer las quejas que se presentan contra los profesionales en Administración por presuntas faltas a la ética profesional, y sancionarlas cuando sea del caso conforme con lo dispuesto en la presente ley. d) Cooperar conjuntamente con las instituciones de educación superior y las asociaciones de administradores reconocidas legalmente, para el estímulo, desarrollo y mejoramiento de la cualificación de los profesionales; e) Contrastar las exigencias del ejercicio profesional y del mercado laboral con la formación impartida por las Instituciones de Educación Superior. f) Dictar su reglamento, estructurar su funcionamiento, organizar su propia estructura administrativa, y fijar sus normas de financiación; g) Las demás que señalen las leyes y los decretos expedidos por el Gobierno nacional. 	<p style="text-align: center;">TITULO II Del Código de Ética del administrador De las generalidades Principios básicos éticos</p> <p>Artículo 16º. <i>Principios Básicos de la Ética Profesional.</i> Además de los principios rectores de este Código de Ética del Administrador, descritos de manera posterior, se tienen los siguientes principios básicos del Administrador:</p> <p>Integridad: El Administrador deberá mantener indemne su probidad, cualquiera que fuese el campo de su actuación en el ejercicio profesional.</p> <p>Competencia: El Administrador deberá contratar trabajos para los cuales cuente con las capacidades e idoneidad necesaria para que los servicios comprometidos se realicen en forma eficaz y satisfactoria. Igualmente, mientras se mantenga en ejercicio activo, deberá considerarse obligado a actualizar los conocimientos necesarios para su actuación profesional.</p> <p>Lealtad. El Administrador se guardará de decisiones o comportamientos que busquen su beneficio personal, a expensas del perjuicio de los intereses de la empresa y dela sociedad en que se sirve.</p> <p>Transparencia. El Administrador es responsable de sus actos, y presentará los riesgos y desempeño de su empresa, de manera exacta y honesta.</p> <p>Respeto entre Administradores. El Administrador deberá actuar siempre con lealtad y respeto para y entre sus colegas. Actuará con tolerancia en relación con otras posturas políticas o ideológicas, aun cuando éstas sean opuestas a las suyas.</p> <p>Respeto a los demás y a la dignidad que representa: el Administrador deberá actuar con imparcialidad, sin favorecimientos ni favoritismos, sin discriminar a nadie por ningún motivo. Sin abusar del poder que pudiere asistirle y sin irrespetar en modo alguno los derechos de los otros.</p> <p>Libertad de expresión. El administrador se expresará con libertad e imparcialidad, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas, incluso, sobre temas administrativos en los cuales existan controversias o dilemas éticos.</p> <p>Confidencialidad. El administrador no divulgará información confidencial relativa a su labor profesional, cuando ésta esté sometida al derecho y el deber del secreto profesional.</p> <p>Respeto a la naturaleza y al medio ambiente: el administrador actuará con absoluto respeto al medio ambiente y actuará en procura de la sostenibilidad ambiental.</p> <p>Observancia de las disposiciones normativas. El Administrador deberá realizar su trabajo, cumpliendo las disposiciones profesionales promulgadas por el Estado y por el Consejo Profesional de Administración.</p>
<p>Los anteriores principios básicos serán observados por el Administrador con ocasión a su ejercicio, sin excepción, lo mismo si actuase a nombre propio como empresario, asesor, consultor o contratista; o en su calidad de funcionario o empleado en instituciones públicas o privadas.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II De los deberes y prohibiciones del administrador</p> <p>Artículo 17. Deberes. Es deber fundamental de todo administrador tener presente en el ejercicio de su profesión que su actividad no solo está encaminada a los aspectos profesionales, sino que debe cumplir con una función socialmente responsable y de respeto de la dignidad humana, además de los contemplados expresamente en los siguientes literales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conocer, promover y respetar las normas consagradas en este Código y cumplir las normas consagradas en la Constitución y las leyes; b) Ejercer su profesión en los términos expresados en la presente ley y aquellas que la modificaren; c) Ejercer la profesión con decoro, dignidad, respeto, honradez e integridad por encima de sus intereses personales; d) Aplicar en forma leal los conocimientos, teorías, técnicas y principios de la profesión, realizando su actividad profesional con la mayor diligencia, veracidad, buena fe y sentido de la responsabilidad, respetando su juramento de graduación; e) Mantener el secreto profesional en todas sus actuaciones, incluso después de cesar la prestación de sus servicios; f) Respetar los derechos de autor y dar el crédito por su trabajo a quien corresponda, en todo momento, medio y lugar. g) Respetar la dignidad de la profesión y poner en conocimiento ante las autoridades competentes y/o el Consejo Profesional de Administración, las contravenciones y faltas contra el Código de Ética, las actuaciones que supongan una práctica ilegal de la profesión, las conductas deshonestas, corruptas o impropias en las que tuviere conocimiento con ocasión del ejercicio de su profesión, aportando toda la información y pruebas que le sean conocidas; h) Cumplir con las citaciones que formule el Consejo Profesional de Administración; i) El administrador debe informar a su cliente o empleador sobre las situaciones que puedan afectar su independencia o suscitar un conflicto de intereses (relaciones económicas, financieras, familiares, o cualquier otra). 	<ul style="list-style-type: none"> j) El administrador deberá llevar a término en su integridad los asuntos encargados, siempre y cuando no medie justa causa que lo impida. k) El administrador deberá actuar con veracidad, propendiendo siempre por no alterar el sentido o el significado de los asuntos e informaciones que estén bajo su responsabilidad. <p>Artículo 18. Prohibiciones. Son prohibiciones generales para los administradores:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Nombrar, elegir, dar posesión o tener a su servicio para el desempeño de un cargo privado o público que sea ejercido por profesionales de Administración en forma permanente o transitoria, a quienes no cumplan los requisitos establecidos en la presente ley; b) Permitir o facilitar el ejercicio ilegal de las profesiones reguladas por esta ley; c) Ejecutar actos de violencia, malos tratos, injurias o calumnias contra sus superiores jerárquicos o subalternos, compañeros de trabajo, socios y clientes en el contexto del ámbito profesional; d) Causar, intencional o culposamente, daño o pérdida de bienes, equipos o documentos que hayan llegado a su poder por razón del ejercicio profesional; e) Solicitar o recibir directamente o por interpuesta persona coimas o sobornos en razón del ejercicio de su profesión; f) Participar en licitaciones, concursos o suscribir contratos estando incurso en las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y la ley; g) Participar en el proceso de evaluación de tareas profesionales de colegas, con quienes se tuviese vinculación de parentesco, hasta el grado fijado por las normas de contratación pública, o vinculación societaria de hecho o de derecho; h) Comentar públicamente juicios adversos sobre sus colegas o señalar de modo desconsiderado errores profesionales. i) Prestar servicios profesionales a personas o entidades cuyas prácticas estén en contra de los principios éticos o ejerzan actividades por fuera de la ley; j) Permitir que al amparo de su nombre otras personas realicen actividades impropias del ejercicio profesional; k) Incumplir las decisiones disciplinarias que imponga el Consejo Profesional de Administración u obstaculizar su ejecución; l) Utilizar datos que encubran o falseen la realidad de los actos administrativos o de la gestión organizacional, tanto a nivel privado como público.

- m) Callar ante conocimiento cierto o evidencia de conducta indebida por parte de sus colegas.
- n) Omitir información requerida por la autoridad competente.
- o) Las demás prohibiciones incluidas en la presente ley y normas que la complementen y reglamenten.

TITULO III
De los Principios Rectores y de la falta disciplinaria

CAPITULO I
Principios Rectores

Artículo 19º. Principios constitucionales que orientan la función disciplinaria. Los principios constitucionales que inciden en el ámbito disciplinario deberán orientar el ejercicio de la función disciplinaria.

Artículo 20. Las actuaciones se desarrollarán especialmente con arreglo a los principios de:

1. **Dignidad humana.** Quienes intervengan en las actuaciones disciplinarias, serán tratados con respeto y dignidad inherente al ser humano.
2. **Titularidad.** Corresponde al Estado, a través del Consejo Profesional de Administración, conocer de los procesos que por la comisión de las faltas previstas en el presente Código de Ética y que se adelanten contra los administradores en ejercicio de su profesión. La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.
3. **Legalidad.** El administrador solo será investigado y sancionado disciplinariamente por hechos que estén descritos como falta y conforme a las sanciones establecidas en este Código.
4. **Presunción de inocencia.** Se presume inocente a quien se le atribuya una falta disciplinaria, mientras no se declare su responsabilidad mediante fallo.
5. **Prohibición de doble juzgamiento.** Los destinatarios del presente código, cuya situación se haya resuelto mediante sentencia ejecutoriada o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidas por autoridad competente, no serán sometidos a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla.

6. **Prevalencia del Derecho Sustancial.** En la aplicación de las normas procesales de este código deberá prevalecer la efectividad de los derechos sustanciales sobre las disposiciones procedimentales.
7. **Debido proceso.** El sujeto disciplinable deberá ser investigado por un funcionario competente y con la observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este Código.
8. **Derecho a la defensa.** Durante la actuación, el disciplinable tiene derecho a la defensa material y a ser asistido por un abogado. Cuando se procese como persona ausente, se designará defensor de oficio a través del Consejo Superior de la Judicatura.
9. **Contradicción.** En desarrollo de la actuación, los intervinientes autorizados tendrán derecho a presentar y controvertir las pruebas.
10. **Gratuidad.** Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, salvo el costo de las copias solicitadas por los intervinientes autorizados.
11. **Celeridad.** El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código.
12. **Eficiencia.** Los funcionarios deberán ser diligentes en la investigación y juzgamiento de los asuntos de su competencia de tal forma que garanticen la calidad de sus decisiones y su emisión oportuna.
13. **Lealtad.** Todos los que intervienen en la actuación disciplinaria, tienen el deber de obrar con lealtad y buena fe.
14. **Motivación.** Toda decisión de fondo deberá motivarse adecuadamente.
15. **Ilicitud sustancial.** Un administrador incurrirá en una falta cuando con su conducta afecte sin justificación, alguno de los deberes consagrados en el presente Código.
16. **Culpabilidad.** En materia disciplinaria, solo se impondrán sanciones por faltas realizadas con culpabilidad. Queda erradicada toda forma de responsabilidad objetiva. Las clases de culpabilidad, en concordancia con la legislación penal, serán:
17. **Principio de imparcialidad.** El Consejo Profesional de Administración deberá investigar y evaluar tanto los hechos y circunstancias desfavorables, como los favorables a los intereses del disciplinado.
18. **Igualdad material.** En la actuación disciplinaria prevalecerá la igualdad, el Consejo Profesional de Administración dará el mismo trato y protección a todos los intervinientes.
19. **Criterios para la graduación de la sanción.** La imposición de cualquier sanción disciplinaria deberá responder a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, en armonía con los criterios que fija esta ley.

20. **Interpretación.** En la interpretación y aplicación del presente Código, el Consejo Profesional de Administración deberá tener en cuenta que la finalidad del proceso es la equidad, la efectividad de lo sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.
21. **Aplicación de principios rectores e integración normativa.** En la aplicación del régimen disciplinario, prevalecerán los principios rectores contenidos en la Constitución Política y en esta ley. En lo no previsto en este Código, se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y deontología de los administradores; así como, lo dispuesto en el Código Disciplinario Único y demás normas que le sean aplicables.
22. **Oralidad.** En la actuación procesal prevalecerá la oralidad, sin perjuicio de conservar un registro de lo acontecido. Así, de las actuaciones orales se levantará un acta breve y clara que sintetice lo actuado; las demás actuaciones constarán en expediente especial; los pronunciamientos del Consejo Profesional de Administración dentro del procedimiento disciplinario, serán a través de autos y resoluciones. Será pública a partir de la audiencia de decisión o fallo, debidamente ejecutoriada.
23. **Acceso al expediente.** El investigado tendrá acceso a la queja y demás partes del expediente disciplinario, solo a partir del momento en que sea escuchado en versión libre y espontánea o desde la notificación de cargos, según el caso.
24. **Principio de publicidad.** El Consejo Profesional de Administración, respetará y aplicará el principio de publicidad durante la investigación, no obstante, ni el quejoso, ni terceros interesados se constituirán en partes dentro de estas.

Artículo 21. Definición de falta disciplinaria. Se entiende por falta disciplinaria, toda violación a las prohibiciones, al correcto ejercicio de la profesión o al incumplimiento de los deberes u obligaciones impuestas por el Código de Ética adoptado en virtud de la presente ley, así como a los principios consagrados en la misma.

Parágrafo: Ténganse en cuenta los siguientes conceptos:

Autores. Es autor quien realice la falta disciplinaria o determine a otro a realizarla, aun cuando los efectos de la conducta, se produzcan después de la dejación del cargo o función.

Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. Dolo. La conducta es dolosa cuando el infractor conoce los hechos constitutivos de la falta disciplinaria y quiere su realización.

Culpa. La conducta es culposa cuando la ilicitud sustancial es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el infractor debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo.

Artículo 22. Elementos de la falta disciplinaria. La configuración de la falta disciplinaria deberá estar enmarcada dentro de los siguientes elementos o condiciones:

- a) La conducta o el hecho violatorio de deberes, prohibiciones, inhabilidades o incompatibilidades inherentes a la profesión, debe haber sido cometido por un profesional de la administración.
- b) La conducta o el hecho debe ser doloso o culposo.
- c) El hecho debe haber sido cometido en ejercicio de la profesión o de actividades conexas o relacionadas con esta;
- d) La conducta debe ser apreciable objetivamente y procesalmente debe estar probada;
- e) La sanción disciplinaria debe ser la consecuencia lógica de un debido proceso, enmarcado dentro de los postulados del artículo 29 de la Constitución Política y específicamente, del régimen disciplinario establecido en la presente ley.

Artículo 23. Función de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene una función preventiva y correctiva para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución y la ley, los cuales deben siempre observarse en el ejercicio de la administración.

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III De las sanciones</p> <p>Artículo 24. <i>Faltas susceptibles de sanción disciplinaria.</i> Será susceptible de sanción disciplinaria todo acto u omisión del profesional, intencional o culposo, que implique violación de las prohibiciones; de los deberes y faltas previstas en este código.</p> <p>Artículo 25. <i>De las sanciones aplicables.</i> El Consejo Profesional de Administración, en ejercicio de su potestad disciplinaria, podrá imponer las siguientes sanciones a quienes contravengan las disposiciones del presente Código de Ética, de acuerdo a las reglas y principios para graduar faltas que esta ley contempla.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Amonestación por escrito. 2. Multas sucesivas hasta de 10 smlmv vigentes al momento de la sanción a favor del Consejo Profesional de Administración. 3. Suspensión temporal de la matrícula profesional e inhabilitación para el ejercicio profesional de la Administración hasta por un (1) año. 4. Cancelación definitiva de la matrícula profesional que conlleva a la inhabilitación permanente para el ejercicio de la profesión. <p>Artículo 26. <i>Clasificación de las faltas.</i> Las faltas disciplinarias son: a) Gravisimas, b) Graves, y c) Leves.</p> <p>Artículo 27. <i>Faltas gravísimas.</i> Constituyen faltas gravísimas y darán lugar a la cancelación de la matrícula profesional e inhabilitación permanente en el ejercicio de la profesión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber sido condenado por delito contra la propiedad o la economía nacional, contra los intereses de sus clientes, colegas o autoridades de la República, siempre y cuando, la conducta punible comprenda el ejercicio como profesional en Administración. 2. Haber ejercido la profesión durante el tiempo de suspensión de la matrícula profesional e inhabilitación. 3. Ser reincidente por tercera vez en sanciones de suspensión por razón del ejercicio de la profesión, o por sanciones de multa en más de cuatro ocasiones. 4. Derivar, de manera directa o por interpuesta persona, indebido o fraudulento provecho patrimonial en ejercicio de la profesión, con consecuencias graves para la parte afectada. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice el Consejo Profesional de Administración respectivo. 6. El abandono injustificado de los encargos o compromisos profesionales, cuando con tal conducta causen grave detrimento al patrimonio económico del cliente o se afecte, de la misma forma el patrimonio público. 7. La utilización fraudulenta de las hojas de vida de sus colegas para participar en concursos, licitaciones públicas, lo mismo que para suscribir los respectivos contratos. <p>Parágrafo. La sanción de cancelación al profesional de administración de que trata el numeral 1), podrá ser levantada mediante constancia de rehabilitación, a los 5 años de ejecutoriada la sentencia.</p> <p>Artículo 28. <i>Faltas graves y leves.</i> Constituye falta disciplinaria grave y leve el incumplimiento de los deberes, la violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses consagrado en la Constitución y en las leyes. La gravedad o levedad de las faltas se establecerá con los siguientes criterios:</p> <p>A. Criterios generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La trascendencia social de la conducta; b. La modalidad de la conducta; c. El perjuicio causado; d. El grado de culpabilidad; e. El grado de perturbación a terceros o a la sociedad; f. La falta de consideración con sus clientes, patronos, subalternos y en general, con las personas a las que pudiera afectar con su conducta; g. La reiteración en la conducta; h. La jerarquía y mando que el profesional disciplinado tenga dentro de su entidad, sociedad, la persona jurídica a la que pertenece o representa, etc.; i. La naturaleza de la falta y sus efectos, según la trascendencia social de la misma, el mal ejemplo, la complicidad con otros profesionales y el perjuicio causado; j. Las modalidades o circunstancias de la falta, teniendo en cuenta el grado de preparación, el grado de participación en la comisión de la misma y el aprovechamiento de la confianza depositada en el profesional disciplinado; k. Los motivos determinantes, según se haya procedido por causas innobles o fútiles, o por nobles y altruistas; l. El haber sido inducido por un superior a cometerla. <p>B. Criterios de atenuación:</p>
<ol style="list-style-type: none"> a. La confesión de la falta antes de la formulación de cargos. En este caso la sanción no podrá ser la exclusión siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios por el ejercicio de la profesión; b. Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado. En este caso se sancionará con amonestación escrita, siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios. <p>C. Criterios de agravación:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La afectación a los derechos humanos; b. La afectación de derechos fundamentales; c. Atribuir la responsabilidad disciplinaria infundadamente a un tercero; d. La utilización en provecho propio o a favor de un tercero de los dineros, bienes o documentos que hubiere recibido en virtud de la empresa encomendada; e. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos; f. Cuando la conducta se ejerce aprovechando las condiciones de ignorancia, inexperiencia, buena fe o necesidad del afectado; g. Haber sido sancionado disciplinariamente dentro de los 5 años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga. <p>Artículo 29. <i>Escala de sanciones.</i> Los administradores a quienes se les compruebe la violación de las normas contenidas en la presente ley, estarán sometidos a las siguientes sanciones por parte del Consejo Profesional de Administración:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Las faltas calificadas como leves a título de culpa, sea que el administrador disciplinado registre o no antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de amonestación por escrito, la cual constará en el registro que se lleve para tal fin; b. Las faltas calificadas como leves a título de dolo, cuando el administrador disciplinado no registre antecedentes disciplinarios, dará lugar a la aplicación de la sanción de multa, hasta de 5 smlmv; c. Las faltas calificadas como leves a título de dolo, cuando el administrador disciplinado registre antecedentes disciplinarios, dará lugar a la aplicación de la sanción de multa de 5 smlmv a 10 smlmv; d. Las faltas calificadas como graves culposas, siempre y cuando el administrador disciplinado no registre antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de suspensión temporal de la matrícula e inhabilitación para el ejercicio profesional de la Administración por un término de uno (1) a (6) meses; 	<ol style="list-style-type: none"> e. Las faltas calificadas como graves culposas, siempre y cuando el administrador disciplinado registre antecedentes disciplinarios, darán lugar a la aplicación de la sanción de suspensión temporal de la matrícula e inhabilitación para el ejercicio profesional de la Administración por un término de seis (6) meses a un (1) año; f. Las faltas calificadas como gravísimas, siempre darán lugar a la aplicación de la sanción de cancelación definitiva de la matrícula profesional que conlleva a la inhabilitación permanente para el ejercicio de la profesión. <p>Artículo 30. <i>Concurso de faltas disciplinarias.</i> El profesional que con una o varias acciones u omisiones infrinja las disposiciones aquí contenidas, o varias veces la misma disposición, quedará sometido a la que establezca la sanción más grave o en su defecto, a una mayor.</p> <p>Artículo 31. <i>Circunstancias que justifican la falta disciplinaria.</i> La conducta se justifica cuando se comete:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Por fuerza mayor o caso fortuito; b. En estricto cumplimiento de un deber legal; c. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales. <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV Del procedimiento disciplinario</p> <p>Artículo 32. <i>Iniciación del proceso disciplinario.</i> El proceso disciplinario de que trata el presente título, se iniciará por queja interpuesta por cualquier persona, natural o jurídica, sea de naturaleza privada o pública, la cual deberá formularse ante el Consejo Profesional de Administración.</p> <p>En los casos de público conocimiento o hecho notorio y cuya gravedad lo amerite, a juicio del Consejo Profesional de Administración, este deberá asumir de oficio la indagación preliminar o investigación disciplinaria.</p> <p>Artículo 33. <i>Ratificación de la queja.</i> Recibida la queja por el Consejo Profesional de Administración a través de la Dirección Ejecutiva, procederá a ordenarse la ratificación bajo juramento de la queja por parte del quejoso.</p> <p>Artículo 34. <i>Renuencia a la ratificación de la queja.</i> En caso de que el quejoso sea renuente a rendir la ratificación y ampliación juramentada y esta fuera</p>

<p>absolutamente necesaria para poder continuar la indagación preliminar, por carecer la queja de elementos suficientes para establecer algún indicio en contra del profesional o su debida identificación o individualización, la Dirección Ejecutiva ordenará sumariamente el archivo de la queja, actuación de la que rendirá informe al Consejo Directivo. Si la gravedad lo amerita o la queja es interpuesta por una entidad pública u organismo de control público, no se necesitará ratificación de la queja.</p> <p>Artículo 35. Falta de competencia. En los eventos en que se verifique que no existe competencia por parte del Consejo Profesional de Administración, se efectuará el traslado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 159 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y/o en los artículos 91 y siguientes de la Ley 952 de 2019, a la autoridad que deba conocer del caso en particular.</p> <p>Artículo 36. Conflictos de competencia. Todo conflicto de competencias, sea positivo o negativo, será resuelto de acuerdo con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011 y/o en el artículo 99 y siguientes de la Ley 952 de 2019.</p> <p>Artículo 37. Procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria y la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria, se ordenará una indagación preliminar que tendrá como fin verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de causal de exclusión de responsabilidad.</p> <p>Artículo 38. Indagación preliminar. La indagación preliminar será adelantada por el Consejo Profesional de Administración a través de la persona que este designe para ello y no podrá excederse de seis (6) meses, contados a partir de la fecha del auto que ordena su apertura, durante los cuales se decretarán y practicarán las pruebas que el investigador considere pertinentes y que conduzcan a la comprobación de los hechos. En el caso de individualizar para ese momento al posible autor, se le notificará el inicio de la indagación preliminar.</p> <p>Artículo 39. Pruebas en la indagación preliminar. Para el cumplimiento de los fines de la indagación preliminar, el investigador designado por la Dirección Ejecutiva del Consejo Profesional de Administración hará uso de los medios de prueba legalmente reconocidos y podrá oír en versión libre y espontánea al profesional para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en el hecho investigado.</p>	<p>Artículo 40. Informe y calificación del mérito de la indagación preliminar. Terminada la etapa de indagación preliminar, El investigador procederá dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a rendir un informe a la Dirección Ejecutiva, para que esta, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo, califiquen lo actuado mediante auto motivado, en el que se determinará si hay o no mérito para adelantar investigación formal disciplinaria contra el profesional disciplinado.</p> <p>En caso afirmativo, en el mismo acto se formulará el auto de investigación disciplinaria formal. Si no se encontrare mérito para seguir la actuación, la Dirección Ejecutiva ordenarán en la misma providencia el archivo del expediente y se comunicará la decisión al quejoso y a los profesionales involucrados.</p> <p>Artículo 41. Procedencia de la Investigación Disciplinaria. Cuando, con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación preliminar, se identifique al posible autor o autores de la falta disciplinaria, el investigador iniciará la investigación disciplinaria formal.</p> <p>Artículo 42. Finalidad de la decisión sobre la investigación disciplinaria formal. La investigación disciplinaria formal tiene por objetivo verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria; esclarecer los motivos determinantes, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió, el perjuicio causado, y la responsabilidad disciplinaria.</p> <p>Artículo 43. Contenido de la investigación disciplinaria formal. La decisión que ordena abrir investigación disciplinaria deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La identidad del posible autor o autores. 2. La relación de pruebas cuya práctica se ordena; para el efecto, se incluirá también el orden de incorporar a la actuación los antecedentes disciplinarios del investigado. 3. La orden de informar y comunicar esta decisión, de conformidad con lo señalado en la Ley 1952 de 2019. <p>Artículo 44. Notificación de la investigación disciplinaria formal. La Dirección Ejecutiva o quien esta delegue notificará de forma personal la investigación disciplinaria formal al profesional investigado, dejándose constancia en el expediente, dicha notificación se podrá efectuar de conformidad con lo previsto en</p>
<p>el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 10 de la Ley 2080 de 2021.</p> <p>No obstante, de no poder efectuarse la notificación personal, se procederá a la notificación por aviso. Si se desconoce la información para realizar la notificación de que habla el artículo anterior, se dará aplicación al parágrafo 1 del artículo 69 de la citada Ley.</p> <p>Si transcurrido el término para comparecer y este no hiciera, se solicitará al Consejo Nacional o Seccional de la Judicatura el nombramiento de un apoderado de oficio, con quien se continuará la actuación.</p> <p>Artículo 45. Término de la investigación disciplinaria formal. El término de la investigación disciplinaria formal será de 12 meses contados a partir de la decisión de apertura de investigación disciplinaria formal. En los procesos que se adelanten por faltas gravísimas, la investigación disciplinaria no podrá exceder de 18 meses. Este término podrá aumentarse hasta en una tercera parte cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos o más inculpados.</p> <p>Cuando se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de la investigación, el investigador designado por la Dirección Ejecutiva del Consejo Profesional de Administración, mediante decisión de sustanciación modificable y que solo admitirá el recurso de reposición, declarará cerrada la investigación. En firme la providencia anterior, la evaluación de la investigación disciplinaria se verificará en un plazo máximo de quince (15) días.</p> <p>Dentro de estos quince (15) días enunciados anteriormente, el investigador procederá a rendir un informe a la Dirección Ejecutiva, para que esta, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo, califiquen lo actuado mediante auto motivado, en el que se determinará si hay o no mérito para abrir pliego de cargos contra el profesional disciplinado.</p> <p>Artículo 46. Decisión de evaluación. En caso afirmativo, de acuerdo con el artículo anterior, se le formulará con el mismo auto el correspondiente auto de apertura de cargos. Si no se encontrare mérito para seguir la actuación, Dirección Ejecutiva ordenarán en la misma providencia el archivo del expediente, comunicando la decisión adoptada al quejoso, en caso de archivo, y al profesional investigado, por notificación, en caso de apertura de cargos.</p> <p>Parágrafo. Contra el auto de archivo en cualquier etapa, y contra el fallo absolutorio, procede, para el quejoso, el recurso de reposición, el cual debe</p>	<p>interponerse en los términos de la Ley 1952 de 2019. El auto de archivo o el fallo absolutorio deben comunicarse al quejoso.</p> <p>Artículo 47. Procedencia de la decisión de cargos. La Dirección Ejecutiva entonces formularán pliego de cargos cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Contra el auto que ordena la apertura de pliego de cargos no procede recurso alguno.</p> <p>Artículo 48. Contenido de la decisión de cargos. La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado contendrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó. 2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta. 3. La identificación del autor o autores de la falta. 4. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados. 5. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta. 6. La forma de culpabilidad. 7. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales. 8. Las sanciones aplicables. <p>Artículo 49. Notificación pliego de cargos. La Dirección Ejecutiva notificará personalmente el pliego de cargos al profesional investigado. No obstante, de no poder efectuarse la notificación personal, se procederá de conformidad con lo señalado en el artículo 44 de la presente Ley.</p> <p>Artículo 50. Traslado del pliego de cargos. Surtida la notificación, se dará traslado al profesional inculcado por el término improrrogable de diez (10) días hábiles para presentar descargos por escrito, solicitar y aportar pruebas. Para tal efecto, el expediente permanecerá a la disposición del investigado en la Dirección Ejecutiva.</p> <p>Artículo 51. Traslado especial del pliego de cargos. Para los profesionales inculcados que residan fuera de Bogotá, el término de descargos será de veinte (20) días hábiles a partir de la notificación; y para los residentes en el extranjero, de treinta (30) días hábiles a partir de la notificación. Las notificaciones fuera del país se atenderán de acuerdo con las normas generales del derecho procesal.</p> <p>Artículo 52. Etapa probatoria. Vencido el término de traslado, la Dirección Ejecutiva resolverá, mediante auto, sobre las nulidades propuestas y ordenará la</p>

práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas, de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor a noventa (90) días.

Artículo 53. Traslado para alegatos de conclusión. Si no hubiere pruebas que practicar o habiéndose practicado las señaladas en la etapa de juicio disciplinario, la Dirección Ejecutiva, mediante auto de sustanciación modificable, ordenará traslado común de 10 días para que los sujetos procesales puedan presentar alegatos de conclusión.

Artículo 54. Decisión-Fallo. Vencido el término probatorio previsto, o si no hubiere pruebas que practicar, la Dirección Ejecutiva, con base en la evaluación de las pruebas correspondientes, proferirán fallo dentro de los 20 días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión.

Artículo 56. Del acto administrativo decisorio. La decisión de fallo que adopte el Consejo Profesional de Administración en virtud del procedimiento disciplinario que esta ley contempla será sancionatoria o absolutoria y deberá ser motivada.

Parágrafo. La decisión que adopte el Consejo Profesional de Administración constará en resolución, esta deberá ser motivada y contendrá:

1. La individualización del disciplinado;
2. La relación sucinta de los hechos;
3. La alusión a los fundamentos de la defensa;
4. La relación y valoración probatoria;
5. La decisión ordenando el correspondiente registro;
6. Las firmas del Presidente y Secretario del Consejo;
7. La indicación de la procedencia del recurso de reposición.

Artículo 57. Ejecución y registro de la sanción. Notificado el acto administrativo definitivo, el Consejo Profesional de Administración anotará la sanción impuesta en el correspondiente registro que se lleve para tal fin. La sanción debidamente ejecutoriada comenzará a regir a partir de la fecha de su inscripción.

Artículo 58. De los salvamentos de voto. Los salvamentos de voto respecto a la decisión final, si los hay, deberán constar en el acta de la reunión respectiva y deberán contener los fundamentos de por qué se aleja de la decisión mayoritaria.

Artículo 59. Notificación de la decisión. La decisión adoptada por el Consejo se notificará personalmente al investigado o a su apoderado.

Artículo 60. Cómputo de la sanción. Las sanciones impuestas por violaciones al presente régimen disciplinario empezarán a computarse a partir de la fecha de la notificación y debida ejecutoria del acto que se haga al profesional sancionado de la decisión del Consejo Profesional de Administración y sobre lo definido en el recurso de reposición.

Artículo 61. Ejecución y registro de la sanción. Notificado y ejecutoriado el acto administrativo definitivo, el Consejo Profesional de Administración anotará la sanción impuesta en el correspondiente registro que se defina para tal fin. Esta comenzará a regir a partir de la fecha.

Artículo 62. Aviso de la sanción. De toda sanción disciplinaria impuesta a un profesional a través de la Dirección Ejecutiva se dará aviso a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería de la ciudad o municipio donde se generó la falta.

Artículo 63. Prescripción de la facultad sancionatoria. La acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto ejecutivo de la misma.

Cuando fueren varias las conductas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas.

CAPÍTULO V
Recursos

Artículo 64. Clases de Recursos. Contra las decisiones disciplinarias proceden los recursos de reposición y apelación.

Parágrafo: Contra las decisiones de simple trámite no procede recurso alguno.

Artículo 64. Oportunidad para interponerlos. En la etapa de investigación los recursos de reposición y apelación se podrán interponer desde la fecha de expedición de la respectiva decisión hasta el vencimiento de los cinco (5) siguientes a la notificación respectiva.

Artículo 65. Sustentación de los recursos. Quien interponga recursos deberá expresar por escrito las razones que los sustentan ante el funcionario que proferió la correspondiente decisión.

Artículo 66. Recurso de reposición. El recurso de reposición procederá únicamente contra la negación de la solicitud de copias o pruebas en etapa de investigación y contra el fallo de única instancia proferida por la jurisdicción disciplinaria o quien haga sus veces.

Artículo 67. Recurso de apelación. El recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la decisión que niega pruebas, la decisión de archivo, la decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario, y el fallo de primera instancia.

Parágrafo: En lo no regulado en el presente capítulo, se aplicará lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 en tanto sea compatible.

CAPÍTULO VI
Otras Disposiciones

Artículo 68. Establézcase el 4 de noviembre de cada año como el Día Nacional del Administrador.

Artículo 69. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá lo previsto en el Código Único Disciplinario, Ley 1952 de 2019 y la Ley 1437 de 2011 en tanto le sean compatibles.

Artículo 70. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 60 de 1981 y el Decreto Reglamentario número 2718 de 1984, así como la Ley 398 de 1997.

Parágrafo Transitorio. Los efectos relativos al Código de Ética del presente texto normativo se mantendrán suspendidos transitoriamente por un lapso de 180 días prorrogables hasta por otros 180 días contados a partir de la publicación de la presente ley, en atención a la necesidad del establecimiento de las herramientas orgánicas y funcionales para su correcto ejercicio al interior del Consejo Profesional de Administración.

De los Honorables Congresistas,

[Handwritten signatures and names]
 HARRY GONZALEZ
 Gustavo Estepirado
 Andrés Calle
 Anacleto
 Cesar Lombardi

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Octubre del año 2021

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

No. 345 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrita Por: H. Harry Gonzalez Garcia

[Signature]
SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 346 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se implementa la garantía efectiva de la salud menstrual focalizada, se modifica el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones en relación con la consecución de recursos para Programas en Materia de Manejo de la Higiene Menstrual (MHM).

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. DE 2021</p> <p>“Proyecto de ley por medio del cual se implementa la garantía efectiva de la salud menstrual focalizada, se modifica el artículo 18 de la ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones en relación con la consecución de recursos para programas en materia de manejo de la higiene menstrual (MHM).”</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">Capítulo I Disposiciones Generales</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene como objeto generar una garantía efectiva de acceso a productos para el manejo de la higiene menstrual-MHM e implementar mayor justicia en la cotización al Sistema General de Seguridad Social, eliminando el límite de la base de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II Justicia en materia de aportes en cotización</p> <p>ARTÍCULO 2. BASE DE COTIZACIÓN. Modificar el artículo 18 de la ley 100 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.</p> <p>El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.</p> <p>El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.</p> <p>El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.</p>	<p>Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.</p> <p>En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base. <u>En estos casos la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional en un término máximo de seis meses a la expedición de la presente ley, atendiendo el principio de proporcionalidad y en ningún caso podrá ser más gravosa que la situación de quien devengue un solo salario o ingreso como contratista independiente superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</u></p> <p>En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo III Consecuencias de la eliminación del tope en la base de cotización en materia pensional y de riesgos profesionales.</p> <p>ARTÍCULO 3. CONSECUENCIAS DE LA ELIMINACIÓN DEL TOPE EN LA BASE DE COTIZACIÓN EN MATERIA PENSIONAL Y DE RIESGOS PROFESIONALES. El aumento de los recursos producto de la eliminación del tope en la base de cotización en el componente de pensiones dentro del sistema de seguridad social, debe ser destinado directamente a la financiación de pensiones, en cualquiera de los regímenes y no podrá destinarse a ningún tipo de gasto administrativo o de administración de los encargados de la gestión de recursos o administradoras de pensiones.</p> <p>En el caso del componente de riesgos profesionales, el destino de los recursos producto de la eliminación del tope en la base de cotización, se manejará conforme a las normas de riesgos profesionales y con preferencia a programas con enfoque de género.</p> <p>La base de cotización para quienes devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su componente de aporte a salud, será destinado a la financiación de programas para garantizar la higiene menstrual de las personas beneficiarias de la presente ley.</p>
<p style="text-align: center;">Capítulo IV Garantía de salud menstrual</p> <p>ARTÍCULO 4. GARANTÍA DE SALUD MENSTRUAL. Los recursos obtenidos por la eliminación de los topes en la base de cotización consignada en el artículo dos, referente a la supresión de los topes impuestos a la base de cotización para quienes devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su componente de aporte a salud únicamente, serán destinados a la financiación de programas para garantizar la higiene menstrual de las personas beneficiarias de la presente ley, con la entrega de productos tales como toalla higiénica, tampones, copa menstrual, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente y disco menstrual.</p> <p>La copa menstrual será priorizada para su entrega a las personas menstruantes beneficiadas tanto del régimen contributivo como del subsidiado en salud, en desarrollo de la garantía efectiva de la salud menstrual, sin perjuicio de la posibilidad de optar por otro producto para el manejo de la higiene menstrual (MHM), y de la posibilidad que el programa de garantía de la salud menstrual obtenga financiación de otras fuentes de recursos acorde con las normativas en materia de salud y reglamentaciones del Ministro de Salud y Protección Social. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) deberían garantizar la cobertura y los entes territoriales en cabeza de las Secretarías de Salud serán reguladores.</p> <p>ARTÍCULO 5. BENEFICIARIAS. Serán beneficiarias de la presente ley aquellas personas menstruantes, sin importar la identidad de género o el género asignado en su documento de identidad, integrantes de hogares que se encuentren en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad monetaria.</p> <p>Hogar: Persona o grupo de personas, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda y que se han asociado para compartir habitación y/o la comida. Pueden ser familiares o no entre sí. Los y las empleadas del servicio doméstico y sus familiares forman parte del hogar siempre y cuando duerman en la misma vivienda donde trabajan.</p> <p>Hogares en Pobreza: Aquellos hogares que tengan un ingreso total que se encuentre entre el producto de la línea de pobreza extrema a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar e inferior al producto de la línea de pobreza monetaria a nivel individual definida por el DANE por número de miembros del hogar.</p> <p>Hogares en Pobreza Extrema: Son aquellos hogares que tengan un ingreso total inferior al producto de la línea de pobreza extrema monetaria a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar.</p>	<p>Hogares con Vulnerabilidad Monetaria: Los integrantes de un hogar con vulnerabilidad monetaria serán aquellos donde una persona posea un ingreso entre 11 mil y 22 mil pesos diarios al 2021. El criterio vulnerabilidad de las personas integrantes de los hogares es generado y actualizado por el DANE.</p> <p>Ingresos per cápita: La suma de los ingresos de todos los miembros del hogar durante un periodo regular de tiempo dividido por el número de miembros del hogar.</p> <p>Ingresos: La suma de los ingresos de cada uno de los miembros del hogar durante un periodo regular de tiempo, que permiten establecer y mantener un determinado nivel de gasto del hogar.</p> <p>Para identificar a las beneficiarias de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) junto con el DANE y el Ministro de Salud y Protección Social, en el marco de sus competencias recopilarán y actualizarán la información demográfica y socioeconómica necesaria para la garantía de la salud menstrual para lo cual podrán utilizar las fuentes de información que consideren necesarias, incluyendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Registro Social de Hogares. 2. Las bases de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). 3. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). 4. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). 5. El último censo nacional de población y vivienda disponible. 6. La base de datos más actualizada del SISBEN. 7. Registro Único de Víctimas (RUV). <p>Parágrafo 1. Inscripción por demanda. Para efectos de la implementación de la ley, dentro de los 10 meses siguientes a su entrada en vigor, se deben incluir los hogares en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetarias que hoy no han sido incluidos en las bases de datos de los programas sociales. Aquellos hogares que no estén incluidos en las bases de datos podrán acudir a la solicitud directa del beneficio para su inclusión, mediante un trámite sumario de inscripción en la base maestra, que para estos efectos creará el Gobierno Nacional bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que podrá servir de sustento para otros programas sociales.</p> <p>ARTÍCULO 6. DE LA REGULACIÓN. El Ministro de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DANE), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), conforme con sus competencias, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, iniciarán el proceso de adecuación de procedimientos y gestiones necesarias para diseñar, socializar; y definir técnica, conceptual y metodológicamente la</p>

periodicidad de entrega y estándares de calidad de los productos de higiene menstrual, priorizando la copa menstrual.

Parágrafo 1. Tendrán prioridad dentro de las personas beneficiarias: Las personas menstruantes rurales, las dedicadas al trabajo doméstico, a la labor del reciclaje y habitantes de calle.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De las honorables congresistas,



Angélica Lozano
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



Esperanza Andrade Serrano
Senadora de la República
Partido Conservador



Catalina Ortiz Lalinde
Partido Alianza Verde
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los productos de salud menstrual son un lujo para miles de personas menstruantes en Colombia. El presente proyecto de ley tiene como objetivo garantizar el acceso a productos de higiene menstrual a las mujeres y niñas, hombres transgénero y personas no binarias que menstrúan en situación de pobreza y vulnerabilidad. Para lo anterior, se encontró una posible fuente de financiación que consiste en la realización de ajustes equitativos en los topes de aportes en salud del Sistema General de Seguridad Social, con el fin de destinarlos a programas con enfoque género.

La gestión de la menstruación es una posibilidad que no está al alcance de todas las personas. Según la encuesta Pulso Social del DANE, en junio de 2020, 748 mil mujeres en Colombia tuvieron dificultades para comprar productos de higiene menstrual, como toallas higiénicas, tampones, copas menstruales, u otros. Lo expuesto, sin entrar a revisar como los hombres transgénero y las personas de identidad no binaria suelen enfrentar obstáculos adicionales para obtener suministro e información que les permita gestionar su menstruación. En definitiva, las personas menstruantes son víctimas de pobreza menstrual, entendida como la falta de acceso a productos de higiene menstrual, a educación sobre salud menstrual e infraestructura para gestión de los desechos.

La menstruación es un tema de derechos humanos¹. Las personas menstruantes en situación de vulnerabilidad no tienen recursos para comprar productos de higiene menstrual y en algunas circunstancias tampoco pueden acceder a instalaciones de baños seguras. En conclusión, existe una desprotección para las personas que menstrúan en contextos precarios. Esta desprotección desencadena en que las personas menstruantes no puedan manejar su menstruación con dignidad. Más allá, de la infraestructura y los recursos sanitarios para gestionar el periodo menstrual, las personas menstruantes sufren una doble afectación a su dignidad humana debido a todas las burlas, la vergüenza y la exclusión que rodea a los periodos menstruales.

Paralelamente, las personas que no encajan en la definición común de “mujeres” pueden ser fácilmente marginalizadas, es decir, a las personas trans y no conformes con el género se les hace más difícil acceder a la asistencia sanitaria menstrual².

En ese sentido, el presente proyecto de ley buscó una fuente de financiación para este tipo de programas sociales en materia de salud. Este proyecto no solo reconoce la pobreza menstrual de las personas menstruantes, sino que también tiene en consideración que las mujeres son quienes vienen soportando en mayor medida los efectos del desempleo y la crisis económica actual.

¹UNFPA. La menstruación y derechos humanos - Preguntas frecuentes. 2021. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/menstruacion/C3%B3n-preguntas-frecuentes/#/C2%4dFC%3%B3m%20se%20relaciona%20la%20menstruacion%3%B3n%20con%20los%20derechos%20humanos?>
² Clue. Cómo hablar de menstruación más allá del género. 2017. Disponible en: <https://hellocue.com/es/articulos/ciclo-a-z/como-hablar-de-menstruacion-mas-alla-del-genero>

Tabla 2.
Indicadores laborales mujeres, promedio anual, 2020

	Nacional	Urbana	Rural
Desempleo	20,6	21,4	16,2
TGP	48,1	51,5	34,8

Nota: Tanto la tasa de desempleo como la TGP del año 2020 corresponden al promedio de los trimestres enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre de ese año.
Fuente: Elaboración del autor con datos del Dane (2021c).

Fuente Misión Alternativa de Empleo e Ingresos. Reflexiones: lo rural en la pandemia Cecilia López Montaña.

Por lo tanto, debe ser una prioridad crear programas sociales con enfoque de género para garantizar la vida digna de las mujeres y niñas, debido a que son quienes están recibiendo el mayor impacto de la recesión económica.

Adicionalmente, entendemos que los recursos para satisfacer las necesidades sociales no son infinitos y que debido al contexto económico nacional las ayudas contenidas en este proyecto de ley para reducir la pobreza menstrual deben estar dirigidas a la población más vulnerable del país. Al respecto, el Proyecto de Ley N.º402/2020 referente a la cumbre de renta básica expone las herramientas para focalizar a la población objeto de los programas sociales de esta envergadura. Por ello, dentro del presente proyecto de ley utilizamos los criterios de focalización contenidos en el proyecto de cumbre de renta básica para determinar a las personas beneficiarias de productos de higiene menstrual gratuitos. Los criterios para la focalización de la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad fueron establecidos por los académicos Luis Jorge Garay y Luis Enrique Espitia Zamora, quienes se fundamentaron en datos del DANE.

Ahora bien, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a diciembre de 2019, la pobreza monetaria en el país alcanzaba el 35.7% de la población colombiana, cerca de 5 puntos porcentuales superior al promedio para América Latina y el Caribe. Así mismo, Fedesarrollo estima que en el 2020 la población en condición de pobreza pudo haber llegado al cierre del año a niveles superiores al 45%. A su vez, Garay y Espitia han proyectado una pobreza y vulnerabilidad a finales de 2020 entre el 60.0% y el 62.5%³. En este contexto, una ley que permita la entrega de productos de higiene menstrual se configura como un instrumento indispensable para permitir que en los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad las personas menstruantes no tengan que elegir entre comprar alimentos o adquirir productos sanitarios.

³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley 402 de 2021 “por medio del cual se crea el programa renta básica como política permanente de estado en condición de derecho de ciudadanía y se dictan otras disposiciones” (24 de marzo de 2021). Gaceta del Congreso: Bogotá, D.C: 176. p.8-16.

Aportes al Sistema General de Seguridad Social

Se propone modificar el artículo 18 de la ley 100 de 1993, con el objetivo de hacer un sistema de recaudo en materia de seguridad social más justo, atendiendo al principio de proporcionalidad en el recaudo. En otras palabras, se debe aportar de forma proporcional a los ingresos recibidos y a los eventuales beneficios que poseen quienes devengan altos salarios.

De la normativa vigente

“La Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social que conocemos hoy en día en Colombia... Cabe anotar que el sistema de seguridad social incluye el sistema de salud, el de pensiones y protección a la vejez, y el de riesgos laborales.”⁴. A continuación, se presenta su composición:



Fuente: Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Economía, 2019.

La normativa vigente referente al límite en la BASE DE COTIZACIÓN, donde se determina el monto máximo que puede llegar a aportar un cotizante en la base de cotización al Sistema General de Pensiones, se encuentra regulada en el inciso 4º y el parágrafo 1º del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificados por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, que establece:

“ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN. <Inciso 4. y parágrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003.>
(...)

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios

⁴ OBSERVATORIO FISCAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia. Bogotá: Departamento de Economía, 2019.

mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

(...)

PARÁGRAFO 1o. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo periodo de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base.

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.”

En concordancia con lo anterior, el parágrafo 1º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 17 del Decreto 1295 de 1994, respectivamente, consagran que:

“ARTÍCULO 204. MONTO Y DISTRIBUCIÓN DE LAS COTIZACIONES.

(...)

PARÁGRAFO 1o. La base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, afiliados obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud, será la misma contemplada en el sistema general de pensiones de esta Ley.”

“ARTÍCULO 17. BASE DE COTIZACIÓN. La base para calcular las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales, es la misma determinada para el Sistema General de Pensiones, establecida en los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.”

Por su parte, a través del artículo 3 del Decreto 510 de 2003, el cual, actualmente se encuentra compilado el artículo 2.2.3.1.7 del Decreto 1833 de 2016, se reglamentó el artículo 5º de la Ley 797 de 2003 que modificó el inciso 4 del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, disponiendo que:

“ARTÍCULO 2.2.3.1.7. LÍMITES A LA BASE DE COTIZACIÓN A PARTIR DE MARZO DE 2003. La base de cotización del sistema general de pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que le es aplicable al sistema de seguridad social en salud.

(...)

La base de cotización para el sistema general de pensiones deberá ser la misma que la base de la cotización del sistema general de seguridad social en salud. (Subrayado fuera de texto)

(...)

En virtud de la normatividad precitada el Ministerio de Salud y Protección Social en respuesta a derecho de petición con fecha del 29 de julio de 2021 señaló que, “la base de cotización para los Sistemas Generales de Pensiones, Seguridad Social en Salud y Riesgos Laborales debe ser la misma; correspondiendo a los límites de la base de cotización para dichos Sistemas, en todos los casos, esto es, tanto para los trabajadores del sector público y privado que devenguen mensualmente hasta 25 SMLMV, como para aquellos que devenguen mensualmente más de 25 SMLMV: mínimo a un (1) SMLMV y máximo a veinticinco (25) SMLMV”.

Así las cosas, de conformidad con la normatividad vigente que regula los límites a la base de cotización al Sistema de Seguridad Social Integral (pensiones, salud y riesgos laborales), para el año 2021, en todos los casos, el monto máximo sobre el cual un cotizante puede hacer aportes al referido Sistema es de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En armonía con información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el número de mujeres y hombres que durante el 2021 cotizaron amparados en el límite impuesto a la base de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado que figuren a la fecha como cotizantes activos, acorde con lo dispuesto en la ley 100 de 1993 y sus modificaciones referentes a la BASE DE COTIZACIÓN, son:

	ENERO		FEBERO		MARZO		ABRIL		MAYO		JUNIO	
	SECTOR		SECTOR		SECTOR		SECTOR		SECTOR		SECTOR	
	PUBLICO	PRIVADO										
FEMENINO	2.501	903	1.956	438	3.226	1.038	4.174	1.053	3.309	1.734	2.653	1.400
MASQUINO	7.282	1.724	6.381	1.123	9.415	2.281	10.253	2.341	9.338	3.974	8.344	3.017

Fuente: OTIC – MSPS

La anterior información la proporcionó la Oficina de Tecnología de la Información y la Comunicación del Ministerio de Salud y Protección Social. La tabla relaciona el número de mujeres y hombres que cotizaron al Sistema de Seguridad Social Integral con un Ingreso Base de Cotización de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, durante el periodo comprendido entre el mes de enero y el mes de junio del año 2021, desagregado por sector público y privado.

Por otra parte, en el periodo de cotización del 2021-01 en la modalidad de dependientes 233 personas devengan 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes o más lo que equivale alrededor de \$90.852.600. Por lo anterior, resulta desproporcionado que para dichos dependientes

se establezca un límite de tan solo para su veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes base de cotización cuando los demás ciudadanos deben pagar de forma proporcional a sus ingresos los aportes a seguridad social.

Periodo Cotización Cajas de Compensación Familiar	Tipo de Cotizante	Número de Cotizantes	Sumatoria Ingreso Base de Cotización Cajas de Compensación Familiar	Rango Ingreso Base de Cotización	Descripción Rango Ingreso Base de Cotización
2021-01	1-Dependiente	11	874.369.027	88	Entre 87 y menos de 88 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	7	562.002.246	89	Entre 88 y menos de 89 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	7	568.524.036	90	Entre 89 y menos de 90 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	8	657.078.097	91	Entre 90 y menos de 91 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	9	747.974.060	92	Entre 91 y menos de 92 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	12	1.007.168.950	93	Entre 92 y menos de 93 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	5	424.804.721	94	Entre 93 y menos de 94 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	2	171.397.922	95	Entre 94 y menos de 95 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	5	433.854.471	96	Entre 95 y menos de 96 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	5	437.876.363	97	Entre 96 y menos de 97 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	7	618.980.887	98	Entre 97 y menos de 98 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	5	447.487.698	99	Entre 98 y menos de 99 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	9	812.514.139	100	Entre 99 y menos de 100 SMLMV
2021-01	1-Dependiente	233	36.150.780.450	101	100 o más SMLMV

Fuente: Derecho de petición 2021 base de datos Ministerio de Salud y protección social.

Nótese como alrededor de 325 personas devengan entre 87 y más de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El Sistema de Seguridad Social además de garantizar los derechos adquiridos también debe atender los principios de equidad y sostenibilidad fiscal. En efecto, el sistema viene cambiando atendiendo las situaciones del país y en ese sentido el artículo 2º de la Ley 71 de 1988 estableció que **“ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de quince (15) veces dicho salario; salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales.”** (Resaltado fuera de texto). Y, finalmente, la Ley 100 de 1993 realizó una referencia a los topes, en su artículo 18, donde señaló: “El límite de la base de cotización será de (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado”.

Adviértase como a medida que evoluciona el sistema, se modifican sus componentes, sin que ello implique un cambio estructural, en ese sentido, se produjo una reforma con el objeto de aumentar la BASE DE COTIZACIÓN en pensiones. El artículo 5º de la Ley 797 de 2003, fijó el tope en veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de la siguiente manera:

“Artículo 5o. El inciso 4 y parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así: Artículo 18. Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

*El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992. El límite de la base de cotización será de **veinticinco (25) salarios mínimos** legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.”* (Resaltado fuera de texto)

Posteriormente, la Corte Constitucional en sentencia C-1054 de 2004⁵ consideró constitucional la anterior modificación, reivindicó el amplio margen de configuración del legislador para las mesadas pensionales y sus componentes de cotización:

“De todo lo anterior puede concluirse que las limitaciones al derecho a la igualdad y al principio de solidaridad introducidas por la norma acusada son proporcionales y entran en el ámbito de la libre configuración legislativa del Congreso de la República, por lo cual no desconocen la Constitución.”

Sin embargo, el mismo constituyente le arrebató la discrecionalidad al legislador con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005 que le añadió el parágrafo primero al artículo 48 de la Constitución Política. El artículo estableció que no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, pero no limitó nada frente al tema de la base de cotización.

De modo que, a pesar de la libre determinación del legislador, la única manera de modificar los límites máximos o topes de las pensiones es mediante una reforma de tipo constitucional, situación que no se genera en materia de bases de cotización que es la que pretende ajustarse con la eliminación del tope existente.

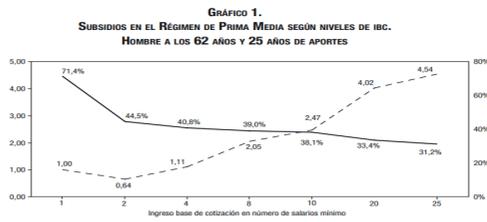
La Corte Constitucional ha sido constante y reiterativa en la viabilidad de establecer reglas de juego justas y equitativas en el marco jurídico del Sistema General de Seguridad Social. En la sentencia T- 360 de 2018⁶ consideró que:

“El tope de las mesadas pensionales en el ordenamiento jurídico colombiano es una limitación impuesta en beneficio de la igualdad, sostenibilidad financiera, el interés mayoritario y la distribución equitativa de los recursos limitados del Sistema de Seguridad Social. Por consiguiente, la existencia de regímenes especiales no implica per se que las mesadas pensionales adquiridas bajo estos sean ilimitadas, en desmedro de las personas menos favorecidas económicamente y del alcance de la cobertura del Sistema. En esa medida, en el ordenamiento jurídico colombiano se han dispuesto diferentes topes a esta prestación.”

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1054. (2004). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 360 de 2018. MP: Antonio José Lizarrazo Ocampo.

En el Régimen de prima media con prestación definida “RPM” existen unos beneficios definidos con la gran dificultad de que sus parámetros de operación no son oportunamente calibrados. Según Stefano Farné, generan unos subsidios implícitos a las mesadas pensionales porque dicho régimen se caracteriza por la solidaridad intergeneracional. El “RPM subsidia a las pensiones de todos sus afiliados. Estos subsidios son particularmente elevados para las pensiones más altas y, en especial, para las pensiones más altas de las mujeres”⁷, tal como se denota en el siguiente gráfico:



Supuestos: hombre con cónyuge beneficiaria 5 años menor; inicio de cotización a los 25 años; densidad de cotización 87,1 %; tasa de rendimiento y tasa de interés técnico reales de 4 %; edad de pensión de 62 años con 1.300 semanas de aportes.
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la Resolución 3099 de 2015.

Gráfico. Subsidios en el RPM 1. Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia.

“Como se puede apreciar, los subsidios, expresados como múltiplos del subsidio recibido por un trabajador de salario mínimo y como proporción de la reserva actuarial, tienen evoluciones opuestas al aumentar el IBC del afiliado: los primeros aumentan, mientras que los segundos disminuyen”⁸. Por su parte “para cotizantes hombres de 25 salarios mínimos de IBC el subsidio es cuatro veces y medio superior. En el caso de las mujeres, los subsidios aumentan más rápido al incrementar el IBC y para ingresos de 25 salarios mínimos el monto del subsidio es 6,3 veces aquel que recibiría una trabajadora con ingresos de un solo salario mínimo (ver gráfico 2)”⁹, tal como lo denota el Gráfico 4. Subsidios en el RPM 2 que se presenta a continuación:

⁷ FARNÉ, Stefano y NIETO RAMOS, Alejandro. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. Aprobado: 3 de noviembre de 2017. p. 39-62.
⁸ Ibid., p.46.
⁹ Ibid., p.47.

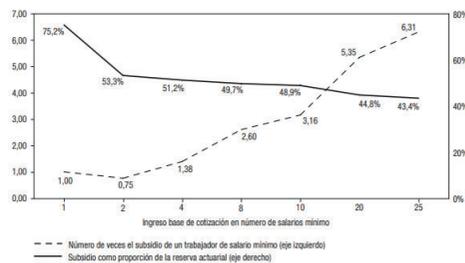
“(…) Actualmente hay reglas tributarias distintas para distintos tipos de ingresos. Las llamadas rentas laborales, rentas de pensiones, rentas de capital, rentas no laborales, rentas por dividendos y participaciones, y ganancias ocasionales reciben, cada una, un tratamiento diferente.

Algunos tipos de ingresos tributan a tarifas más altas que otros; para algunos se permite deducir de la base gravable los costos y gastos en los que se incurre para obtener la renta en cuestión; y todos permiten la deducción de las llamadas rentas exentas e ingresos no constitutivos de renta, con la consiguiente reducción proporcional del impuesto a cargo.”¹⁰

“La carga tributaria sobre el trabajo en Colombia es comparativamente baja. Un cálculo de la tributación del trabajo es la cuña fiscal, una medición de la diferencia entre los costos laborales del empleador y el sueldo neto del empleado. La cuña fiscal para contribuyentes solteros que devengan el salario promedio (el cual se obtiene en el sector privado colombiano, en promedio) es el 0%, la cual es la cuña fiscal más baja en la OCDE. Sin embargo, esta medición únicamente incluye los pagos clasificados como impuestos (incluidos los aportes a seguridad social que cuadran en la definición de impuestos). Los empleados y empleadores en Colombia deben realizar aportes obligatorios no tributarios (NTCP, por su sigla en inglés), los cuales incluyen aportes obligatorios de pensión y salud a fondos del sector privado o público. Estos NTCP incrementan la carga tributaria sobre los ingresos laborales de una forma similar a los impuestos. Los empleadores colombianos pagan aportes de salud, pensión y riesgos laborales a una tasa de 8,5%, 12% y 0,5 – 6,7%, respectivamente. Por su parte, los trabajadores pagan aportes de salud y pensión del 4% cada uno. La base de estos SSC es el salario mensual, limitado a un tope que corresponde 25 salarios mínimos mensuales”¹¹.

¹⁰ REYES, Luis Carlos; ORDÓÑEZ, Andrés Esteban y ORTIZ, Lina María Una mejor opción al problema de financiamiento en Colombia. Una propuesta de reforma tributaria progresiva. Red de Trabajo Fiscal, mayo 2021.
¹¹ COMISIÓN DE EXPERTOS EN BENEFICIOS TRIBUTARIOS. Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Bogotá: OCDE-DIAN-Min Hacienda. 2021 p. 43- 44.

GRÁFICO 2. SUBSIDIOS EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA SEGÚN NIVELES DE IBC. MUJER A LOS 57 AÑOS Y 25 AÑOS DE APORTES

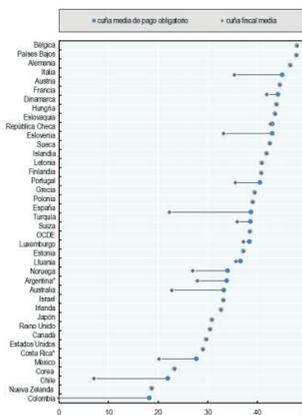


Supuestos: mujer con cónyuge beneficiario 5 años mayor; inicio de cotización a los 25 años; densidad de cotización 87,1 %; tasa de rendimiento y tasa de interés técnico reales de 4 %; edad de pensión de 57 años con 1.300 semanas de aportes.
Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la Resolución 3099 de 2015.

Gráfico 4. Subsidios en el RPM 2. Fuente: Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia.

En el régimen de ahorro individual con solidaridad pese a que la pensión depende de parte de lo aportado a la cuenta individual, en no pocos casos el Estado resulta garante o debe trasladar costos por bonos pensionales a las administradoras privadas. De manera que igualmente dineros públicos podrían terminar apalancando pensiones otorgadas por administradores del sector privado.

En este aspecto, el problema de los topes en la base de cotización es que no tiene sustento otorgar este beneficio diferencial a los ciudadanos que reciben ingresos más altos. Más aún, si tenemos en cuenta que en materia de renta a personas naturales la población que posee mayores ingresos no está tributando de forma proporcional a sus rentas como si lo hacen quienes devengan ingresos medios y bajos. Lo expuesto, no pretende afirmar que todo aquel que devengue más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes se encuentre en el 1% más acaudalado, ni que el sistema de seguridad social sea estrictamente un tributo. La intención es que en aras del principio de proporcionalidad del Sistema General de Seguridad Social todas las personas contribuyentes debemos aportar en proporción a los ingresos recibidos. Sobre todo, si tenemos en cuenta que quienes ganan más de veinticinco (25) salarios mínimos se encuentran en una situación que es evidentemente más privilegiada que quienes devengan menos ingresos.



Fuente: Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios: la Figura 1.12, compara las cuñas de los aportes obligatorios promedio y la cuña tributaria promedio para los contribuyentes solteros, empleando los ingresos promedio y sin hijos en el 2019. Por consiguiente, a pesar que la cuña tributaria promedio para los contribuyentes solteros que devengan la cuña promedio y no tienen hijos es del 0% en Colombia, la cuña promedio de los aportes obligatorios es considerablemente superior, con un 18,2%. El impacto de los NTCP en las cuñas promedio también es considerable en Suiza (+16,4 puntos porcentuales) y Chile (+14,9 puntos porcentuales), por ejemplo. Sin embargo, incluso cuando los NTCP no se contabilizan, la cuña promedio de aportes obligatorios de Colombia está entre las más bajas de los países de la OCDE. Argentina y Costa Rica también se incluyen en la Figura 1.12 y ambas tienen cuñas promedio de aportes obligatorios más altas, del 43,0% y 29,0%, respectivamente. México también tiene una cuña de aportes obligatorios superior del 17,7%.

Así pues, resulta justificada la eliminación del tope de diferencias en los aportes. Los recursos adicionales obtenidos de la eliminación del tope y que no se poseen a la fecha deberían reorientarse directamente a programas sociales con enfoque de género en su porcentaje riesgos laborales. El porcentaje en salud se destinará a los productos de higiene menstrual. Respecto a su componente pensional los nuevos recursos deben destinarse al Régimen de Prima Media (RPM) o a las cuentas individuales de los afiliados en el RAIS, sin que ello implique en ninguna circunstancia aumento en el porcentaje de gastos de administración.

FALTA DE ACCESO A LA SALUD MENSTRUAL

En Colombia la menstruación es un tabú y esta concepción de la sociedad genera, estigmas, privaciones y discriminaciones hacia las personas menstruantes. A su vez, la menstruación se concibe como un fluido sucio y contaminante que justifica excluir a las personas menstruantes de

la vida pública y por mandato social las restringe de realizar actividades escolares, cocinar, salir y, en general, participar de los espacios públicos.

La UNICEF ha señalado que Colombia cuenta con normativas y programas que promueven los derechos, la educación y la salud de las mujeres. Normas que se constituyen como un marco de acción desde la política pública para el posicionamiento e intervención del manejo de la higiene menstrual (MHM); sin embargo, el manejo de la higiene menstrual no tiene en el país una herramienta normativa para garantizarle a las personas menstruantes en contextos vulnerables una menstruación digna.

El Proyecto de Ley número 148 de 2020 Senado radicado el 23 de julio de 2020: *“Por medio de la cual se promueve y garantiza el manejo de la higiene menstrual de niñas y mujeres, la entrega de artículos de higiene menstrual de manera gratuita a las niñas de las instituciones educativas rurales y se dictan otras disposiciones”*, con ponencia para segundo debate de la Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera y cuya autora es la Senadora Soledad Tamayo Tamayo, avanza en el sentido correcto. Ese Proyecto de Ley reconoce el derecho al manejo de la higiene menstrual, promueve y garantiza la entrega gratuita de los artículos de higiene menstrual. Además, establece directrices para promover investigaciones sobre los distintos artículos de higiene menstrual y capacitar a las instituciones educativas de forma transversal en estos temas.

La entrega de los artículos de higiene menstrual dispuesta en el Proyecto de Ley número 148 de 2020 se hará de forma progresiva de acuerdo con la disponibilidad de recursos y atendiendo los criterios de focalización, priorizando la distribución de artículos que generen menor impacto ambiental. Sin embargo, el Gobierno Nacional emitió concepto sobre el impacto fiscal del Proyecto 148 de 2020, donde se sugiere que los recursos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y es necesario que sean compatibles con el marco fiscal de mediano plazo. Por este motivo, es importante reconocer que pese a que el proyecto de ley 148 de 2020 establece los lineamientos para garantizar una menstruación digna es indispensable un proyecto que establezca las formas de financiación de los productos de higiene menstrual. El propósito de encontrar una financiación es la necesidad de atender la delicada situación que afronta Colombia en términos de presupuesto y erosión en el recaudo. Consecuentemente, el presente proyecto incorpora una fuente de financiación directa y concreta de donde saldrá el desembolso de recursos para cubrir la entrega de elementos de higiene menstrual a la población beneficiaria.

Por otra parte, recientemente se expidió la Sentencia C-117 de 2018 que declaró inexecutable el IVA sobre esta clase de productos de higiene menstrual. La sentencia pone de manifiesto que el tributo tiene un impacto desproporcionado sobre las mujeres, “especialmente para aquellas de menores ingresos, que desatiende el principio de equidad horizontal, discrimina contra un grupo de la población y compromete derechos fundamentales como la dignidad. En consecuencia, se ordenó que estos productos no se graven con el IVA, gozando de plena exención o tarifa cero (Corte Constitucional, 2018). Esta experiencia abre nuevas oportunidades para eliminar sesgos de la tributación indirecta presentes en artículos o servicios que son consumidos exclusivamente por las mujeres, no como resultado de sus preferencias sino por razones biológicas o sexuales, como

puede ser el caso de los artículos relacionados con la lactancia materna”¹². “Una tributación con equidad de género no implica crear sistemas tributarios diferenciados para hombres y mujeres. Significa evaluar si la tributación contiene sesgos que comporten cargas desiguales asociadas con la naturaleza sexual de los contribuyentes y eliminar o compensar esos tratamientos diferenciales injustificados”¹³.

La pobreza menstrual es una realidad en Colombia. En efecto, según el DANE por lo menos 748 mil mujeres en Colombia tienen dificultades para comprar productos de higiene menstrual, como toallas higiénicas, tampones, copas menstruales, u otros.¹⁴ Esta cifra resulta ser un indicador de necesidades básicas insatisfechas que se incrementan dada la difícil situación de obtención de recursos económicos para las mujeres, que se ve reflejada en las altas tasas de desempleo y de desocupación. A su vez, las mujeres asumen las cargas del cuidado familiar, sin remuneración alguna.

El “DANE les da la razón a grupos feministas que han dado múltiples batallas políticas y jurídicas para que la salud menstrual esté en la agenda pública: las toallas higiénicas son un producto de lujo para las colombianas pobres”¹⁵. Esto se ve reflejado en la encuesta pulso social donde se encuentran los siguientes registros:

¹² Ávila Mahecha, Javier; Lamprea-Barragán, Tania Camila. Economía Y Finanzas Sesgos de Género del Impuesto al Valor agregado en Colombia. 2020.

¹³ Ibid.

¹⁴ CASTILLÓN PALACIO, Elisa. El DANE les da la razón a las feministas: las toallas higiénicas son un lujo para miles de colombianas [En línea]. Bogotá: La Silla Vacía, 2021. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-dane-les-da-la-raz%C3%B3n-a-las-feministas-las-toallas-higi%C3%A9nicas-son-un-lujo-para-miles-de-colombianas/>

¹⁵ Ibid., p. 1



La adquisición de toallas higiénicas, cuesta aproximadamente 9 mil pesos en un supermercado, de manera que durante un tercio de su vida las colombianas tienen que invertir más de 100 mil pesos cada año en este producto de primera necesidad, gasto que resulta alto en proporción a los ingresos que reciben las mujeres de bajos ingresos, en tanto acorde con el DANE, cerca de 21 millones de personas viven con menos de 330 mil pesos al mes.

“Solo en junio, 57 mil mujeres más que en mayo tuvieron dificultades para conseguir productos de higiene menstrual en relación con el mes anterior, según la encuesta Pulso Social del DANE. Y más de 59 mil mujeres usaron trapos, papel y ropa vieja para gestionar la menstruación”¹⁶.

En definitiva, las personas menstruantes en situación de vulnerabilidad necesitan del presente proyecto de ley para salir de la pobreza menstrual, garantizar su acceso a la asistencia sanitaria menstrual y tener una menstruación digna.

¹⁶ Ibid., p. 1

Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían del congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y la persona pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los y las congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían del congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la

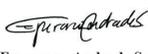
justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]»2.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de medidas tendientes a la entrega de productos para el manejo de la higiene menstrual y la eliminación de topes de cotización en el Sistema de Seguridad Social, dado que son derechos en favor de la salud menstrual de las personas menstruantes en situación de vulnerabilidad y en ese sentido en ninguna instancia genera un conflicto de intereses de las Congresistas con el Proyecto, en tanto se funda en el principio de equidad.

De las honorables congresistas,



Angélica Lozano
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



Esperanza Andrade Serrano
Senadora de la República
Partido Conservador



Catalina Ortiz Lalinde
Partido Alianza Verde
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTILLÓN PALACIO, Elisa. El DANE les da la razón a las feministas: las toallas higiénicas son un lujo para miles de colombianas [En línea]. Bogotá: La Silla Vacía, 2021. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-dane-les-da-la-raz%C3%B3n-a-las-feministas-las-toallas-hig%C3%A9nicas-son-un-lujo-para-miles-de-colombianas/>
- LÓPEZ MONTAÑO, Cecilia. Propuestas de empleo que ignoran a la mujer [En línea]. Bogotá: Portafolio, 2021. Disponible en: <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/propuestas-de-empleo-que-ignoran-a-la-mujer-analisis-cecilia-lopez-550036>
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley 402 de 2021 “por medio del cual se crea el programa renta básica como política permanente de estado en condición de derecho de ciudadanía y se dictan otras disposiciones” (24 de marzo de 2021). Gaceta del Congreso: Bogotá, D.C.: 176. p.8-16.
- OBSERVATORIO FISCAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia. Bogotá: Departamento de Economía, 2019.
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1054. (2004). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 360 de 2018. MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.
- FARNÉ, Stefano y NIETO RAMOS, Alejandro. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. Aprobado: 3 de noviembre de 2017. p. 39-62.
- REYES, Luis Carlos; ORDÓÑEZ, Andrés Esteban y ORTIZ, Lina María Una mejor opción al problema de financiamiento en Colombia, Una propuesta de reforma tributaria progresiva. Red de Trabajo Fiscal, mayo 2021.
- COMISIÓN DE EXPERTOS EN BENEFICIOS TRIBUTARIOS. Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Bogotá: OCDE-DIAN-Min Hacienda. 2021 p. 43-44.
- UNICEF. Higiene menstrual en las niñas de las escuelas del área rural en el pacífico colombiano. UNICEF. 2017
- ÁVILA MAHECHA, Javier y LAMPREA-BARRAGÁN, Tania Camila. Economía y finanzas sesgos de género del impuesto al valor agregado en Colombia. Friedrich-Ebert-Stiftung, Octubre 2020.
- UNFPA. La menstruación y derechos humanos - Preguntas frecuentes. 2021.
- CLUE. Cómo hablar de menstruación más allá del género. 2017.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 347 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 101 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY ____ DE 2021, POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO A LA LEY 101 DE 1993, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EXPOSICION DE MOTIVOS

- I. MARCO CONSTITUCIONAL
- II. MARCO LEGAL
- III. OBJETO DE LA LEY
- IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO
- V. ESTRUCTURA DEL PROYECTO
- VI. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY – SUSTENTACION
- VII. MARCO FISCAL
- VIII. PROYECTO DE LEY - ARTICULADO

I. MARCO CONSTITUCIONAL

Este proyecto de ley está enmarcado en los principios y valores de la Constitución Política de Colombia, especialmente los artículos 64, 65 y los numerales 12 y 19 c) del 150, y como se describe específicamente a continuación:

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

El **Artículo 65** determina que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

En el **Artículo 150** establece que al “Congreso le corresponde hacer las leyes”, dentro de la cuales se encuentran “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley” (numeral 12), como “modificar, por factores de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas” (numeral 19 – literal c).

II. MARCO LEGAL

- a. Ley 101 de 1993

Este proyecto de ley se basa fundamentalmente en la Ley 101 de 1993 o Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, que busca en el **Artículo 1** “proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales”, complementando en su numeral 4 con “elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales”, en el numeral 5 “impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera”, en el numeral 9 “determinar las condiciones de funcionamiento de las cuotas y contribuciones parafiscales para el sector agropecuario y pesquero”.

En el numeral 11 del mismo Artículo “propender por la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector rural”, y en el numeral 13 “garantizar la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias y pesqueras en una perspectiva de largo plazo, y en el numeral 14 “estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado que los afecten”.

En ese orden de ideas, en el **Artículo 29** se definen las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras “las que, en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo. Los Ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

b. Ley 1004 del 2005

El otro componente de esta iniciativa es la Ley 1004 de 2005, “Por medio de la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia”, que en el **Artículo 1** señala que “la **Zona Franca** es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones”.

En el **Artículo 2** se establece como finalidad de la Zona franca “ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital” (numeral 1), “desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales (numeral 3), “simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta” (numeral 5)

c. Decreto 278 de 2021

Con el Decreto 278 de 2021 -que modifica el Decreto 2174 de 20016- en donde el Gobierno Nacional hace una nueva apuesta para atraer a inversión, con las actuales 120 zonas

francas en el País, y que consiste básicamente en la implementación de un modelo de Zona Franca 4.0, enfocado en diversificar la oferta exportadora colombiana, con énfasis en el sector servicios, y apuntándole a masificar este exitoso instrumento de promoción económica en zonas de menor desarrollo económico.

Uno de los principales cambios es la autorización para desarrollar operaciones de comercio electrónico desde las zonas francas y con destino al resto del País -a propósito de la pandemia por el COVID19- lo que viene a posicionar a Colombia como una Nación pionera en la región para el desarrollo de este tipo de operaciones.

El Decreto autoriza además la solicitud de nuevas zonas francas para todo tipo de actividades agroindustriales, concesiones aeroportuarias y férreas, y a la vez habilita la opción de que las actuales zonas francas sean ampliadas a actividades económicas distintas a las que inicialmente fueron autorizadas.

Estas modificaciones incluyen el fortalecimiento del marco institucional de las Zonas Francas, en donde se establece un Comité Técnico de Zonas Francas inscrito al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación- que se convierte en un mecanismo mixto (público – privado) de diálogo y prospección del mecanismo a futuro, y a la vez un fortalecimiento de esta actividad excepcional con los países vecinos.

La nueva regulación simplifica procedimientos para la declaratoria de nuevos proyectos, al reducir tiempos y flexibilizar requisitos de acceso y mantenimiento del régimen.

En particular, se redujeron los requisitos de inversión para la declaratoria y prórroga de zonas francas en al menos un 15,2%, se pasó de 57 a 24 el número de requisitos necesarios para la calificación, y de 18 a 6 meses el tiempo para la declaratoria, se introdujeron nuevos procedimientos para otorgar la ampliación de zonas francas a terrenos no colindantes, que estén ubicados en el mismo municipio o en municipios aledaños, dentro de la misma jurisdicción aduanera.

A nivel regional, se debe resaltar el impacto positivo de los cambios al régimen de zonas francas, porque se redujo hasta en un 30% el compromiso de inversión para zonas francas nuevas o ya existentes que se localicen en municipios con altos índices de pobreza.

III. OBJETO DE LA LEY

Exonerar el pago de contribuciones o aportes parafiscales a la actividad agropecuaria y pesquera en las zonas francas, con el fin de estimular este aparato productivo, reactivación de la economía y generación de empleo.

III.1. Objetivos específicos

- 1. Incentivar la inversión en la agro industrialización del sector agropecuario y pesquero.

de mencionar que la producción de arroz registra una contribución promedio anual de 12.155 millones de pesos.

Estas cifras generan un impacto económico favorable para el desarrollo de la agroindustria en zona franca, que se materializa en el mejoramiento continuo de las diferentes etapas de la producción agropecuaria y pesquera, aún más cuando existen serios reparos al manejo del aporte parafiscal, que muchas veces no se compadece con crisis como la actual pandemia, y en consecuencia no se gradúa el mencionado aporte a las constantes alteraciones y variaciones del mercado.

V. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley consta de (3) Artículos, incluida la vigencia.
 El **Artículo 1** establece el objeto de la Ley
 El **Artículo 2** fija la adición del Artículo nuevo a la Ley 101 de 1993
 El **Artículo 3** se refiere a la vigencia de la Ley.

VI. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

El **Artículo 1** exonera el pago de contribuciones o aportes parafiscales a la actividad agropecuaria y pesquera en las zonas francas, con el fin de estimular este aparato productivo, reactivar la economía y generación de empleo.
 El **Artículo 2** adiciona un Artículo nuevo o artículo 30-1 a la Ley 101 de 1993, que exonera del aporte parafiscal para los fondos de fomento agropecuario y pesquero, a aquellas sociedades, personas jurídicas y productores rurales que desarrollen su actividad agroindustrial en zona franca.
 En ese orden de ideas, este Artículo nuevo igualmente incluye un párrafo, en donde se da "un plazo no mayor a seis (6) meses de expedida la presente Ley, para que el Gobierno Nacional -en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y demás entidades gubernamentales competentes- reglamente las condiciones y el procedimiento para lo establecido en el presente artículo.
 El **Artículo 3** se refiere a la vigencia de la Ley.

VI. MARCO FISCAL

Esta iniciativa legislativa no ocasiona ningún impacto fiscal al Presupuesto General de la Nación, en el entendido que estas contribuciones parafiscales para un beneficio común están a cargo precisamente del subsector agropecuario y pesquero, como lo establece el

- 2. Establecer condiciones de seguridad jurídica y tributaria, que estimulen la inversión interna y externa.
- 3. Reducir los costos de producción al productor primario.
- 4. Modernizar la producción y el transporte de alimentos.
- 5. Reducir los desechos por alimentos en las zonas de consumo y con esto mitigar los problemas ambientales.
- 6. Proteger e impulsar la sostenibilidad agroalimentaria del País.
- 7. Mejoramiento de las condiciones de competitividad, incluida la implementación de nuevas tecnologías en la producción.
- 8. Intervenir con efectividad en cada una de las etapas de la cadena productiva, incluidas las de mercadeo y comercialización.
- 9. Impulsar la generación de empleo -incluidas nueva mano de obra calificada y no calificada- con mejoramiento de las condiciones laborales en el sector rural.
- 10. Mejorar el ingreso y calidad de vida de los productores rurales, incluido su respectivo núcleo familiar, con el cubrimiento de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- 11. Promover la agremiación y asociatividad de los productores para enfrentar de manera mancomunada los retos de los mercados, en concertación con el Estado para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Esta iniciativa legislativa incentiva a través de esta exoneración de parafiscales la actividad agroindustrial del sector agropecuario y pesquero, haciendo énfasis en la consolidación de la agroindustria alimentaria de los países desarrollados, que se debe convertir en una política de Estado consignada en el Plan Nacional de Desarrollo y los presupuestos, lo que le daría además un énfasis social a este proyecto.

La mencionada exoneración contribuye en la modernización y competitividad de la producción rural a pequeña, mediana y gran escala,

porque conlleva estrategias tan importantes como la reducción en los costos de producción, incentivo en la inversión y posicionamiento en el mercado interno y externo, como también un proceso de institucionalización y legalización de los diversos productos, acorde con los estándares y lineamientos del sector y los mercados.

Parafiscales en cifras

Un aspecto para evidenciar la importancia de esta exención de parafiscales es revisar brevemente las cifras de producción del DANE, que permita estimar algunos aportes de éstos parafiscales en los diversos sectores, en donde el sector ganadero bovino por el concepto de sacrificio de animales ha aportado desde 1994 hasta mediados de este año, un estimado de \$ \$ 1.108.882.446.892,00, mientras la producción lechera aporta anualmente un promedio de 58.937 millones de pesos, consolidando a éste entonces como el mayor aportante del concepto parafiscal en el sector agropecuario y pesquero, sin dejar

Artículo 29 de la Ley 101 de 1993, en el entendido que esta figura no compromete ningún gasto a las finanzas del Estado, lo que no exige que el proyecto de ley sea de iniciativa del ejecutivo o que deba contar previamente con su visto bueno.

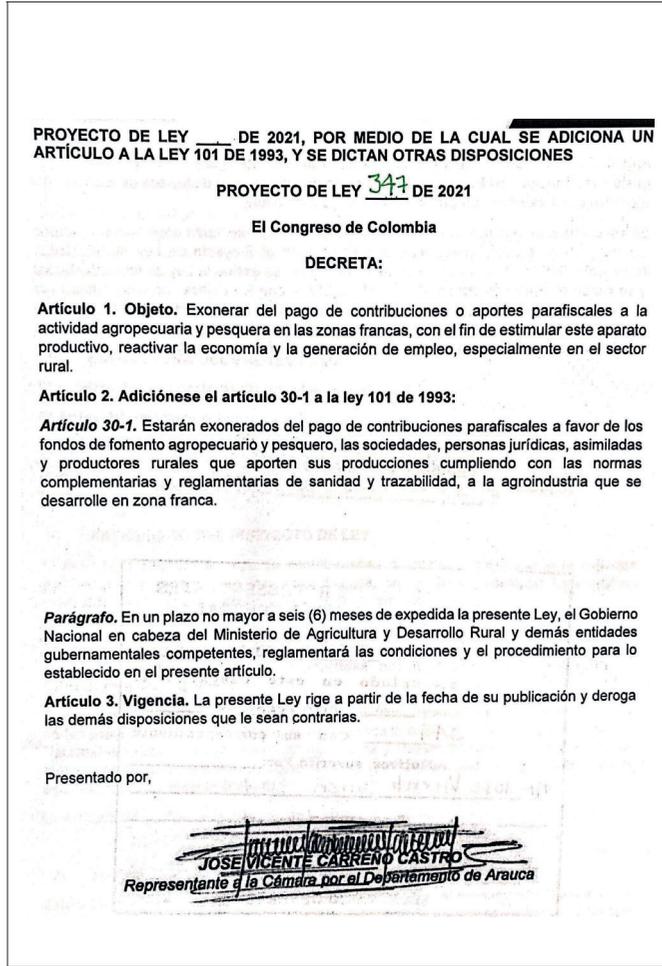
Es así como esta modificación fue presentada por el Representante José Vicente Carreño Castro y otros representantes, con una proposición al Proyecto de Ley No. 027/2021 (Cámara) y 046/2021 (Senado) "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones" -Ley 2155 de 2021- que fue dejada como constancia por los ponentes, al conciliar una proposición sustitutiva para un bloque de artículos, pero que fue lo suficientemente socializada y argumentada ante senadores y representantes, encontrando un consenso que ha motivado la formulación de este proyecto.


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

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Octubre del año 2021
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
 No. 347 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por:
HR Jose Vicente Carreño Castro

SECRETARIO GENERAL



PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un párrafo al Artículo 14 de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1397 de 2010.

<p>1. PROYECTO DE LEY ---- 2021 CÁMARA</p> <p>“Por medio de la cual se adiciona un párrafo al Artículo 14 de la ley 769 de 2002, modificada por la ley 1397 de 2010”</p> <p>El Congreso de Colombia,</p> <p>Decreta:</p> <p>ARTÍCULO 1°: OBJETO. La presente ley tiene como objeto exonerar de restricciones de medidas de tránsito a los vehículos en los cuales se realiza la instrucción práctica para la enseñanza automovilística, al servicio de los centros de enseñanza automovilística habilitados.</p> <p>ARTÍCULO 2°: ADICIÓNASE UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 769 DE 2002, MODIFICADA POR LA LEY 1397 DE 2010, EL CUAL QUEDARÁ ASÍ:</p> <p>Parágrafo 3°: Los vehículos registrados por los centros de enseñanza automovilística no podrán ser objeto de medidas de restricción de tránsito en los municipios en los cuales se adopten este tipo de medidas, siempre y cuando se demuestre que su desplazamiento se realiza en virtud del desarrollo de procesos de instrucción práctica en la enseñanza de la conducción.</p> <p>Artículo 3°: Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>  <p>JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ Representante a la Cámara Centro Democrático</p>	<p>2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La presente ley tiene como objeto exonerar de restricciones de medidas de tránsito a los vehículos en los cuales se realiza la instrucción práctica para la enseñanza automovilística, al servicio de los centros de enseñanza automovilística habilitados.</p> <p>3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>a. ANTECEDENTES</p> <p>De conformidad con el artículo 12 del CNT. “Todo Centro de Enseñanza Automovilística, es un establecimiento docente de naturaleza pública, privada o mixta, que tenga como actividad permanente la instrucción de personas que aspiren a obtener el certificado de capacitación en conducción, o instructores en conducción”. (Las negrillas no son propias del texto).</p> <p>El objetivo principal de los CEAs, se centra en formar personas con actitudes, habilidades y destrezas que se fundamentan en conocimientos requeridos para la conducción de un vehículo automotor sin poner en riesgo su vida y la de los demás.</p> <p>Los cursos de conducción tienen tres componentes: Capacitación teórica, taller y práctica en vehículo, de donde los dos primeros módulos son ofrecidos en las instalaciones físicas (Aula de clase), mientras que el módulo 3 de Formación específica, el aprendiz inicia el proceso de formación práctica en el vehículo de enseñanza; es por ello que se requiere del desplazamiento en el vehículo por las vías, tanto urbanas como carreteras.</p> <p>Un sector comercial, como los Centros de Enseñanza Automovilística, debe ser exento de pico y placa, pues obligatoriamente requiere de su parque automotor en las vías, a fin de impartir la instrucción práctica, de</p>
--	--

no ser así, se estaría perdiendo la naturaleza misma de la enseñanza práctica de los CEAs.

Se hace necesario excluir de la restricción de circulación a los vehículos que hacen parte de los CEAs, pues siendo vehículos automotores de servicio particular tienen una destinación específica; la enseñanza automovilística. Para aportar al mejoramiento de la seguridad vial del país, se debe buscar el mejoramiento continuo de la calidad de la enseñanza automovilística, pero con la restricción vehicular se interrumpe el proceso continuo que debe recibir el aprendiz, y se les priva de la posibilidad de enfrentar horarios de mayor congestión vehicular necesarios en la formación integral como conductor.

Los vehículos particulares tipo motocicleta, automóvil, campero y camioneta, buses, camiones, destinados a la enseñanza automovilística, se encuentran registrados ante el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT como tales, y cumplen con las características establecidas en la Resolución 3245 del 21 de julio de 2009 expedida por el Ministerio de Transporte, además se desconoce con las medidas de restricción, que los CEAs cuentan con PESV (Plan Estratégico de seguridad Vial), aprobado y vigentes, con los cuales se aporta también a la seguridad vial.

En la actualidad de acuerdo con la información registrada en el RUNT, en Colombia se encuentran registrados dentro del parque automotor integrado por motos y vehículos, hasta agosto del presente año, 16.482.233 registros, de los cuales, de acuerdo a la información entregada por los operadores (CI2 y OLIMPIA) 21.305 hacen parte del parque automotor de los Centros de Enseñanza Automovilística a nivel nacional, lo cual corresponde al 0.129% de la totalidad del parque automotor registrado en el RUNT.

Parque automotor registrado en RUNT
Corte: agosto de 2021

Total registrado en el RUNT	16.659.641	100%
Motos	9.873.451	59%
Vehículos <small>(automóvil, camioneta, camión, bus, autobús, camión escolar)</small>	6.608.782	40%
Maquinaria, remolques y semirremolques	177.408	1%



RUNT Activar Wir

b. JUSTIFICACIÓN

Los centros de enseñanza automovilística que prestan sus servicios cuentan con 21.305 vehículos registrados operando en los CEAs, cuentan no solo con características especiales, sino que además son los únicos que portan los documentos al día, entre otros, revisión técnico-mecánica y SOAT. Otra situación que vale la pena resaltar es que, en la actualidad en Colombia circulan 7.587.000 del total del parque automotor registrado y activos en la plataforma del RUNT que no tienen vigente el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT); lo que significa que un 48 por ciento del parque automotor en todo el país no cuenta con este requerimiento, de esta cantidad se excluyen los CEAs, pues los centros de enseñanza si cumplen con este requisito, tenemos clara la responsabilidad y los beneficios que dicha póliza presta a la salud en Colombia y para los programas de la ANSV.

La restricción de medidas de tránsito a los centros de enseñanza, genera perjuicios de carácter económico, no solo a la empresa sino también para las personas que dependen directa e indirectamente de la actividad, pues, los vehículos registrados y activos en el RUNT, equivalen al mismo número de empleados (Instructores) que durante las restricciones cesan sus labores, en aquellos CEAs donde se cubre un solo turno, lo que implica un sobre costo y un cese de operaciones que causa traumatismo en las capacitaciones del aprendiz, a diario cada vehículo imparte clase a mínimo 5 alumnos, lo que conlleva a que no

solo se esté coartando el derecho a la educación, sino también, el derecho al trabajo y, por ende se mengua la economía de los CEAs, es decir que aproximadamente son 106.525 alumnos afectados por día de restricción que cesan de su actividad de aprendizaje.

Las pérdidas económicas ocasionadas por las restricciones de movilidad en los CEAs, ascienden aproximadamente a las siguientes cifras:

- Alumnos: 106.525 aproximadamente por día de restricción.
- Instructores: 21.305 a un solo turno que cubra cada CEA por día de restricción.
- Pérdidas económicas para los CEAs:
 - Seguridad Social: Por los 21.305 instructores a razón de un salario de \$1.300.000 mensual promedio por un día de restricción, asciende a más de \$1.218.646.000.
 - Nóminas: 21.305 instructores, \$998.815.328 por un día de restricción y asumiendo que esta restricción es 4 veces al mes, serían \$3.995.261.312.

NOTA: No se incluye en este ítem de pérdidas el factor prestacional.

Ambientalmente, si se circula durante las horas de restricción, no habría un aumento significativo a las emisiones provenientes de las fuentes móviles, teniendo en cuenta que más del 80 % de los vehículos de enseñanza son livianos esencialmente, usan como combustible el gas o la gasolina. "Comparativamente con el diésel, tienen un factor de emisión de material particulado del 96 % menor por cada kilómetro recorrido".

Haciendo el análisis del marco normativo, encontramos que "el Decreto 1076 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece que la quema de combustibles fósiles utilizados para el parque automotor es una actividad contaminante sujeta a prioritaria atención y control por parte de las Autoridades Ambientales y consagra como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecer normas ambientales y fijar los estándares permisibles de emisión de contaminantes producidos por fuentes

móviles, así como la de determinar los mecanismos de evaluación de emisiones de vehículos automotores"

(...)

"Los estados excepcionales declarados, se han relacionado principalmente con la presencia de emisiones contaminantes generadas por la industria y el parque automotor, así como con las condiciones geográficas, de relieve y la meteorología típica de la transición entre la temporada seca y la temporada de lluvias, en la cual se presentan condiciones de estabilidad de la atmósfera que no favorecen la dispersión de los contaminantes. Estos eventos se registran principalmente entre los meses de febrero y marzo y de octubre y noviembre." (tomado de documento, análisis de impacto normativo definición del problema. Norma Nacional de Emisiones Generadas por Fuentes Móviles Terrestres, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Si bien es cierto, los CEAs a nivel nacional cuentan con un parque automotor registrado y activo de 21.305 vehículos, también es cierto que la capacitación práctica en las vías públicas, representa solo el 75% del total de las horas mínimas de práctica establecidas por cada categoría determinadas en el Decreto 1500 de 2009, pues el 25% de la práctica inicial se imparte en las zonas de prácticas privadas destinadas para tal fin.

De conformidad con el Artículo 7 del Decreto 1500 de 2009: "La realización de las prácticas de inducción en conducción hasta obtener el dominio idóneo del vehículo, que se deberá realizar en el área que para este fin dispone el Centro de Enseñanza Automovilística, deberá realizarse en un tiempo equivalente al veinticinco por ciento (25%) del total de horas prácticas fijadas en la intensidad horaria según la categoría. La medición de la destreza y habilidad en el manejo de los mecanismos de control y en la conducción del vehículo se realizará en las vías de uso público, en un tiempo equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de las horas prácticas fijadas según la intensidad horaria de cada categoría".

<p>Finalmente, otro tema importante a tener en cuenta tiene que ver con la Revisión Tecnicomecánica y de Gases, en el año 2020, en Colombia de los automóviles particulares, cerca de 1,6 millones vehículos en el 2020 no cumplieron con la obligación de realizar la revisión tecnomecánica y El 69% de las motocicletas no cumple con la Revisión Técnico Mecánica.</p> <p>El artículo 11 <i>Ibidem</i>, y el Artículo 7 de la Resolución 3245 de 2009, establece que los vehículos de enseñanza deben realizar la Revisión Tecnomecánica según informe del RUNT, publicado el 30 de mayo de 2021 "En Colombia durante el 2020 más de la mitad de los propietarios de vehículos que debían efectuar la revisión técnico-mecánica no la realizó. Por las vías del país transitaron, aproximadamente 13,4 millones de vehículos que debían cumplir con este procedimiento según cifras del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), pero a corte del 31 de diciembre del 2020, más de 7,6 millones de propietarios de vehículos no la hizo, es decir, el 57% de los dueños de carros particulares, públicos o motocicletas que estaban obligados a realizarla no lo efectuaron".</p> <p>En este caso, los 21.305 vehículos activos en el RUNT y de propiedad de los centros de enseñanza, existe la obligación legal de acuerdo a la Resolución 3245 de 2009 en su artículo 7, de realizar en los CDAs, la Revisión Tecnomecánica de Gases, así también de Adaptaciones cada año, aun si el vehículo es nuevo 0 kilómetros y apenas sale del concesionario para la debida inscripción a cada CEA, lo que convierte a los CEAs, en un gremio que garantiza que sus 21.305 cumplen con las exigencias legales.</p> <p>c. FUNDAMENTOS JURIDICOS</p> <p>Que el artículo 1 de la Constitución Política de 1991 prevé que: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."</p>	<p>Que de conformidad con el artículo 2 superior, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.</p> <p>Que el artículo 24 <i>Ídem</i> establece que "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia."</p> <p>Que el artículo 2 de la Ley 105 de 1993, "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones ", consagra dentro de los principios fundamentales rectores del transporte, el de la intervención del Estado, en virtud del cual le corresponde la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas, y el principio de la seguridad, que establece que una prioridad del Sistema y del Sector Transporte es la seguridad de las personas.</p> <p>Que el artículo 3 de la Ley 336 de 1996 "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte" establece que "... en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizar a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo, dándole la prioridad a la utilización de medios de transporte masivo..."</p> <p>Que el artículo 5 <i>Ídem</i>, señala que: "El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo..."</p> <p>Que el artículo 1 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.", modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010, prevé que "(...) todo</p>
<p>colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados Físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público..."</p> <p>Que el artículo 119 <i>ibidem</i> consagra que "(...) Solo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán (...) impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos".</p> <p>El Estado Colombiano en su constitución política, garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Establece en su artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>Que el artículo 12 de la Ley 769 de 2002 definió la naturaleza jurídica de los Centros de Enseñanza Automovilística como establecimientos docentes de naturaleza pública, privada o mixta.</p> <p>Que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 769 de 2002, corresponde al Ministerio de Transporte fijar los requisitos de constitución y funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística, de conformidad con lo establecido en la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios, en lo pertinente a educación no formal.</p> <p>El artículo 4 del Decreto 1500 de 2009, en el numeral 7, establece para los CEAs como requisito unos recursos específicos para la formación de conductores, entre ellos, Características y ubicación de las aulas y talleres donde se desarrollará el programa; a su turno dispone el artículo 8, numeral 5. Que el CEA deberá "... contar como mínimo por cada tipología vehicular aprobada para dar instrucción con tres (3) vehículos automotores para las categorías A1, A2, y B1, C1; dos (2) vehículos para las categorías B2 y C2; un (1) vehículo para las categorías B3 y</p>	<p>C3. Para el efecto debe presentar la licencia de tránsito. Los vehículos enunciados deben acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Ministerio de Transporte."</p> <p>La constitución Política de Colombia consagra en su artículo 25. "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."</p> <p>Que el artículo 67 <i>ibidem</i>, consagra. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>4. CONSIDERACIONES GENERALES AL PROYECTO DE LEY</p> <p>Por todo lo anterior, al determinarse la exoneración en todo el país de la restricción de medidas de tránsito para los vehículos de enseñanza "no conllevaría ni tendría implicaciones considerables para el medio ambiente".</p> <p>Al eliminarse la restricción de medidas de tránsito de manera permanente con el proyecto se mejoraría no solo la seguridad vial, puesto que la capacitación sería permanente y no habría detrimento patrimonial ni para los aprendices, ni para los CEAs.</p> <p>Los CEAs, son empresas generadoras de empleo, las cuales desde las más pequeñas ofrecen empleo mínimo para 15 personas de manera directas; no hablamos de la contratación indirecta porque esta se incluyen asesores, mecánicos, el ramo de insumos como llantas, combustible, aceites, Soat, entre otros.</p> <p>Las restricciones de las medidas de tránsito hacen que la dinámica de los CEAs sea más lenta, lo que provoca que se generen pérdidas y por ende se deba prescindir de personal, pues lo alternativo para que esto no suceda, sería la adquisición de más vehículos, lo cual implica sobrecostos que los CEAs, y con la problemática de la pandemia no puede ser considerada esta opción.</p>

CONTENIDO

Gaceta número 1514 - Viernes 22 de octubre de 2021
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 344 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de ley número 345 de 2021 Cámara, por medio de la cual se actualizan normas para el ejercicio de la profesión de Administración, se expide el Código de Ética y se dictan otras disposiciones..... 6

Proyecto de ley número 346 de 2021 Cámara, por medio del cual se implementa la garantía efectiva de la salud menstrual focalizada, se modifica el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones en relación con la consecución de recursos para Programas en Materia de Manejo de la Higiene Menstrual (MHM)..... 16

Proyecto de ley número 347 de 2021 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 101 de 1993, y se dictan otras disposiciones..... 21

Proyecto de ley número 348 de 2021 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al Artículo 14 de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1397 de 2010..... 23

Con la restricción de medidas de tránsito los costos de tener unos vehículos parados todo un día, pues no circularían los días de pico y placa, conlleva para los centros de enseñanza mayores pérdidas económicas a las sufridas a causa de la pandemia que ya nos traía menguada nuestra economía.

Con la restricción de medidas de tránsito se disminuye por cada vehículo el trabajo de un instructor a 8 horas como mínimo.

Del Honorable Congresistas,

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara
Centro Democrático

SANTIAGO VALENCIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático
Coautor