



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1912

Bogotá, D. C., miércoles, 22 de diciembre de 2021

EDICIÓN DE 95 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 448 DE 2020 CÁMARA - 473 DE 2021 SENADO

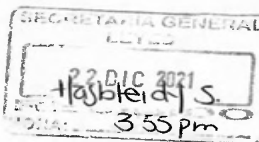
por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Bogotá D.C., 22 de diciembre de 2021

Honorable Senador
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
PRESIDENTE, SENADO DE LA REPÚBLICA

Honorable Representante
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
PRESIDENTA, CÁMARA DE REPRESENTANTES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.



Referencia: Proyecto de Ley 448 de 2020 Cámara - 473 de 2021 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020"

Asunto: Objeciones gubernamentales por inconveniencia del proyecto de ley de la referencia

Respetados presidentes del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes.

Con fundamento en los artículos 165, 166, 167, 200 y 241.8 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional, respetuosamente, se permite objetar por razones de inconveniencia el Proyecto de Ley 473 de 2021 Senado, 448 de 2021 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020" y, en consecuencia, lo devuelve a la cámara en que tuvo origen, sin la correspondiente sanción presidencial para que se surta el trámite previsto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.

Las objeciones por inconveniencia que en esta oportunidad se formulan se dirigen, de manera general, contra la totalidad del proyecto de ley de la referencia, al tener este como objeto derogar los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020. En ese marco, de manera específica, las objeciones por inconveniencia se circunscriben: (i) **al artículo 2**, en cuanto

| | |
|--|--|
| <p>este deroga el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020, el cual prevé una ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, en todo el territorio nacional por causa del nuevo coronavirus COVID-19; y (ii) al artículo 3, en cuanto deroga el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, que consagra la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Si bien no se cuestiona que por mandato expreso del artículo 215-6 de la Constitución Política, el Honorable Congreso de la República se encuentra plenamente facultado para “<i>derogar, modificar o adicionar</i>” los decretos legislativos expedidos al amparo de la declaratoria de una emergencia económica, social y ecológica, como es el caso del Decreto 491 de 2020, a juicio del Gobierno nacional, las medidas adoptadas en las normas que se objetan resultan inconvenientes, en razón a que las circunstancias de salud pública y emergencia sanitaria que dieron lugar a la expedición de las reglas previstas en los artículos 5 y 6 del aludido Decreto 491 de 2020, a la fecha, aún no han sido superadas, motivo por el cual se estima que las mismas deben permanecer vigentes en el ordenamiento jurídico.</p> <p>El fundamento de las objeciones se sustenta en las siguientes razones:</p> <p style="text-align: center;">I. OPORTUNIDAD</p> <p>Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La misma preceptiva Superior dispone que: “<i>Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos</i>”.</p> <p>Teniendo en cuenta: <i>(i)</i> que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 14 de diciembre de 2021, a las 12:06 pm, según consta en la comunicación anexa; y que <i>(ii)</i> el precitado proyecto de ley tiene menos de veinte (20) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles, el cual se cumple para el presente caso el día 22 de diciembre de 2021. En la medida en que las cámaras legislativas se encuentran en sesiones extraordinarias hasta el 23 de diciembre de 2021, en obediencia a lo previsto en el inciso primero del artículo 166 de la</p> | <p>Constitución Política, y estando dentro del término constitucional, el Gobierno procede a devolver el proyecto de ley de la referencia con las objeciones señaladas.</p> <p style="text-align: center;">II. DE LAS OBJECIONES</p> <p>1. Normativa sobre la cual se plantean las objeciones por inconveniencia</p> <p>Como ya fue señalado, las objeciones por inconveniencia se formulan contra el Proyecto de Ley 473 de 2021 Senado, 448 de 2021 Cámara, “<i>POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020</i>”, en cuanto tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 491 de 2020; y de manera específica, contra los artículos 2 y 3 que materializan dicha modificación al proponer, en su orden, la derogatoria expresa de los artículos 5 y 6 del referido Decreto Legislativo 491 de 2020.</p> <p>A continuación, se procede a citar el proyecto de ley que se objeta y a subrayar y destacar con negrilla los apartes sobre los cuales se plantean de forma específica las objeciones por inconveniencia:</p> <p style="text-align: center;"><i>“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020”</i> <i>EL CONGRESO DE COLOMBIA</i> <i>DECRETA:</i></p> <p><i>ARTÍCULO 1. Objeto.</i> <i>Esta Ley busca modificar el Decreto Legislativo 491 de 2020 proferido durante las declaratorias de estado de emergencia económica, social y ecológica por causa de la pandemia de COVID-19.</i></p> <p><i>ARTÍCULO 2. Deróguese el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020.</i></p> <p><i>ARTÍCULO 3. Deróguese el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.</i></p> <p><i>ARTÍCULO 4. Vigencia.</i> <i>La presente ley rige a partir del día siguiente a su promulgación.”</i></p> <p>A su vez, los artículos que son derogados por las normas objetadas, los cuales hacen parte del Decreto Legislativo 491 de 2020, disponen expresamente:</p> |
| <p><i>“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones¹.</i> <i>Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:</i></p> <p><i>Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.</i></p> <p><i>Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:</i></p> <p><i>(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.</i></p> <p><i>(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.</i></p> <p><i>Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.</i></p> <p><i>Parágrafo.</i> <i>La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.</i></p> <p><i>Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa².</i> <i>Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales</i></p> <p><small>¹ Es importante precisar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-242 de 2020, declaró condicionalmente exequible el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020: “<i>bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes</i>”.</small></p> <p><small>² Es importante precisar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-242 de 2020, declaró exequible el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, salvo: (i) el parágrafo 1 que lo declaró inexecutable (tachado arriba); y (ii) el parágrafo 2 que fue declarado condicionalmente exequible: “<i>bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma</i>”.</small></p> | <p><i>en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.</i></p> <p><i>La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.</i></p> <p><i>En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.</i></p> <p><i>Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.</i></p> <p><i>Parágrafo 1.</i> <i>La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.</i></p> <p><i>Parágrafo 2.</i> <i>Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.</i></p> <p><i>Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.</i></p> <p><i>Parágrafo 3.</i> <i>La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.”</i></p> <p>2. Alcance de las normas objetadas</p> <p>Tal y como lo dispone el artículo 1 del proyecto de ley que es materia de la presente objeción por inconveniencia, el objetivo de la regulación se circunscribe específicamente— a modificar el Decreto Legislativo 491 de 2020; modificación que se concreta a través de los artículos 2 y 3 en cuanto estos disponen, respectivamente, la derogatoria expresa de los artículos 5 y 6 del referido Decreto Legislativo 491 de 2020.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Como surge de su propio texto, el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020 consagra una ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada para todo el territorio nacional por el Ministerio de Salud y Protección Social. Conforme con dicha norma, el término para responder peticiones por parte de las autoridades durante la emergencia pasó de 15 a 30 días siguientes a su recepción, salvo para las peticiones de documentos e información, que deben responderse en 20 días, y las que elevan consultas, que deben resolverse en 35 días. La norma aclara que la ampliación de términos no aplica si las peticiones son para garantizar otros derechos fundamentales.</p> <p>En cuanto se refiere al artículo 6 del mismo Decreto Legislativo 491 de 2020, este prevé la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Concretamente, el precepto faculta a las autoridades —y a los Fondos Cuenta que administren recursos de seguridad social— para que suspendan, parcial o totalmente, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, durante y con ocasión de la Emergencia Sanitaria, aclarando que durante el período de suspensión no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la normativa que regule la materia.</p> <p>La norma precisa, en todo caso, que la suspensión de términos, no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de los derechos fundamentales.</p> <p>3. Marco legal en el cual fueron expedidos los artículos 5 y 6 del Decreto 491 de 2020</p> <p>Los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, fueron expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de 30 días calendario, teniendo como presupuestos fácticos, principalmente, la declaratoria efectuada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) del brote del coronavirus COVID-19 como pandemia y la previa aparición de la enfermedad en el territorio nacional, que dio lugar a la expedición, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, de las Resoluciones 380 y 385 del 10 y 12 de marzo de 2020, en las que, en su orden, se adoptaron medidas sanitarias de distanciamiento y aislamiento y se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional, inicialmente, hasta el 30 de mayo de 2020 y que mediante la Resolución 1913 del 25 de noviembre de 2021 se encuentra prorrogado hasta el 28 de febrero de 2022.</p> <p>Cabe precisar, igualmente, que mediante el Decreto 637 del 6 mayo de 2020, el Gobierno nacional declaró un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el</p> | <p>territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, teniendo como presupuestos fácticos, principalmente, el crecimiento exponencial, imprevisible e incierto del contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 en Colombia y los efectos en la salud pública y la economía del país, entendiendo que la pandemia y las medidas para su contención afectan la vida, la integridad física, el empleo, los servicios públicos, el abastecimiento de bienes básicos y, en general, el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.</p> <p>Sobre la base de estos presupuestos, en el Decreto 491 de 2020, se consideró que la ampliación de términos de los derechos de petición —prevista en el artículo 5— resultaba necesaria para garantizar respuestas de fondo a los ciudadanos, pues ante la pandemia aumentó considerablemente la utilización y tráfico de los canales virtuales de las autoridades, y para la atención de las peticiones de los ciudadanos desde los hogares de los servidores públicos y contratistas encargados de responderlas, era necesario asumir un tiempo adicional para la adecuación en la medida en que no todos cuentan con servidores de última tecnología.</p> <p>En el mismo sentido, se sostuvo que la posibilidad de suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, por parte de las autoridades administrativas —contenida en el artículo 6—, era materialmente necesaria porque, ante el recrudescimiento de la pandemia, tales autoridades podrían verse obligadas a cerrar puntos de atención al público para proteger la salud o la vida de los servidores públicos.</p> <p>Sobre el punto, se expresó en los considerandos del Decreto 491 de 2020, lo siguiente:</p> <p><i>“Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares. Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.</i></p> <p><i>Que según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma</i></p> |
| <p><i>presencial. Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.</i></p> <p><i>Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo forma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]». Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.”</i></p> <p>En ese contexto, las medidas contenidas en los artículos 5 y 6 del Decreto 491 de 2020, persiguen el propósito de limitar las posibilidades de propagación del virus SarsCov-2 y la enfermedad Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, resultando imprescindibles su vigencia en el ordenamiento jurídico en tanto permanezcan activas las circunstancias de emergencia sanitaria que dieron lugar a su expedición.</p> <p>Sobre esas bases, en concepto del Gobierno nacional, las medidas previstas en el proyecto de ley de la referencia, dirigidas a derogar los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, son inconvenientes por las razones que se proceden a explicar:</p> <p>4. Inconveniencia ante la continuación de la crisis sanitaria derivada del SarsCov2/Covid-19</p> <p>Las razones técnicas que dieron origen a la normativa de emergencia que se pretende derogar, continúan vigentes, puesto que la emergencia sanitaria declarada como consecuencia del brote del coronavirus COVID-19 como pandemia y la aparición y permanencia de la enfermedad en todo el territorio nacional, se ha venido prorrogando por</p> | <p>parte del Ministerio de Salud y Protección Social. En efecto, como ya se señaló, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 se declaró la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.</p> <p>Dicha emergencia sanitaria, en razón al crecimiento exponencial que tuvo, imprevisible e incierto del contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 y del surgimiento indeterminado y descontrolado de nuevas variantes, ha sido prorrogado en todo el territorio nacional hasta el 28 de febrero de 2022, sin perjuicio de posteriores prórrogas según las circunstancias, así: (i) mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 se prorrogó hasta el 31 de agosto de 2020; (ii) mediante la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020, hasta el 30 de noviembre de 2020; (iii), mediante la Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020 hasta el 28 de febrero de 2021; (iv) mediante la Resolución 0000222 del 25 de febrero de 2021, hasta el 31 de mayo de 2021; (v) a través de la Resolución 738 del 26 de mayo del 2020, hasta el 31 de agosto de 2021; (vi) mediante la Resolución 1315 del 27 de agosto de 2021, hasta el 30 de noviembre de 2021; y, finalmente, (vii) por medio de la Resolución 1913 del 25 de noviembre de 2021, hasta el 28 de febrero de 2022.</p> <p>En paralelo, a través del Decreto 1168 de 2020, se reguló la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable en el país, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, desde el 1 de septiembre de 2020, la cual se prorrogó, así: (i) por el Decreto 1297 de 2020 hasta el 1 de noviembre de 2020; (ii) mediante el Decreto 1408 de 2020, hasta el 1º de diciembre de 2020; (iii) por el Decreto 1550 de 2020, hasta el 16 de enero de 2021; (iv) a través del Decreto 039 de 2021, hasta el 1 de marzo de 2021; (v) mediante el Decreto 206 de 2021, hasta el 1 de junio de 2021; (vi) por medio del Decreto 580 de 2021, hasta el 1 de septiembre de 2021; (vii) a través del Decreto 1026 de 2021, hasta el 1 de diciembre de 2021; y, finalmente, (viii) mediante el Decreto 1614 de 2021, hasta el 1 de marzo de 2022.</p> <p>A ello se debe sumar que, a pesar de los excelentes resultados del programa de vacunación del Gobierno, el cual es reconocido nacional e internacionalmente, según datos consolidados del Puesto de Mando Unificado 114, del 14.12.2021, se alcanzó al 52.3% de población con esquema completos (Segunda o única dosis) + (población con una dosis y COVID), sin alcanzar aún la “inmunidad de rebaño”.³</p> <p>En cuanto al estado epidemiológico actual del brote del coronavirus COVID-19 y de sus variantes en Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme con el informe allegado por el director de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección</p> <p><small>³ Ver el documento anexo, sobre los resultados del Plan Nacional de Vacunación PNV producido por el puesto de Mando Unificado 114, con fecha del 14/12/2021.</small></p> |

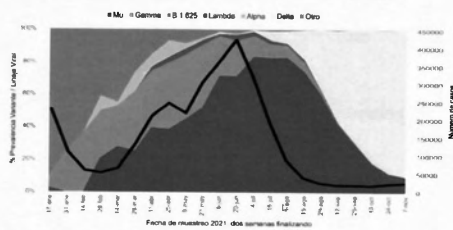
Social, la existencia de un incremento en el número de casos y en especial sobre la aparición de nuevas variantes, afirma:

“... En cuanto a las variantes del COVID-19 y su alto grado de contagio e incidencia en la salud pública, el mismo informe sostiene:

Comportamiento de las variantes SARS CoV-2, Colombia, 2021

De acuerdo a los datos de vigilancia genómica del instituto Nacional de Salud- INS, el comportamiento de las variantes COVID-19 ha cambiado radicalmente en los últimos meses. Donde en 2021 desde febrero Mu ganó espacio rápidamente siendo la principal variante en el tercer pico; pero desde agosto, la variante Delta predomina de forma radical debido a su alta transmisibilidad (gráfica 3). Igualmente, se debe tener en cuenta la llegada de la variante Ómicron, clasificada por la OMS como una variante de preocupación que ya fue detectada en más de 89 países y presenta mayor transmisibilidad y contagiosidad que Delta, no hay consenso claro de los expertos sobre su severidad, pero por la evasión de la respuesta inmune se puede dar un incremento en la reinfección con respecto a Beta y Delta y se evidencia una disminución de la neutralización de anticuerpos. Para el 13 de diciembre se detectan tres casos procedentes de España y Estados Unidos de la variante Ómicron, por lo cual, actualmente esta variante no tiene transmisión comunitaria en el país. Actualmente se están adelantando los análisis epidemiológicos, las acciones de vigilancia en salud pública a nivel local y acciones de vigilancia genómica a nivel nacional, información sujeta a cambios de acuerdo a las actualizaciones.

Gráfica 3. Descripción de linajes circulantes en Colombia.



Fuente: MSPS – INS, Corte: 2021-11-07

De acuerdo a la evidencia científica y los estudios relacionados⁴⁻⁵6 con las variantes de preocupación podemos inferir que:

Ha mostrado capacidad de evadir la respuesta inmune, incrementa la reinfección, disminuye la efectividad de las vacunas para prevenir el contagio, pero se conservaría efectividad para prevenir formas graves, ya que disminuye la respuesta a anticu32erpos neutralizantes. Se evidencia que la respuesta es mayor en personas con dosis de refuerzo o vacunados con antecedente de COVID-19, es decir con inmunidad híbrida.

La principal preocupación de Ómicron es su mayor contagiosidad, ya que incluso si su severidad fuera menor, el impacto en números absolutos sería importante sobre todo entre no vacunados o vacunados con esquema incompleto. Ómicron es mucho más contagioso que la variante Delta, o cualquier otra variante hasta ahora. Se dice 4 a 6 veces más rápida que Delta. Pero la cifra final puede variar.

Esta variante ha generado grandes ascensos de casos actualmente en Europa y Estados Unidos, en ese país, y en otros ya representa la mayoría de los casos aislados en la vigilancia genómica y se ha incrementado rápidamente los casos de Ómicron incluso en países de Europa con una alta cobertura de vacunación.

En Sudáfrica han comenzado el descenso de casos por causa de esta variante, el impacto final en casos graves ha sido menor con picos anteriores de otras variantes en este país.

Actualmente hay aún un debate científico sobre la severidad de la variante, no hay certeza del incremento de muertes y hospitalizaciones, dado que ha sido poco relativo al número de casos en los picos causado por Ómicron comparado con olas previas, se puede explicar por la protección que esta ola tiene relacionado con la inmunidad natural y por vacunación, no necesariamente por propiedades intrínsecas del virus. Es de aclarar que la evidencia preliminar sugiere menor virulencia, pero la información es poco concluyente. Estudios del Imperial College no encontraron evidencia de menor

⁴ Wang Y, Zhang L, Li Q, Liang Z, Li T, Liu S, Cui Q, Nie J, Wu Q, Qu X, Huang W. The significant immune escape of pseudotyped SARS-CoV-2 Variant Omicron. Emerg Microbes Infect. 2021 Dec 10:1-11. doi: 10.1080/22221751.2021.2017757. Epub ahead of print. PMID: 34890524.

⁵ Andrews N, Stowe J, Kirsebom F, Toffa S, Rickeard T, Gallagher E, Gower C, et al. Effectiveness of COVID-19 vaccines against the Omicron (B.1.1.529) variant of concern. 2021 Dec 14 medRxiv preprint doi: <https://doi.org/10.1101/2021.12.14.21267615>.

⁶ Chen J, Wang R, Gilby NB, Wei GW. Omicron (B.1.1.529): Infectivity, vaccine breakthrough, and antibody resistance. ArXiv [Preprint]. 2021 Dec 1:arXiv:2112.01318v1. PMID: 34873578; PMCID: PMC8647651.

severidad, pero información de laboratorio y de la vida real está sugiriendo una menor agresividad.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto y por ser una variante con poca transmisión comunitaria es incierto cómo se comportará en Colombia y en América Latina.”

Tal y como se pone de presente en la información trascrita, en Colombia ya se detectaron los primeros casos de la variante Ómicron y que por su alto grado de transmisión puede cambiar de nuevo el rumbo de la pandemia, en especial a causa de su impacto en la vacunación, lo cual, a su vez, podría dar lugar a la adopción de nuevas medidas sanitarias de distanciamiento y aislamiento. Sobre esas bases, se insiste en lo inconveniente que puede resultar para el país la medida legislativa contenida en el proyecto de ley que se objeta.

5. Inconveniencia por la continuidad y agravación de las razones que dieron origen a la ampliación de los términos

Las razones fácticas y lógicas que dieron origen a la normativa de emergencia que se pretende derogar, continúan vigentes. Las medidas tendientes a ampliar o suspender términos de los trámites administrativos y promoción de uso de las TIC, aún son pertinentes y necesarias para conjurar y mitigar los efectos de la pandemia. Ante la necesidad súbita de la utilización de los canales virtuales, los servidores públicos y privados se han visto abocados a un aumento inusitado de peticiones que en muchos casos desbordan las capacidades de respuesta.

La ampliación de términos de los derechos de petición todavía es necesaria para garantizar respuestas de fondo y precisas a la ciudadanía, ya que ante la pandemia aumentó considerablemente la utilización y tráfico de los canales virtuales de las autoridades, y para la atención de las peticiones desde los hogares de los servidores públicos y contratistas encargados de responderlas, resulta necesario contar con un tiempo adicional para la adecuación en la medida en que no todos cuentan con servidores o herramientas de última tecnología. Dado que todavía existe población laboral tanto del sector público como privado con trabajo a distancia, ante la imprevisible llegada de la pandemia y la continuidad de sus efectos, mucha información todavía se conserva en archivos físicos en las oficinas, por lo que la velocidad de las respuestas en los 15 días ordinarios todavía resultan insuficientes.

La continuidad de la ampliación de términos por parte de las autoridades administrativas (públicas y privadas) es materialmente necesaria porque, ante los graves riesgos de recrudescimiento de la pandemia o de una cuarta ola de contagios con la llegada de la variante Ómicron al país, la revisión de archivos físicos o la atención de la alta demanda de peticiones es proporcional para proteger la salud y la vida de los trabajadores del país.

La ampliación de términos para responder solicitudes de la ciudadanía disminuyó — levemente— la celeridad del ejercicio del derecho fundamental de petición, pero tal situación es proporcional en relación con la gravedad de la pandemia. Primero, porque la medida es transitoria durante la Emergencia y no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales. Segundo, porque no hace nugatorio el goce efectivo del derecho de petición, en tanto la ciudadanía —siempre— y dentro de un plazo corto no mayor a 30 días, deberá recibir respuesta de las autoridades; con la salvedad de que se trata de tiempos levemente diferidos.

Adicionalmente, los términos ampliados corresponden a la necesidad de adecuación del trabajo en casa de los funcionarios encargados de responder las solicitudes, que deben combinar las labores de cuidado y de orden familiar o personal con las propias de sus funciones laborales. Todas en un mismo espacio: el hogar.

La suspensión de términos de las actuaciones jurisdiccionales en sede pública y privada, aún es proporcional, ya que no se estableció una suspensión general y discrecional, sino que se determinó que la suspensión debe ser motivada, atendiendo al análisis que las autoridades realicen en cada una de sus actividades y procesos, por lo que la suspensión puede ser parcial en algunas actuaciones o en algunos trámites dentro de dichas actuaciones.

La medida excepcional de ajustar los trámites de mecanismos alternativos de justicia guarda proporcionalidad con los hechos que se busca conjurar o limitar en sus efectos, es decir, la propagación del virus y la certeza de la llegada de la variante Omicron.

Ante la existencia y perpetuación de los efectos de la pandemia, la población trabajadora del sector público y privado no puede ser obligada a lo imposible. De sancionarse la norma, las consecuencias serán peores, ya que se podría desbordar la utilización de la acción de tutela para presionar las respuestas en 10 días, por lo que en concreto, la utilidad real de la normativa desde un punto de vista pragmático, en realidad ha reducido en tan solo 5 días los términos con la posibilidad de aumentar el trabajo del poder judicial, al tener que revisar miles de asuntos por vía de la acción de tutela.

Lo anterior, se traduce, en el desconocimiento de deberes de rango constitucional. El artículo 95 de la Constitución de 1991, establece que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio del derecho fundamental de petición, cuyo núcleo de protección se ha respetado, está correlacionado con la importancia de “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas” (art. 95.2); “así como a la importancia de “...colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia” (art. 95.7).

La solidaridad de la ciudadanía para con la población trabajadora del sector público y privado se requiere y aplica precisamente ante estos momentos de incertidumbre producto de la pandemia más grave de la historia reciente del país y del mundo.

6. Los fundamentos facticos y jurídicos reconocidos por la honorable Corte Constitucional para declarar ajustados a la Constitución los artículos 5 y 6 del Decreto 491 de 2020 siguen vigentes

La honorable Corte Constitucional, en la Sentencia C-242 de 2020, revisó y declaró la constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 de 2020. Durante el trámite de control automático, algunos intervinientes solicitaron declarar inexecutable el artículo 5º, sobre la base de la inconstitucionalidad de la medida de ampliar los términos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para atender las peticiones, por contrariar los derechos de petición y acceso a la información:

“(i) Afectó de manera regresiva el núcleo esencial de los derechos fundamentales de petición y acceso a la información, violando la prohibición que en dicho sentido tiene el Gobierno Nacional según los artículos 214 y 215 de la Constitución, así como la Ley 137 de 1994 .

“(ii) Desconoció que las leyes estatutarias, como la Ley 1755 de 2015, no pueden ser modificadas por decretos legislativos, ya que únicamente pueden ser emendadas por normas de igual rango expedidas por el Congreso de la República, las cuales deben tener control previo de constitucionalidad y además a partir de su promulgación entran a formar parte del bloque de constitucionalidad .

“(iii) No fue suficientemente motivada, comoquiera que en la parte considerativa del decreto se hacen referencias vagas e indeterminadas, pero no se explica en concreto cuál es la conexidad de tal determinación con la pandemia, ni cómo puede llegar a conjurar la situación que dio origen a la emergencia .

“(iv) No satisface los presupuestos de necesidad, ya que, si los trabajadores del Estado laboran desde sus casas, no se advierte imperioso extender los términos para dar respuesta las peticiones .

“(v) Es discriminatoria, puesto que sin ninguna justificación y desconociendo que la pandemia afecta a todos los sectores de la sociedad, sólo beneficia a las autoridades que tramitan derechos de petición, pero no es aplicable a los particulares que también se encuentran en la obligación de dar respuestas a los ciudadanos .

“(vi) Omitió contemplar una regulación especial para el trámite de las solicitudes de información relacionadas con aspectos de la pandemia dada la importancia que algunos datos sobre el particular pueden tener para la comunidad .”7

De otra parte, respecto del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, algunas de las intervenciones dentro del trámite de control automático, solicitaron también su declaratoria de inexecutable, sobre la base de considerar que:

“(i) Ante su amplitud, habilitan la suspensión de trámites propios de servicios esenciales del Estado, como el penitenciario, el notariado y registro, la justicia o la defensa nacional, lo cual atenta contra los postulados de la administración pública contemplados en la Carta Política.

“(ii) Afectan el derecho al debido proceso, pues se ignora que los plazos de las actuaciones son una de las garantías propias de cada trámite que no deben quedar al arbitrio de los funcionarios, sino que tienen que ser decididas de manera general por medio un acto de carácter abstracto

“(iii) Desconocen la autonomía judicial, pues el Gobierno Nacional suspende por medio de decretos los procedimientos de naturaleza jurisdiccional, así como el cumplimiento de las sentencias.

“(iv) Son desproporcionadas si se tiene en cuenta que los funcionarios públicos pueden seguir trabajando desde sus hogares, la mayoría de los trámites administrativos pueden realizarse de manera virtual y la suspensión de procedimientos afecta en mayor medida a poblaciones que merecen una especial protección constitucional, como los niños, adultos mayores o personas privadas de su libertad.”

Si se analizan los ejes centrales de los argumentos presentados contra los artículos 5 y 6 por algunas de las intervenciones, estos fueron descartados por la Corte Constitucional, procediendo a declarar executable dicha normativa. En el caso del artículo 5º, en el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes, y respecto del 6º, en el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

De hecho, el único aparte declarado inexecutable, fue el relativo a la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales. Las razones expresadas por la Honorable Corte

7 Sobre las intervenciones contra este artículo, ver páginas 39 y ss de la Sentencia C-242 de 2020.

Constitucional para declarar la exequibilidad de estas normas se centraron en sostener que en medio de la emergencia que aún continua resulta fundamental romper con el paradigma de la presencialidad.

En cuanto al juicio de necesidad fáctica, que aún sigue vigente, la Corte precisó que:

“... esta Corporación considera que las anteriores medidas atienden al juicio de necesidad fáctica, porque, además de estar dirigidas a superar la afectación al desarrollo normal de las actividades de las autoridades con ocasión de la imposibilidad de adelantarlas de forma presencial por el riesgo sanitario que ello puede implicar, son idóneas para el efecto, toda vez que:

“(i) Las medidas que habilitan la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público permiten que ciertas actuaciones se surtan a distancia sin mayores complejidades y, con ello, evitan la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

“(ii) Las medidas que permiten la suspensión de las actuaciones en sede administrativa o amplían los plazos de ciertos trámites le otorgan a las autoridades un tiempo prudencial para realizar los ajustes requeridos para cumplir su objeto misional y retomar racionalmente sus actividades, ya sea implementado las tecnologías disponibles o estableciendo los protocolos para asegurar la atención presencial en los casos que la misma sea imprescindible.

“(iii) ... 6.32. Así pues, la Corte verifica que, en general, los artículos 3º a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 cumplen con las exigencias de finalidad y necesidad fáctica, sin perjuicio del análisis que sobre el particular se realizará de cada disposición al examinar el cumplimiento de los presupuestos de los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad.” Énfasis por fuera del texto original.

“(iv) ...

6.37. En segundo lugar, en la parte motiva del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional mencionó un conjunto de consideraciones específicas con las que pretende reforzar la justificación de las medidas. Así pues, frente a la implementación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para la gestión del sector público, la actualización y modificación de ciertos aspectos del procedimiento administrativo y de respuesta a las peticiones, la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias expedidas por autoridades, y la

suspensión de ciertas exigencias para el reconocimiento y pago de pensiones, se hizo referencia a⁸:

“(f) Las cifras sobre el número de los procedimientos administrativos que pueden adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante las autoridades del Estado (68.485), así como la modalidad por medio de la cual se tramitan los mismos (1.305 virtuales, 5.316 semipresenciales y 61.864 presenciales).

“(g) La posibilidad de adelantar ciertas actuaciones por medio del uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar la efectividad del servicio público, permitiendo que los funcionarios y trabajadores del Estado desempeñen sus labores desde sus hogares. +

“(h) La insuficiencia de los términos e instrumentos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para garantizarles a las personas un procedimiento que permita una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada a sus peticiones, dadas las restricciones sanitarias actuales.

“(i) La incapacidad de algunas entidades, especialmente del nivel territorial, para otorgarle a todos sus empleados las herramientas e infraestructura tecnológica necesaria para llevar a cabo sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, así como para adelantar los controles correspondientes.

“(j) La imposibilidad de desarrollar algunas actividades de forma presencial con ocasión de las consecuencias derivadas de la pandemia, lo cual puede afectar la garantía de ciertos derechos fundamentales o la prestación de determinados servicios públicos.”

En lo relativo al juicio de proporcionalidad *stricto sensu*, el máximo tribunal recordó la normativa tanto constitucional como legal que justifica la necesidad y los plazos para responder escritos respetuosos de petición presentados por la ciudadanía. Estos elementos pueden ser apreciados en el siguiente cuadro:

| Término general para resolver peticiones | |
|--|--|
| Art. 14 CPACA: 15 días | Art. 5º Dto. 491/20: 30 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales). |

⁸ Para fortalecer estas consideraciones, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República allegó al proceso copia del informe de la Función Pública sobre el número de trámites y procesos administrativos que se pueden adelantar ante las entidades del Estado.

| Término para resolver peticiones de documentos y de información | |
|--|--|
| Art. 14 CPACA: 10 días | Art. 5° Dto. 491/20: 20 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales). |
| Término para resolver peticiones referentes a consultas | |
| Art. 14 CPACA: 30 días | Art. 5° Dto. 491/20: 35 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales). |
| Ampliación de términos ante la imposibilidad de resolver la petición | |
| Art. 14 CPACA: plazo razonable que defina la entidad, el cual, en todo caso, no podrá exceder del doble de los términos expuestos, con lo cual la respuesta a la petición puede llegar a tardarse hasta 30, 20 y 60 días dependiendo el tipo de solicitud. | Art. 5° Dto. 491/20: plazo razonable que defina la entidad, el cual, en todo caso, no podrá exceder del doble de los términos expuestos, con lo cual la respuesta a la petición puede llegar a tardarse hasta 60, 40 y 70 días dependiendo el tipo de solicitud. Lo anterior no aplica para las peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales, frente a las cuales se aplican los términos del artículo 14 del CPACA, al igual que en torno a los aspectos no regulados específicamente. |

En la tabla aparecen los términos para contestar las peticiones consagradas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-. Igualmente, a fin de determinar la constitucionalidad del artículo 5°, la Corte se detuvo a estudiar en detalle las condiciones que deben cumplirse para que mediante un decreto legislativo se modifique una ley estatutaria y, luego, verificar que las mismas se cumplan en este caso.

Después de proceder a estudiar los antecedentes históricos y normativos, así como la línea jurisprudencial al respecto, concluyó que transitoriamente por vía de un Decreto Legislativo sí es posible reformar temporalmente una norma de carácter estatutario.

Sobre el particular, afirmó la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020 argumentos clave que se proceden a transcribir *in extenso* y a enfatizar en negrilla, dada su vigencia y pertinencia para las objeciones presidenciales que se presentan ante el Honorable Congreso de la República:

“... esta Corporación encuentra que la ampliación transitoria de los términos para atender las peticiones contemplada en el artículo 5° es conforme a la Constitución, porque si bien es una medida que modifica una norma estatutaria, como lo es el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que lo hace de forma temporal a fin de permitir el ejercicio racional del derecho fundamental de petición regulado en la misma, respetando el criterio de proporcionalidad, según se explica a continuación.

6.126. Efectivamente, la medida estudiada persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones

6.132. En contraprestación de la satisfacción de dicho bien constitucional, se sacrifica la oportunidad de respuesta de las peticiones que no tengan relevancia iusfundamental, es decir, de aquellas referentes a asuntos legales o reglamentarios. En efecto, en el parágrafo del artículo 5° se dispone que la ampliación de plazos “no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales”, a las cuales se les aplica el régimen ordinario contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que incluso, como se reseñó anteriormente, se contemplan trámites prioritarios y preferentes para el efecto.

6.133. Para la Corte dicha exclusión es de gran importancia, puesto que el valor constitucional de las peticiones, en gran medida, reside precisamente en la posibilidad de que por medio de ellas se puedan hacer efectivas otras prerrogativas superiores, como la libertad de información o las garantías de participación política.

6.134. Adicionalmente, la Corte resalta que la modificación de los plazos es temporal, pues solo aplicará para las peticiones sin relevancia iusfundamental que se encuentren en curso o se radiquen durante la emergencia sanitaria, con lo cual una vez finalice la misma, se volverán a aplicar los tiempos establecidos en la ley ordinaria.

6.135. En este orden de ideas, la medida se orienta a satisfacer un bien constitucional (buen funcionamiento del Estado) y si bien afecta el ejercicio un derecho de un derecho constitucional (de petición), lo hace en el ámbito de su regulación legal y reglamentaria y con el objetivo de permitir su más adecuada realización, razón por la cual la limitación temporal que se impone satisface el juicio de proporcionalidad.

6.136. Ahora bien, esta Corporación toma nota de que los plazos establecidos por el legislador excepcional no anulan la oportunidad que subyace al derecho de petición, ya que la regla general para responder las peticiones, en este caso de asuntos de índole legal o reglamentario, se modificó de 15 a 30 días, el cual no es un término excesivamente largo, si se compara con los plazos de los mecanismos judiciales para la protección de derechos, por ejemplo, con la duración de un proceso de tutela (10 días en primera instancia y 20 días en segunda instancia)⁹, o de cumplimiento (20 días en primera instancia y 10 días en segunda instancia)¹⁰.

⁹ Cfr. Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

¹⁰ Cfr. Ley 393 de 1997, “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

6.127. En concreto, este Tribunal evidencia que la ampliación de los términos para atender las peticiones le otorga tiempo de gracia a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar, en algunos eventos, adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.128. Igualmente, esta Corte estima que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones ordinarias, debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones de salud pública.

6.129. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere de un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

6.130. Por último, esta Sala evidencia que la ampliación de términos para atender peticiones es una medida proporcional en sentido estricto, porque un parangón entre los bienes en tensión permite evidenciar que no se trata de una determinación arbitraria.

6.131. Específicamente, por un lado, se pretende satisfacer un fin constitucional, como lo es el buen funcionamiento de la administración, el cual se ha visto afectado por las consecuencias derivadas de la pandemia, otorgándoles a las autoridades un término mayor para resolver ciertas peticiones, a fin de que al mismo tiempo puedan gestionar otros asuntos en medio de las dificultades que implica la imposibilidad de desarrollarlos de forma presencial con las herramientas e infraestructura ordinaria.

6.137. Una situación similar ocurre con la ampliación de 10 a 20 días para la atención de peticiones de información y documentos, o de 30 a 35 días para las consultas, en los que a pesar de que se aumentaron los tiempos de respuesta para las solicitudes de estricto no iusfundamental, en ningún caso ello supera el doble del término legal ordinario.

6.138. Por lo demás, la Corte observa que el legislador excepcional réplica la regla del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en relación con la facultad de informarle al interesado la imposibilidad de dar respuesta a su petición en los términos contemplados en la ley y su compromiso de atenderla en un plazo que no podrá ser superior al doble del inicial, lo cual constituye una herramienta razonable en la gestión administrativa, como lo reconoció este Tribunal al declarar su constitucionalidad en la Sentencia C-951 de 2014¹¹ y que, en esta oportunidad, dadas las excepcionales condiciones que enfrenta la sociedad debido a la pandemia, cobra una mayor validez.

6.139. En este punto, la Corte Constitucional estima necesario reiterar que los términos establecidos en la ley para dar respuesta a las peticiones constituyen el límite máximo que puede tardar una autoridad para atenderlas y, por consiguiente, es un deber de las autoridades tratar de resolverlas en tiempos más cortos en caso de ser posible, pues así lo ordenan los principios de celeridad y eficacia que rigen la función pública.

6.140. Finalmente, en atención a las intervenciones recibidas cuestionando la constitucionalidad de la disposición en examen, esta Corporación considera pertinente señalar que:


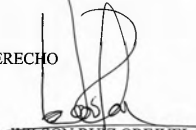
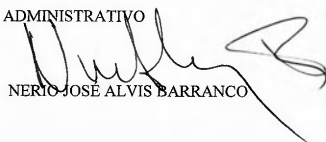
(i) No es necesario modular el alcance del artículo 5° del Decreto 491 de 2020 para indicar de forma expresa que la ampliación de términos no aplica para asuntos referentes a prerrogativas constitucionales específicas (v. gr. acceso a la información pública, salud, mínimo vital, etc.) o solicitudes con regulaciones especiales (v. gr. solicitudes de control político), porque se trataría de un condicionamiento redundante y podría generar el efecto de que se entienda que los temas que no se mencionen en el mismo quedan por fuera de su alcance. En este sentido, la Sala advierte que el texto normativo es claro en disponer que “la presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales”, así como que regula los plazos de peticiones “salvo norma especial” que disponga algo diferente.

¹¹ M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

| | |
|--|--|
| <p>(ii) No se presenta una omisión legislativa al no estipularse en la norma un trámite preferente para la atención de peticiones de información de interés público por estar relacionadas con la emergencia sanitaria o por ser relativas al ejercicio periodístico, ya que dichos temas, al no ser objeto de regulación de la disposición por estar excluidos de su alcance por tratarse del ejercicio de derechos fundamentales, en su gestión se deben seguir las reglas ordinarias que estipulan un procedimiento prioritario para su solución, el cual está contemplado en el artículo 20 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>(iii) El legislador excepcional, puede, dentro de un ámbito especial expedir normas que de manera transitoria regulen asuntos sujetos a reserva de ley estatutaria y orgánica, según se explicó páginas atrás.</p> <p>(iv) El artículo 5° desconoce el principio de igualdad, porque a pesar de que existen particulares que deben contestar peticiones en las mismas condiciones que las autoridades¹², no se estipuló que son destinatarios de la medida de ampliación de términos, lo cual resulta un trato injustificado, ya que equivalentemente se ven afectados por la pandemia, pues es un hecho notorio que la misma perjudicó a toda la sociedad. En este sentido, para evitar escenarios discriminatorios se dispondrá que lo señalado en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 también es de aplicación para los privados que deben resolver peticiones.</p> <p>6.141. Por lo anterior, esta Sala estima que el artículo 5°, con las precisiones expuestas, cumple con las exigencias de los juicios de no contradicción específica y proporcionalidad." Negrilla por fuera del texto original.</p> <p>En cuanto a la revisión del artículo 6°, los argumentos que utilizó la Corte Constitucional también se encuentran vigentes ante el contexto y las mutaciones que ha vivido la pandemia que lamentablemente no termina. En la Sentencia C-242 de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional afirmó razones tanto para respaldar la constitucionalidad, como para declarar inexequibles otros. Para facilitar la lectura, se enfatizan en negrilla los argumentos que dieron lugar a decretar la constitucionalidad de las normas objeto de la presente objeción por inconveniencia:</p> <p>"En el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 se habilita a las autoridades para suspender los términos de días, meses y años contemplados en la ley referentes a las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa a su cargo, ya sea de manera parcial o total, sin importar si los servicios se prestan de manera presencial o virtual. La anterior medida se condiciona, así:</p> <p>¹² Cfr. Artículos 32 y 33 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> | <p>(i) La suspensión de términos se puede declarar durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria y debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, previa evaluación de la necesidad de la medida por razones del servicio relacionadas con la emergencia sanitaria.</p> <p>(ii) Los términos suspendidos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>(iii) Durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley.</p> <p>(...)</p> <p>6.144. Ahora, para verificar la conformidad con la Constitución de la habilitación a las autoridades de suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa contemplada en el artículo 6°, la Corte precisa que la satisfacción de los principios superiores de celeridad y seguridad jurídica y la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso, implican que en las normas generales y abstractas se fijen, de manera ex ante, los plazos que tendrán los operadores para adelantar las diferentes actuaciones a su cargo.</p> <p>6.145. En consecuencia, las normas procedimentales deben impedir que los términos para adelantar las actuaciones puedan ser determinados, de forma ex post, por los operadores jurídicos, por lo que la habilitación de suspensión de términos contemplada en la norma examinada, en principio, tiene el potencial de afectar los referidos principios y, por ello, podría ser contraria a la Constitución.</p> <p>6.146. Sin embargo, esta Sala advierte que, excepcionalmente, la autoridad ordenadora puede definir situaciones específicas en las cuales, a fin de satisfacer un principio constitucional, se autoriza al operador competente para que pueda suspender los plazos fijados en la ley, por ejemplo, cuando se requiera de la práctica de un conjunto de pruebas para poder adoptar una decisión conforme a derecho o exista una fuerza mayor para adelantar las diligencias.</p> <p>(...)</p> <p>6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan</p> |
| <p>retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.</p> <p>6.151. Igualmente, esta Corte considera que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias.</p> <p>6.152. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.</p> <p>6.153. Por último, esta Sala evidencia que la habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos iusfundamentales, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.</p> <p>6.154. En relación con dicho aspecto, la Corte estima que limita el grado de afectación del principio constitucional de celeridad en las actuaciones, porque garantiza que los asuntos que versan sobre los bienes más preciados del ser humano no se vean suspendidos, y que la misma sólo aplique a causas en las que se debatan puntos de menor valía en el sistema de valores implementado en la Carta Política.</p> <p>6.155. En segundo lugar, la Sala advierte que la suspensión no aplica de plano y respeta la autonomía administrativa, pues le corresponde a cada autoridad definir cómo operara, teniendo la facultad de suspender todo el procedimiento o alguna etapa de este, lo cual debe justificarse en un acto administrativo motivado.</p> | <p>6.156. En torno al grado de motivación exigido, este Tribunal evidencia que se exige una fundamentación calificada, ya que la autoridad debe: (i) dar cuenta de que hubo una evaluación previa de la situación que la lleva a encontrar justificada la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos, y (ii) las razones que se invocan deben estar relacionadas con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria.</p> <p>6.157. En tercer lugar, esta Corte advierte que la medida que autoriza la suspensión es temporal, toda vez que únicamente puede adoptarse mientras dure la emergencia sanitaria y la misma se levantará de plano al día siguiente que finalice la misma, por lo que se descarta que continúe su aplicación después de que cesen las condiciones extraordinarias que dieron lugar a su adopción.</p> <p>6.158. En cuarto lugar, esta Sala observa que la medida examinada tiene en cuenta que la suspensión de términos puede afectar los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley y, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, señala que los mismos no correrán durante el plazo en que se utilice la figura.</p> <p>6.159. Por las anteriores razones, la Corte estima que el artículo 6° es conforme a la Constitución.</p> <p>(...)</p> <p>6.162. En el caso de las entidades del Estado, en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Congreso de la República dispuso las siguientes reglas para el cumplimiento de los fallos proferidos en su contra:</p> <p>(i) "Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento".</p> <p>(ii) "Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia".</p> <p>6.163. Sobre el particular, este Tribunal ha tomado nota de que "las entidades públicas, por razones de principio, se encuentran en el deber constitucional y legal de</p> |

| | |
|--|---|
| <p>ejecutar las sentencias en firme sin dilaciones injustificadas para que estas produzcan todos los efectos a los que están destinadas”, porque “una actuación contraria implicaría restarle valor coercitivo a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos en formas vacías carentes de contenido”¹³.</p> <p>(...)</p> <p>(i) “Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto”¹⁴.</p> <p>(ii) “El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar”¹⁵.</p> <p>6.165. En contexto normativo reseñado, en el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional dispuso que, durante la vigencia de la emergencia sanitaria, las autoridades, mediante acto administrativo, podrán suspender los términos establecidos para adelantar los trámites de pago de sentencias judiciales, bajo las mismas condiciones contempladas para las demás actuaciones en sede administrativa.</p> <p>6.166. Sobre el particular, esta Corporación advierte que la sentencia ejecutoriada constituye un título ejecutivo, producto de un proceso judicial que culminó con el reconocimiento de un derecho, así como que el trámite para su pago se orienta exclusivamente a que la entidad verifique la documentación y establezca de manera</p> <p>¹³ Sentencia T-371 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa), reiterada en el fallo T-048 de 2019 (M.P. Alberto Rojas Ríos).</p> <p>¹⁴ Con todo, en la norma se aclaró que a efectos de gestionar el cobro de la condena, “el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada”, pues “cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud”.</p> <p>¹⁵ Cfr. Artículo 192 del Código de Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, esta Corporación ha resaltado que “ninguna autoridad (...) puede sustraerse al debido acatamiento de los fallos judiciales por decisión voluntaria o discrecional o atribuirles un carácter meramente dispositivo, sin que con ello deje de verse comprometida la responsabilidad estatal, además de la responsabilidad personal del servidor público (artículo 6 constitucional). Los derechos o intereses de las personas reconocidos o declarados en una sentencia no serían efectivos sin la obligación correlativa de la administración de cumplir las providencias judiciales. En eso está fundamentado el principio de legalidad que orienta toda actividad administrativa, el cual protege a los asociados de decisiones arbitrarias que se apartan de la voluntad del legislador democráticamente elegido” (Sentencia T-371 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa).</p> | <p>razonable las condiciones de modo y tiempo para cumplir con la orden judicial, de acuerdo con los recursos presupuestados para este tipo de erogaciones.</p> <p>6.167. En este sentido, esta Corporación considera que estas actuaciones difieren de otros procedimientos administrativos en los que la autoridad puede requerir de una actividad probatoria para emitir un pronunciamiento de fondo. Por tal motivo, esta Corte considera que la suspensión del pago de sentencias constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva que:</p> <p><u>(i) No es claro de qué manera se encamina a conjurar la causa del estado de emergencia causado por el coronavirus COVID-19 o sus efectos en la administración pública;</u></p> <p><u>(ii) No fue motivada de manera suficiente por el Gobierno Nacional, quien omitió señalar la razón por la cual se hacía necesario adoptar esta medida a pesar de sus consecuencias para los ciudadanos afectados; y</u></p> <p><u>(iii) Resulta desproporcionada, pues le impone una carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, máxime cuando el acto normativo en control, en otras disposiciones, garantiza la continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, por lo que no se vislumbra una explicación válida y razonable que justifique el cese temporal de estos pagos.</u></p> <p><u>6.168. Así las cosas, la Corte declarará inexecutable el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020 por no cumplir con las exigencias constitucionales propias de la legislación excepcional, pues afecta un derecho fundamental de forma desproporcionada, sin que exista una motivación suficiente o una evidente finalidad imperiosa.</u></p> <p>- Análisis del parágrafo 2° del artículo 6°</p> <p>6.169. La Sala advierte que, desde una perspectiva jurídica, una razón para que el legislador hubiera establecido el parágrafo 2° a fin de aclarar la posibilidad de suspender los trámites que se adelantan para la atención de las solicitudes de prestaciones a cargo de fondos de cuenta sin personería jurídica, radica en que existen normas especiales que establecen unos tiempos para adelantar dichas actuaciones, so pena de el surgimiento de la obligación de pagar intereses moratorios.</p> <p>6.170. En concreto, a efectos de citar un ejemplo del reconocimiento de una prestación social a cargo de un fondo sin personería jurídica, puede mencionarse el caso del</p> |
| <p>Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG¹⁶, frente al cual se ha establecido que es aplicable lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006¹⁷, en el que se regula el pago de las cesantías en el sector público, así:</p> <p>“La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social (...).</p> <p>En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este”.</p> <p>6.171. Sobre el particular, esta Corporación resalta que las normas que establecen sanciones moratorias, como la citada, buscan evitar que:</p> <p>(i) Las entidades omitan pagar las sumas dinerarias debidas a los administrados y, con tal propósito, establezcan mecanismos de gestión administrativa adecuados para propender por el cumplimiento pronto de las obligaciones a fin de precaver afectaciones al patrimonio público.</p> <p>(ii) La mora en el pago de las deudas implique para el individuo una pérdida ante la devaluación natural del dinero.</p> <p>(iii) Se desconozca la importancia que la cancelación de una deuda puede tener para el acreedor por tener origen en el goce de un derecho fundamental, por ejemplo, la protección frente a la contingencia de desempleo salvaguardada por el derecho a la seguridad social en el caso del pago de las cesantías.</p> <p>6.172. En este sentido, cabe preguntarse sobre lo que ocurre cuando una entidad, por razones externas e imprevisibles, no puede cumplir con la gestión administrativa respectiva para evitar que se cumpla el supuesto de hecho exigido por una norma para</p> <p>¹⁶ Cfr. Ley 91 de 1981. “Artículo 3. Créase el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital (...).”</p> <p>¹⁷ Cfr. Sentencia SU-336 de 2017 (M.P. Iván Humberto ESCRUCERÍA MAYOLO).</p> | <p>que se configure una sanción moratoria y si en ese caso resulta imperativo, a la luz de la Constitución, exigir ese pago.</p> <p>6.173. Al respecto, por un lado, esta Sala advierte que una respuesta positiva a dicha cuestión implicaría desconocer el principio de buena fe que rige las relaciones entre los administrados y el Estado de conformidad con el artículo 86 superior. En efecto, obligar a una entidad a pagar una sanción moratoria a pesar de que la tardanza en cancelar una deuda no se debió a su culpa, sino a un factor externo ajeno a la institucionalidad e imprevisible, supone desconocer la finalidad de dicha figura e ignorar la máxima del derecho conforme a la cual “nadie está obligado a lo imposible”.</p> <p>6.174. Por otro lado, la Corte evidencia que una respuesta negativa a la pregunta implicaría desconocer que la sanción moratoria lleva implícita también una compensación por la devaluación del dinero, así como que sirve de garantía de satisfacción de intereses de gran importancia para los individuos, como el goce de los derechos fundamentales.</p> <p>6.175. En este orden de ideas, la Corte evidencia que el parágrafo 2° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, al permitir la suspensión de los trámites referidos a la atención de prestaciones sociales, ofrecen una solución para que evitar que las autoridades sean sancionadas, por ministerio de normas que establecen sanciones moratorias, cuando en razón de la calamidad pública causada por la pandemia y las medidas adoptadas para enfreñarla, no puedan gestionar en debida forma el pago de sus obligaciones.</p> <p>6.176. Empero, dicha disposición desconoce que la razón de ser de la sanción moratoria no se limita a castigar a la entidad ante posibles dilaciones en la gestión administrativa, sino que también busca garantizar que la devaluación del dinero no afecte a los administrados, así como reconocer la importancia de la satisfacción de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social.</p> <p>6.177. Ahora bien, en torno al primer punto, este es, el reconocimiento de la devaluación del dinero, la Sala evidencia que es un aspecto que no fue tenido en cuenta en la norma enjuiciada, pues al suspenderse los términos de la atención de prestaciones sociales, las sanciones moratorias estipuladas en el derecho positivo no se configurarían y, por tanto, ante la inexistencia de otra disposición que ordene actualizar el valor del dinero, los administrados se verán afectados en su derecho a mantener el valor adquisitivo de sus acreencias.</p> <p>(...)</p> |

| | |
|--|--|
| <p>6.179. En relación con el segundo punto, esto es, la satisfacción del derecho a la seguridad social, la Corte considera que la afectación que la medida contempla en el párrafo 2º genera sobre el mismo es proporcional en sentido estricto, porque, por un lado, persigue evitar que una entidad sea condenada a pagar una sanción moratoria a pesar de que no estuvo en la capacidad material de evitar la configuración del supuesto de hecho que le hubiera evitado el castigo financiero; y, de otra parte, se evidencia que el menoscabo de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social no es gravoso, porque:</p> <p>(i) La suspensión de términos no opera de plano y, por ello, debe ser motivada mediante acto administrativo, en el que la autoridad debe demostrar que existió una imposibilidad material de cumplir con la deuda pendiente de pago por razones relacionadas con la pandemia y no por motivos administrativos de otra índole.</p> <p>(ii) La suspensión de términos es de carácter transitorio, pues ante la ausencia de un término especial de levantamiento de la misma en el acto administrativo, dicha medida finalizará una vez termine la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, momento en el cual se retomarán los plazos y en caso de incumplimiento de las normas que establecen las sanciones moratorias, se causarán las mismas.</p> <p>(iii) Las posibles arbitrariedades en las que incurra una autoridad al suspender la atención de una prestación, al estar contenidas en un acto administrativo, pueden ser cuestionadas por medio de los mecanismos judiciales disponibles, como la acción de tutela cuando se vulneren derechos fundamentales.</p> <p>(iv) Si bien no se garantizará el pago de la sanción moratoria, si se deberá reconocer la indexación de las sumas adeudadas.</p> <p>6.180. Así las cosas, a partir de las consideraciones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 6º del Decreto 491 de 2020, salvo la de su párrafo 1º que se declarará inexecutable, y la de su párrafo 2º en relación con el cual se declarará la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma." Énfasis por fuera del texto original.</p> <p>Tal y como ya se manifestó, los ejes centrales de los argumentos expuestos por la Corte (en particular los enfatizados con negrillas) se encuentran vigentes, en la medida que</p> | <p>lamentablemente la pandemia es una realidad que no se ha podido superar, sin que además exista certeza sobre su extinción o control definitivo. De hecho, precisamente, ante la llegada de la variante Ómicron, el país se encuentra en alerta y a causa de dicha variante, en otras partes del mundo ya se vive una cuarta ola de contagio que ha obligado a algunos Estados a adoptar medidas sanitarias de distanciamiento y aislamiento; motivo por el cual se insta tanto al Congreso de la República como a la ciudadanía en general a obrar con precaución y prevención frente al desarrollo de la pandemia y las medidas para contener su expansión.</p> <p>7. Conclusiones</p> <p>En el contexto descrito, a juicio del Gobierno nacional, el Proyecto de Ley 473 de 2021 Senado, 448 de 2021 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020", y en particular sus artículos 2 y 3, son inconvenientes, en razón a que las circunstancias de salud pública y emergencia sanitaria que dieron lugar a la expedición de las reglas previstas en los artículos 5 y 6 del aludido Decreto 491 de 2002, a la fecha, aún no han sido superadas, motivo por el cual estas deben permanecer vigentes en el ordenamiento jurídico.</p> <p>Las medidas contenidas en los artículos 5 y 6 del Decreto 491 de 2020, persiguen el propósito de limitar las posibilidades de propagación del virus SarsCov-2 y la enfermedad Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, resultando imprescindible su permanencia en el ordenamiento jurídico en tanto permanezcan activas las circunstancias de emergencia sanitaria que dieron lugar a su expedición.</p> <p>En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional devuelve al Congreso de la República el Proyecto de Ley 473 de 2021 Senado, 448 de 2021 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020", sin la correspondiente sanción presidencial para que se dé trámite a las objeciones por inconveniencia presentadas.</p> <p style="text-align: center;">III. SOLICITUD</p> <p>Sobre la base de los argumentos expuestos, la Presidencia de la República DEVUELVE al Congreso de la República el Proyecto de Ley 473 de 2021 Senado, 448 de 2021 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020", sin la correspondiente sanción presidencial para que se dé trámite a las objeciones presentadas por inconveniencia.</p> |
|--|--|

| |
|---|
| <p style="text-align: center;">I. ANEXOS</p> <p>1. Copia de la comunicación de la Presidencia de la República, en la que se registra que el Proyecto de Ley 473 de 2021 Senado, 448 de 2021 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020", se radicó en la Presidencia de la República el día 14 de diciembre de 2021 a las 12:06 pm.</p> <p>2. Resultados del Plan Nacional de Vacunación PNV producido por el puesto de Mando Unificado 114, con fecha del 14/12/2021.</p> <p>De los honorables congresistas, con el debido respeto,</p> <div style="text-align: center;">  <p>EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO</p>  <p>WILSON RUIZ OREJUELA</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,</p>  <p>NERIO JOSÉ ALVIS BARRANCO</p> </div> |
|---|

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.

CONTENIDO DE LA PONENCIA

Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| <i>I. Trámite Legislativo</i> | 3 |
| <i>II. Objeto y Contenido del Proyecto</i> | 3 |
| Objeto del Proyecto de Ley | 3 |
| Contenido del Proyecto Ley | 3 |
| Comparativo con la Ley 1780 de 2016 | 4 |
| <i>III. Marco legal</i> | 8 |
| <i>IV. Justificación de la Iniciativa</i> | 12 |
| <i>V. Conceptos de la Entidades</i> | 16 |
| Concepto del Ministerio de Hacienda | 16 |
| Concepto del Ministerio de Trabajo | 18 |
| Concepto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) | 19 |
| <i>VI. Consideraciones del Autor</i> | 20 |
| <i>VII. Consideraciones del Ponente</i> | 21 |
| <i>VIII. Pliego de modificación</i> | 24 |
| <i>IX. Conflictos de interés</i> | 30 |
| <i>X. Proposición</i> | 32 |
| <i>XI. Texto propuesto</i> | 33 |

I. Trámite Legislativo

El proyecto de Ley 090 de 2021 fue radicado el día 21 de julio de 2021, por los Honorables Representantes a la Cámara Buenaventura León León , Alfredo Ape Cuello Baute , Ciro Antonio Rodríguez Pinzón , Adriana Magali Matiz Vargas , Juan Carlos Wills Ospina, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Juan Carlos Rivera Peña, José Gustavo Padilla Orozco, Wadith Alberto Manzur Imbett, Nidia Marcela Osorio Salgado, Félix Alejandro Chica Correa , Emeterio José Montes De Castro , José Elver Hernández Casas, Germán Alcides Blanco Álvarez, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Diela Liliana Benavides Solarte, Jaime Felipe Lozada Polanco, María Cristina Soto De Gómez, Yamil Hernando Arana Padai y Felipe Andrés Muñoz Delgado. Fue publicado en la Gaceta Oficial No. 955 de 2021. El día 01 de septiembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima designó como ponente para primer debate al suscrito Representante Omar de Jesús Restrepo.

II. Objeto y Contenido del Proyecto

El proyecto de ley No. 090 Cámara, que es objeto de análisis en la presente ponencia se perfila como un proyecto modificadorio a la Ley No. 1780 de 2016, y se propone de manera específica la creación de una ruta que promueva incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo.

Objeto del Proyecto de Ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto reforzar y ampliar los incentivos de las empresas que contraten jóvenes, y pretende estimular la vinculación laboral de jóvenes, entre 18 y 28 años de edad, al sector productivo, fomentando rutas y bases institucionales para el diseño y la ejecución de diferentes políticas de empleo, emprendimiento y oportunidades que ayuden a fomentar de una mejor manera, diferentes mecanismos que promuevan positivamente la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia.

Contenido del Proyecto Ley

El artículo 1 de proyecto contiene la modificación al artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, la cual consiste en ampliar el periodo en que se exime del pago de matrícula mercantil y de su renovación de un año a los dos años siguientes a su constitución, a las empresas que contraten personal en rango de edades de 18 a 28 años (jóvenes). Es decir, se modifica en tres sentidos el artículo 3 de la Ley 1780, el primero, tendiente a ampliar de uno a dos años el periodo del beneficio, el segundo, el cambio de el rango de edades, pues en el artículo 2 de la Ley 1780, se contemplaba como joven hasta los 35 años y aquí se reduce de los 18 a los 28; y finalmente, se modifica la condición para obtener del beneficio, pues antes se empezaba a contar desde

el año de inicio de la actividad económica principal, como lo establece la Ley 1429 de 2010 y con este proyecto queda a partir de la constitución legal de la persona jurídica, dejando como irrelevante el momento de inicio de la actividad económica principal.

El artículo 2 modifica el artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, ampliando el plazo en el que se exime de la realización de aportes a cajas de compensación familiar a los nuevos emprendedores, cambiando el término inicial de la Ley 1780 de 1 año a 2 años. Así mismo, propone en un párrafo reducir en un 0,7% los aportes a seguridad social por dos años a las empresas que contraten personal entre los 18 y 28 años sin experiencia laboral.

El artículo 3 adiciona un párrafo al artículo 8 de la Ley 1780 de 2016.

Por su parte el artículo 4 adiciona un párrafo, que postula a los practicantes que hayan realizado su ejercicio profesional en entidades públicas o privadas, para que sean tenidos en cuenta como primera opción para ocupar el cargo en el que se venían desempeñando, toda vez que cumplan los requisitos y hayan tenido un buen rendimiento laboral.

Finalmente, el artículo 5 adiciona un párrafo al artículo 23 de la Ley 1780 de 2016, el cual responsabiliza a la procuraduría general de la nación, para hacer seguimientos semestrales al cumplimiento del presente Proyecto Ley.

Comparativo con la Ley 1780 de 2016

| Proyecto de Ley 090 de 2021 Cámara | Legislación actual |
|---|--|
| <p>Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las <u>empresas que contraten personal en rango de edades entre los 18 a los 28 años</u> y que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación <u>durante los dos (2) años siguientes a su constitución.</u></p> | <p>Ley 1780 de 2016, artículo 3:</p> <p>ARTÍCULO 3°. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.</p> <p><i>NOTA: (Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-333 de 2017)</i></p> |
| <p>Artículo 2°. Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7. No aporte a cajas de</p> | <p>Ley 1780 de 2016, artículo 7:</p> <p>ARTÍCULO 7°. No aporte a Cajas de</p> |

compensación familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los **dos (2)** primeros años de vinculación.

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.

Parágrafo 1o. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2o. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Parágrafo 3o. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.

Parágrafo 4º. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no

Compensación Familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación,

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO 1º. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.

PARÁGRAFO 2º. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

PARÁGRAFO 3º. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.

| | |
|--|---|
| <p><u>tenga experiencia laboral.</u></p> | |
| <p>Artículo 3°. Adiciónese un párrafo artículo 8 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8o. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.</p> <p><u>Parágrafo: Las entidades estatales deberán dentro de su nómina de personal tener contratado el 10% de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad.</u></p> | <p>Ley 1780 de 2016, artículo 8:</p> <p>ARTÍCULO 8°. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de post conflicto.</p> |
| <p>Artículo 4°. Adiciónese un párrafo artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> <p>Por tratarse de una actividad formativa, la</p> | <p>Ley 1780 de 2016, artículo 15:</p> <p>TÍTULO III PRÁCTICAS LABORALES</p> <p>ARTÍCULO 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> |

práctica laboral no constituye relación de trabajo.

Parágrafo 1. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.

Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma.

Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley.

PARÁGRAFO 4. Las entidades públicas o privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, una vez finalicen estas, se comprometerán a tenerlos en cuenta como primera opción para ocupar el cargo en el cual se venían desempeñando; siempre que hayan tenido un buen rendimiento laboral y hayan cumplido a cabalidad con las funciones o tareas que se les haya asignado durante el período de la práctica.

Artículo 5°. Adicionar un parágrafo al artículo 23 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y

Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.

PARÁGRAFO 1°. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus decretos reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.

PARÁGRAFO 2°. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma.

PARÁGRAFO 3°. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente Ley.

PARÁGRAFO 4°. Si las actividades que se desarrollan no están directamente relacionadas con el área de estudio la práctica laboral mutara a relación laboral con sus implicaciones legales.

(Adicionado por el Art. 2 de la Ley 2119 de 2021)

ARTÍCULO 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del Estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y

| | |
|---|--|
| <p>jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y emprendimiento.</p> <p>Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.</p> <p><u>Parágrafo. La Procuraduría General de Nación deberá realizar seguimiento semestral, al efectivo cumplimiento de las acciones establecidas en el presente artículo.</u></p> | <p>emprendimiento.</p> <p>Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.</p> |
| <p>Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> | |

III. Marco legal

El presente proyecto de ley va en línea con otros desarrollos normativos que han buscado promover la vinculación laboral de jóvenes, a través de la generación de incentivos y la eliminación de barreras de acceso al mercado de trabajo:

| | |
|---|--|
| <p>Constitución Política de Colombia</p> | |
| <p>Artículo 1°.</p> | <p>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</p> |

| | |
|---|--|
| | respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. |
| Artículo 26 | Toda persona es libre de escoger profesión u oficio, La ley podrá ofrecer título de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionaran y vigilaran el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquéllas que impliquen un riesgo social. |
| Leyes | |
| Ley 375 de Julio 4 de 1997 | Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones |
| Ley 720 del 24 de diciembre de 2001 | Ley de Acciones Voluntarias - la cual tiene por objeto promover, reconocer y facilitar la Acción Voluntaria como expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad social, reglamentar la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas y regular sus relaciones. |
| Ley 789 de 2002 | Que tiene como propósito el “deslaborizar” el vínculo definido con el Contrato de Aprendizaje. De tal manera que, en la actualidad, el contrato de aprendizaje es una figura especial dentro de Derecho del Trabajo que no tiene una connotación laboral. |
| Ley 1014 del 26 de enero de 2006 | Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento Que con 10 objetivos básicos establece la promoción de los jóvenes emprendedores y sus organizaciones en Colombia. |
| Ley 1429 de 2010 | Ley de Formalización y Generación de Empleo - la cual tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. |
| Ley Estatutaria 1622 de 2013 modificada por la Ley Estatutaria 1885 de 2018 | Estatuto de ciudadanía juvenil: "Establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país." |

| | |
|--|--|
| Ley 1636 de 2013 | Que tiene como principal objetivo la creación del Mecanismo de Protección al Cesante. Dentro de esta Ley se contempla la creación del Servicio Público de Empleo, como un sistema que contribuye a la articulación de oferta y demanda de trabajo, eliminando los costos asociados a la intermediación laboral. Esto es particularmente importante para los jóvenes, que una vez salidos de sus procesos de formación no cuentan con los vínculos sociales necesarios para ubicarse laboralmente. |
| Ley 1738 de 2014 | En la cual se eliminó el requisito de la libreta militar para obtener el grado en la universidad. Esto permite que muchos jóvenes puedan culminar adecuadamente sus procesos de formación, vitales para el adecuado posicionamiento en el mercado de trabajo |
| Ley 1780 de 2016 | Por medio de la cual se promueve el empleo y el Emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar Barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras Disposiciones. Es sobre esta ley que se proponen las modificaciones mediante el presente proyecto de ley. |
| Ley 1885 del 1 de marzo de 2018 | objeto es "Por la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones." |
| Jurisprudencia | |
| Sentencia 115 de 2017 Corte constitucional | Consideró que las medidas que focalizan la acción de fomento del Estado, para el acceso al empleo formal en beneficio de una población de manera sectorizada, materializa el Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1° Constitucional. Pues, con estas medidas se persiguen la prosperidad general, así como los derechos a la igualdad y al trabajo, y al principio de progresividad. |
| Sentencia 00485 de 2017 Consejo de Estado | Las normas que se acusan prevén la posibilidad de que las empresas de servicios temporales presten servicios misionales temporales. Asimismo, nota la Sala que los dos requisitos para ello no niegan la posibilidad de que las empresas de servicios temporales presten servicios misionales temporales: por el contrario, dichos requisitos están ligados a que los servicios misionales tengan precisamente un carácter permanente, y éstos sean vulneratorios de los derechos previstos en la legislación laboral. |
| Sentencia C-862/12 | Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria No. 169/11 Senado – No. 014/11 Cámara “Por medio de la cual se expide el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones”. |

| | |
|---|---|
| Sentencia C-484/17 | Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 27/15 Senado – No. 191/15 Cámara, “por la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”. |
| Sentencia-c 333/2017 | <i>“El trabajo como valor, principio, derecho y obligación social fue catalogado por el Constituyente de 1991 como un principio informador, sobre el cual gira la configuración de Estado social de derecho. La Asamblea Constituyente pretendió señalar “un rumbo inequívoco y fundamental para la constitución de una nueva legitimidad, para la convivencia democrática, que debe nutrir el espíritu de la estructura toda de la nueva Carta.” Por esta razón, se constituye en una herramienta de interpretación de la acción estatal, de los derechos y deberes incluidos en la Constitución, así como un factor indispensable de integración social. Tiene múltiples formas de expresión, puesto que no es solamente un derecho a través del cual el individuo obtiene recursos que le permiten sufragar sus necesidades básicas, sino que también constituye una obligación social que se traduce en un mecanismo de incorporación de la persona a la colectividad como sujeto que se dignifica a través del aporte que hace al desarrollo de la comunidad.”</i> |
| Directiva Presidencial N°1 2020 | Vinculación y Contratación de Jóvenes entre 18 y 28 años. |
| Decreto 2365 de 2019 | Por el cual se modifica el Reglamentario Único del Sector de Función Pública (Decreto 1083 de 2015), en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público. |
| Las Normas Internacionales del Trabajo relativas al empleo juvenil (NIT) | |
| OIT Organización Internacional del Trabajo (2005 y 2012) | Las Normas Internacionales del Trabajo incluyen Convenios y Recomendaciones. En conjunto, estos instrumentos proporcionan una guía práctica para los países que tratan de facilitar la integración plena y productiva de los jóvenes al mercado laboral. |
| | Las NIT o normas internacionales del trabajo, cubren como temas centrales la capacidad educativa, la mejora de la empleabilidad, el espíritu empresarial y la creación de empleos productivos para jóvenes. También establecen disposiciones importantes sobre cómo los jóvenes ingresan a la fuerza laboral y las condiciones de empleo, como la edad mínima de admisión, la remuneración, el tiempo, el trabajo nocturno y los exámenes médicos, la seguridad y la salud ocupacional, y la inspección del trabajo de trabajo. |

| | |
|--------------------------|--|
| Documentos Conpes | |
| Número 173 de 2014 | Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Este documento busca generar una serie de acciones que permitan que la población joven del país pueda vincularse más y mejor al sector productivo. Así, se espera potencial el rol de los jóvenes como actores claves en el desarrollo del país y que este rol sea reconocido por los diferentes actores de la sociedad. Finalmente, se busca desarrollar el capital humano de los jóvenes, de tal manera que estén mejor preparados al momento de decidir su futuro profesional y laboral. |

IV. Justificación de la Iniciativa

La iniciativa busca favorecer empresas que contraten personas entre 18 y 28 años, quienes también tendrán más oportunidades laborales. La propuesta señala que las entidades estatales deberán dentro de su nómina de personal tener contratado el 10% de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad. La intención es reformar la Ley 1780 buscando promover el empleo y el emprendimiento juvenil, adicionando, entre otros, los siguientes aspectos:

- Que los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los dos (2) primeros años de vinculación. Para ello, deberán incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.
- Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.

El texto recuerda que la práctica laboral

es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral y que “por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo”.

Pero, pide adicionar un párrafo que indique que “las entidades públicas o privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, una vez finalicen estas, se comprometerán a tenerlos en cuenta como primera opción para ocupar el cargo en el cual se venían desempeñando; siempre que hayan tenido un buen rendimiento laboral y hayan cumplido a cabalidad con las funciones o tareas que se les haya asignado durante el período de la práctica”.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. De allí que Colombia expidiera la Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo, con el fin de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad; como una medida urgente para prevenir las altas cifras de desempleo.

El desempleo juvenil es uno de los grandes problemas de la economía global. El caso colombiano representa un interesante caso de estudio: por una parte, el país tiene la mayor tasa de desempleo de jóvenes con alta educación dentro de los países latinoamericanos; por otra, la tasa de desempleo de jóvenes con baja educación es de las más bajas de la región. El panorama de las mujeres es el más complejo: las mujeres jóvenes con más educación son quienes presentan más problemas en su empleabilidad; por su parte, la informalidad laboral impacta más a los jóvenes y a las mujeres.

Sobre el tema, la ley de formalización y generación de empleo, en el marco del sistema de relaciones laborales colombiano, Ley 1780 de 2016, es el instrumento de formalización y generación de empleo, la cual contiene las normas que articulan el conjunto de incentivos a la contratación y el emprendimiento juvenil.

La población joven en Colombia representa 25,9% del total. Las últimas cifras del censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), evidencian que en el país hay aproximadamente 12,53 millones de personas entre los 15 y los 29 años. El departamento que registra un mayor porcentaje de población joven es Amazonas, pues la cifra es de 29,24%. Le siguen Putumayo, Guainía, Vichada y Guaviare, con 29,12%, 28,96%, 28,65% y 28,55%, respectivamente. En Bogotá el porcentaje de jóvenes es de 26,88%.

De acuerdo con el DANE, en Colombia, la juventud es la etapa de la vida comprendida entre los 14 y 28 años de edad. En esta etapa la persona se encuentra en proceso de “consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía”. Con respecto a la situación de los jóvenes entre 15 y 24 años, se ha identificado que además del alto desempleo que sufren, quienes trabajan, lo hacen en condiciones precarias, informales y con bajos salarios.

A junio de 2021, el desempleo juvenil estaba en 23,10% y se registraron 1,57 millones de jóvenes desempleados y 5.5 millones de inactivos. (DANE, 2021). Desde el inicio de la pandemia, la tasa de desempleo juvenil en Colombia ha ido en aumento, pues esta pasó de 18,7%, antes de la llegada del covid-19, a 23,10% en el trimestre móvil de febrero a abril de este año. Se hace necesario manifestar que Colombia ocupa uno de los mayores índices de

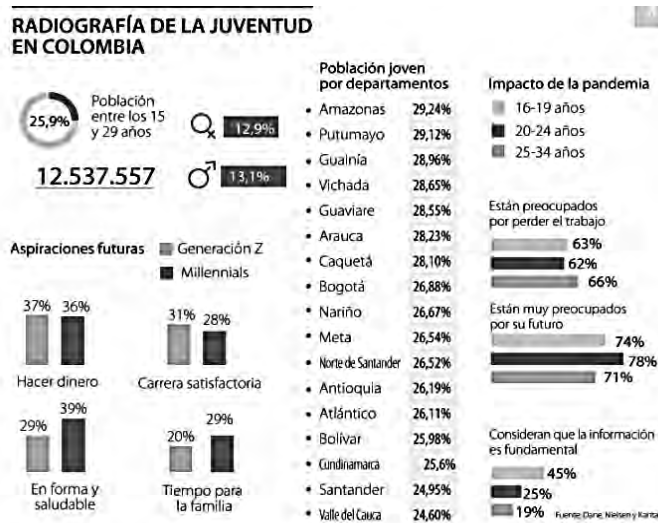
desempleo juvenil, lo cual afecta y vulnera el acceso a servicios sociales, educación y cobertura en salud.

Entre las ciudades afectadas con el desempleo juvenil, se encuentran Riohacha (es la ciudad que registra la mayor tasa de desempleo juvenil), con una cifra de 31%. Le siguen Neiva, con 29,60%; Ibagué, con 28,9%, y Armenia, con 28,1%, como se puede observar en las siguientes gráficas¹:



Fuente: La república.

Una problemática tangible es la falta de acceso a un empleo digno por parte de la población en el país, en el cual las alarmas se encienden frente al hecho que atribuyen a la falta de oportunidades causa principal por la cual no han accedido a una formación y capacitación en donde los niveles educativos son la mayor problemática para acceder a un trabajo para la población juvenil.



¹ Infografías tomadas del periódico La República 21/06/2021, recuperadas el 23 de agosto de 2021 en: <https://www.larepublica.co/especiales/las-1000-empresas-mas-grandes-de-2020/el-desempleo-juvenil-esta-en-2310-y-se-registran-157-millones-de-jovenes-desocupados-3187663>

Fuente: La república, 2021²

En el segmento de la población juvenil se observa una brecha de desempleo aún más marcada entre hombres y mujeres, pues mientras los primeros registran una tasa de 17,9%, la de las segundas es de 30,1%, con una diferencia de 12,2 puntos porcentuales.

Recientemente, se planteó una política para emplear a jóvenes adquieran experiencia y aunque es importante es insuficiente, porque es una propuesta limitada, debido a que soluciona únicamente el problema de la experiencia, pero no el de la sobre calificación y del excedente de mano de obra en ciertas disciplinas. En Colombia son muchos los retos que los jóvenes menores a los 28 años tienen para ingresar al mundo laboral, el 80% de los jóvenes no consiguen su primer trabajo en la misma empresa donde realizaron sus prácticas profesionales; por tanto, se requiere que las empresas se les ordene quede forma obligatoria den prioridad a seguir la etapa productiva y así se evite la deserción laboral en la población joven.

Si bien es cierto se hace necesario y urgente motivar a las empresas que contraten a la población joven al sector productivo, el cual el gobierno Nacional les ofrece beneficios tributarios, cabe señalar que muchas de las empresas no es de su prioridad fomentar y adquirir los beneficios que establecidos en la ley 1429 de 2010 “la cual ordena la formalización y generación de empleo”.

Son diversas las perspectivas desde la cuales el tema se puede abordar. Primero, es importante derribar ciertos mitos que existen alrededor de la población joven. Uno de ellos relacionados con que a los jóvenes no les gusta trabajar. “la realidad es que los jóvenes son muy buenos trabajadores, de hecho, son muy eficientes debido a la facilidad que tienen para utilizar la tecnología a su favor”. Así mismo se ha podido identificar, que una de las razones por la que los jóvenes se irán a otra empresa es, en un 15%, por la búsqueda de estabilidad laboral y que quizá no le tienen en cuenta sus destrezas, su capacidad y el talento de los jóvenes.

El origen del mito quizás sea, que estas nuevas generaciones a diferencia de las anteriores le dan mucha más prioridad a un balance entre su vida laboral y su vida personal y ese es el reto que tienen las empresas: ofrecerles beneficios que garanticen un equilibrio en este sentido. Así, uno de los factores con los que los jóvenes evalúan sus empresas es por la calidad de vida y beneficios que les otorgan, 12% y 11% respectivamente.

De acuerdo con el DANE (2021), la tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 41,7%, presentando un aumento de 6,9 p.p. frente al trimestre móvil mayo - julio 2020 (34,9%). Para los hombres esta tasa se ubicó en 51,3% y para las mujeres la TO fue de 32,0%.³

² <https://www.larepublica.co/especiales/las-1000-empresas-mas-grandes-de-2020/el-desempleo-juvenil-esta-en-2310-y-se-registran-157-millones-de-jovenes-desocupados-3187663>

³ Recuperado el día 23 de agosto de 2021: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>

La empleabilidad juvenil en la reactivación económica, en Colombia, refleja una tasa de desempleo en los jóvenes llegó al 23.3%.⁴ Los jóvenes son el grupo poblacional con mayores desventajas en el acceso al sistema laboral -que en la crisis económica y sanitaria ha demostrado ser especialmente vulnerable- porque son los primeros en ser despedidos y los últimos en ser contratados. De acuerdo con el observatorio de empleabilidad de la universidad del Rosario (2021), “...la tasa de desempleo juvenil para junio de 2021 alcanzó el 23,3%, superando la tasa nacional que se ubicó en el 14,4% para el mismo período. Las barreras por ausencia de experiencia y falta de conexión entre los sistemas educativos y el mundo laboral determinan desventajas en el acceso al primer empleo. La protección contra el despido ligada a la antigüedad laboral y la retención del personal más experimentado determina la especial vulnerabilidad de los jóvenes en materia de estabilidad...más allá de las limitaciones temporales de la Estrategia Sacúdete de subsidio a la nómina por contratación de jóvenes, resulta deseable incluir condicionantes sociales, tales como garantías de estabilidad respecto de las vinculaciones, porcentajes por contratación de poblaciones jóvenes vulnerables, (por ejemplo, mujeres, personas con discapacidad, entre otros) para la rentabilización social del esfuerzo fiscal...”

Por otra parte, es importante que los jóvenes consideren varios factores que deben tener en cuenta a la hora de buscar su primera experiencia laboral, la mayoría de los nuevos profesionales se enfocan principalmente en los beneficios que les puedan ofrecer, el salario resulta una prioridad. Sin embargo, el primer trabajo es un primer paso muy importante para lo que será el futuro laboral, por lo que también se recomienda analizar los pros y contras de su próximo empleador, la proyección laboral que el cargo ofrece, los retos y responsabilidades que permitan adquirir habilidades y experiencia futura y por qué no, rodearse de personas que profesionalmente son modelos a seguir, que seguro, tienen mucho que enseñar.

Finalmente, es importante que las empresas identifiquen oportunidades para potenciar el talento joven y aprovechar no sólo las competencias cognitivas de los jóvenes trabajadores, sino su capacidad de innovación, su amplio dominio de herramientas tecnológicas y su rápida capacidad de aprendizaje. Este es el reto para que las empresas muestren la empleabilidad como un camino tan válido como el emprendimiento, e incluso, puedan incorporar la innovación y el emprendimiento a los entornos laborales.

V. Conceptos de la Entidades

Concepto del Ministerio de Hacienda

En su concepto el ministerio de hacienda inicia haciendo un pequeño comparativo con la Ley 1780 de 2016. Luego, procede a advertir la falta de aval de la siguiente manera:

⁴ Jaramillo, Iván Daniel. 2021. Empleabilidad Juvenil en la Reactivación Económica en Colombia. Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario. Agosto, 2021.

Sea lo primero señalar que el proyecto de ley no cuenta con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Particularmente, este artículo señala que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes, entre otros asuntos, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. En ese orden de ideas, al reducir las cotizaciones de los trabajadores jóvenes en salud y pensión se establece un beneficio tributario, materia que debe contar con el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio, conforme a sus competencias.

Sobre la reducción de aportes al Sistema General de Seguridad Social, el Ministerio plantea:

Con relación a la naturaleza de los aportes hechos por los afiliados al Sistema de Seguridad Social, la Corte Constitucional concluyó lo siguiente: “De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta que los aportes y rendimientos que conforman el fondo común de naturaleza pública en el régimen solidario de prima media con prestación definida, reúnen los criterios señalados por el artículo 29 del decreto 111 de 1996, y lo dispuesto en la sentencia C-308 de 1994, de la Corte Constitucional, que hace relación a las contribuciones parafiscales, estos recursos tienen dicha calidad, porque son de carácter obligatorio; afectan a un grupo o sector económico determinado y se utilizan para beneficio del propio sector. Así mismo, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se realiza en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan sólo al objetivo previsto en ella”

Sobre la reducción de aportes parafiscales, el Ministerio de Hacienda añade lo siguiente:

El entendimiento que tiene la Corte Constitucional sobre el concepto de los aportes parafiscales no ha variado en el tiempo con relación a la sentencia anterior, como muestra, basta referirse a la sentencia C-066 de 2003 donde se señala: “La jurisprudencia constitucional ha venido decantando el concepto de contribución parafiscal, para señalar que se trata de unos recursos de naturaleza pública, en cuanto que se originan en la capacidad impositiva del Estado, pero que no ingresan al Tesoro Público, en la medida en que corresponden a un gravamen que recae exclusivamente sobre un sector de la economía y cuyo producto está destinado a ser invertido exclusivamente en beneficio del mismo sector.” Así mismo la Corte ha sostenido que: “Los aportes, o más propiamente cotizaciones, para la seguridad social (...) son recursos parafiscales y como tales son “gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable” (art. 29 Estatuto Orgánico del Presupuesto)”.

También, la cartera de Hacienda plantea que el proyecto de ley vulnera el principio de sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones; vulnera el principio de solidaridad; tiene un significativo impacto fiscal, por lo cual se concluye:

Por todo lo expuesto en precedencia, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al parágrafo del artículo 2 del Proyecto de Ley del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Concepto del Ministerio de Trabajo

El Ministerio de trabajo a través de un cuadro de observaciones realiza advertencias en el artículo 2 y 4 de la siguiente manera:

El artículo está en contravía con lo dispuesto artículo 2.2.6.1.10.4 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, (adicionado en el Decreto 688 de 2021 y modificado en razón a lo contenido en la ley 2155 de 2021), creando un apoyo para la generación de empleo para jóvenes con la estrategia Sacúdete, con una ayuda del 25% de la nómina de un SMMLV, por consiguiente, los jóvenes que sean contratados estarán cubiertos con todas las prestaciones sociales En concordancia con lo anterior los empleadores que quieran generar estas opciones de empleo deberán postularse conforme con lo dispuesto en la reglamentación mencionada. Respecto al parágrafo 4, debe indicarse que de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, con la introducción del principio de sostenibilidad financiera se pretende que en cualquier regulación futura del Sistema General de Pensiones se preserve el equilibrio financiero, por cuanto los recursos del Sistema son limitados y deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, motivo por el cual, el artículo referente deberá guardar concordancia principalmente con el principio de sostenibilidad financiera, y los demás que rigen el Sistema General de Seguridad Social, tales como, la eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación. Adicionalmente, los incentivos que se lleguen a establecer deben consagrar la fuente de su financiación para no afectar la cobertura y progresividad del Sistema General de Seguridad Social, pues así lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ³Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones´ al consagrar que ³el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.´ El proyecto de ley no especificó la fuente de financiamiento para realizar la reducción de la cotización mensual al régimen contributivo en pensión de este grupo de trabajadores, desatendiendo así la disciplina fiscal y ocasionando un impacto negativo en las finanzas públicas. En

virtud de lo señalado, es importante indicar que el presente proyecto de ley, no establece un análisis respecto del impacto fiscal que se generaría en caso de aprobarse la iniciativa, razón por la cual, resulta necesario conocer el concepto favorable que sobre la materia haga el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre su viabilidad y preservación del equilibrio y la sostenibilidad financiera del sistema.

Por otro lado, con menos vehemencia se refieren al artículo 4 diciendo lo siguiente:

En términos de su conveniencia e implementación en el sector público, se deberá pronunciar el Departamento Administrativo de la Función Pública, ya que el acceso al servicio público es un asunto competencia de dicha entidad. Ahora bien, en lo que se refiere a los procesos de inserción laboral en el sector privado, contamos con competencia para emitir el concepto solicitado, realizando para el efecto los siguientes comentarios que se comparten con el SENA: a) El texto contempla una disposición confusa, ya que dicta que las empresas “se comprometerán” a priorizar la contratación laboral de aquellos estudiantes que terminen sus prácticas en dichas empresas. De esta manera, se está generando una indefinición en el carácter voluntario u obligatorio de la norma. b) Los estudiantes no “ocupan cargos” ya que se encuentran adelantando una actividad formativa y no ejerciendo un trabajo, por lo tanto, no existe un “cargo a ocupar”, queda sin sustento el compromiso que dispone la norma. c) En el mismo sentido del comentario anterior, no tuvieron un “rendimiento laboral”, porque no son trabajadores sino estudiantes en proceso de formación, como el mismo artículo señala al decir en su segundo inciso “Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.”

Concluye el ministerio de trabajo: *Por las anteriores consideraciones consideramos inconveniente el Proyecto de Ley*

Concepto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Luego de un extenso análisis, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, termina por concluir lo siguiente:

De acuerdo con lo expuesto, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar considera que la finalidad de este proyecto coincide con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano respecto a la protección y garantía de los derechos de la población juvenil, por lo cual y en aras de su fortalecimiento, se sugiere tener en cuenta el ordenamiento vigente, la oferta institucional en la materia y la sostenibilidad presupuestal de la iniciativa con las entidades correspondientes. Asimismo, se considera necesario estudiar las observaciones planteadas para ajustar el proyecto de ley en cuanto al alcance de cada uno de sus artículos, de manera que resulte clara su finalidad y su posible articulación con el Proyecto de Ley 252 de 2021 Cámara (Estrategia Sacúdete).

Sea esta la oportunidad para reiterar el compromiso del ICBF con los derechos de la juventud colombiana, por ello, respalda el espíritu del Proyecto de Ley, en tanto contribuye a la ampliación de las oportunidades para las y los jóvenes, impulsar sus talentos, habilidades y capacidades, al reconocer el rol protagónico que ejercen en el desarrollo y el futuro de nuestro país.

VI. Consideraciones del Autor

En Colombia son muchos los retos que los jóvenes menores a los 28 años tienen para ingresar al mundo laboral, el 80% de los jóvenes no consiguen su primer trabajo en la misma empresa donde realizaron sus prácticas profesionales; por tanto, se requiere que las empresas se les ordene quede forma obligatoria den prioridad a seguir la etapa productiva y así se evite la deserción laboral en la población joven.

Si bien es cierto se hace necesario y urgente motivar a las empresas que contraten a la población joven al sector productivo, el cual el gobierno Nacional les ofrece beneficios tributarios, cabe señalar que muchas de las empresas no es de su prioridad fomentar y adquirir los beneficios que establecidos en la ley 1429 de 2010 “la cual ordena la formalización y generación de empleo”.

Son diversas las perspectivas desde la cuales el tema se puede abordar. Primero, es importante derribar ciertos mitos que existen alrededor de la población joven. Uno de ellos relacionados con que a los jóvenes no les gusta trabajar. “la realidad es que los jóvenes son muy buenos trabajadores, de hecho, son muy eficientes debido a la facilidad que tienen para utilizar la tecnología a su favor”. Así mismo se ha podido identificar, que una de las razones por la que los jóvenes se irán a otra empresa es, en un 15%, por la búsqueda de estabilidad laboral y que quizá no le tienen cuenta sus destrezas, su capacidad y el talento de los jóvenes. El origen del mito quizás sea, que estas nuevas generaciones a diferencia de las anteriores le dan mucha más prioridad a un balance entre su vida laboral y su vida personal y ese es el reto que tienen las empresas: ofrecerles beneficios que garanticen un equilibrio en este sentido. En este sentido uno de los factores con los que los jóvenes evalúan sus empresas es por la calidad de vida y beneficios que les otorgan, 12% y 11% respectivamente.

Por otra parte, es importante que los jóvenes consideren varios factores que deben tener en cuenta a la hora de buscar su primera experiencia laboral, la mayoría de los nuevos profesionales se enfocan principalmente en los beneficios que les puedan ofrecer, el salario resulta una prioridad. Sin embargo, el primer trabajo es un primer paso muy importante para lo que será el futuro laboral, por lo que también se recomienda analizar los pros y contras de su próximo empleador, la proyección laboral que el cargo ofrece, los retos y responsabilidades que permitan adquirir habilidades y experiencia futura y por qué no, rodearse de personas que profesionalmente son modelos a seguir, que seguro, tienen mucho que enseñar.

Finalmente, es importante que las empresas identifiquen oportunidades para potenciar el talento joven y aprovechar no sólo las competencias cognitivas de los jóvenes trabajadores, sino su capacidad de innovación, su amplio dominio de herramientas tecnológicas y su rápida capacidad de aprendizaje. Este es el reto para que las empresas muestren la empleabilidad como un camino tan válido como el emprendimiento, e incluso, puedan incorporar la innovación y el emprendimiento a los entornos laborales.

1. INCIDENCIA DE LA LEY 1780 DE 2016, SE GENERAN MEDIDAS PARA SUPERAR BARRERAS DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO, EMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO JUVENIL.

Con la información encontrada en el reporte del DANE, se puede establecer que la problemática de la ocupación laboral de la población juvenil es una de las afectaciones más grandes que afronta el territorio nacional en 57.1 %, en menores de 28 años, con la implementación de la Ley de Inclusión 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo” genera incentivos de tipo fiscal, parafiscal y de costos por los derechos de matrícula mercantil y renovación de los comerciantes, para las pequeñas empresas que se formalicen, de tal forma que aumenten sus beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. Y donde también se propiciaron espacios en los que las empresas se acogerán de manera obligatoria a obtener beneficios y adquirir obligaciones, por tal razón el Gobierno Nacional brindara a la población juvenil herramientas con el fin de mitigar la deserción laboral de nuestros jóvenes.

La tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 39,2%, lo cual significó una disminución de 7,0 p.p. frente al trimestre móvil febrero - abril 2019. Para los hombres esta tasa se ubicó en 47,7% y para las mujeres la TO fue 30,6%; como consecuencia de la implementación de la ley 1429 de 2010 se deben buscar mecanismos para el acceso efectivo a la implementación de empleo por parte de las empresas de carácter obligatorio; en donde prevalezcan los siguientes aspectos:

- Impulsar ante las empresas la motivación y la implementación de del empleo juvenil.
- promover el empleo juvenil en su etapa productiva dentro de la misma empresa con carácter prioritario.
- Los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o entidades de hogar de paso se les deberá garantizar rutas de inserción laboral, emprendimiento y motivación para afrontar su futuro.

Conforme a todo lo expuesto, se evidencia la necesidad de la presente iniciativa legislativa con la cual se busca garantizar el acceso de oportunidades laborales, capacidad y talento humano de los jóvenes, entre los 18 a 28 años de edad, mediante la articulación de programas que beneficien a esta población juvenil y el establecimiento de rutas de inserción laboral, emprendimiento y motivación que les sirva para afrontar su futuro; así como el fortalecimiento de las empresas del país a través de la concesión de incentivos tributarios causados por la vinculación laboral de la mencionada población.

VII. Consideraciones del Ponente

Es claro, como se ha expuesto en los acápite anteriores, que, en efecto, el problema que busca solucionar esta incitativa legislativa, esto es, la desocupación juvenil, es una de las dolencias mas profundas de la sociedad colombiana, ante la cual se requieren esfuerzos de

todo tipo; es así que desde este punto de la ponencia se puede advertir que se rendirá concepto positivo para la misma. No si antes, expresar algunos reparos que a la luz del coordinador ponente pueden llegar a ser contraproducentes.

En primer lugar, en el artículo número uno de la iniciativa se cambia la expresión que traía la Ley 1780 de 2016, “*pequeñas empresas jóvenes*”, por la expresión “*empresas*” a secas; esto quiere decir que el beneficio que originalmente traía la Ley 1780 de 2016 que era solo para las pequeñas empresas según la definición de la Ley 1429 de 2010, quedaría ampliado para empresas de cualquier tamaño; recordemos las definiciones que contiene la Ley 1429 de 2010:

ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES.

1. Pequeñas empresas: Para los efectos de esta ley, se entiende por pequeñas empresas aquellas cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2. Inicio de la actividad económica principal: Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica principal la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio, con independencia de que la correspondiente empresa previamente haya operado como empresa informal.

De esta manera, una Ley que esta reservada para incentivar el empleo juvenil se convertiría en un incentivo para que grandes conglomerados empresariales creen nuevas empresas con el fin de ahorrar costos de inscripción y renovación en Cámaras de Comercio. Así mismo, el uso de la mera expresión “empresas”, desdibuja el objetivo con el cual fue creada la Ley 1780. Es así, que se recomendará una redacción que le salga al paso a este problema y que concentre la iniciativa en la problemática del empleo y el emprendimiento juvenil. Así mismo, este artículo tiene el problema de no definir un porcentaje claro de personal joven, así, una empresa de 50 trabajadores, con solo contratar 1 joven accedería al beneficio, que, de esta forma visto, se tornaría desproporcionado.

Por otro lado, en el artículo segundo se comete un error ampliamente señalado por las diferentes entidades que rindieron concepto para esta iniciativa legislativa. El yerro surge cuando se pretenden usar los recursos de las diferentes cotizaciones al Sistema Integral de Seguridad Social, para generar un incentivo a los empresarios privados que contraten jóvenes; dicho de otra manera, se está pretendiendo contratar mayor cantidad de jóvenes a costa de los recursos del Sistema Integral de Seguridad Social, que es tanto como decir que se le está cambiando la destinación a recursos públicos en beneficio de privados. Este asunto ya la Corte Constitucional lo ha zanjado y en múltiples sentencias en las que ha hablado de la naturaleza de los parafiscales y las restricciones a estos como parte del presupuesto público. En la Sentencia C-132 de 2009, expresa:

En nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un

ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el precondicionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados.

Las contribuciones a salud y pensión que, si bien en principio pueden tenerse como meros derechos individuales, en realidad siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional son tributos parafiscales, así, disminuirlos o inhibirlos así sea temporalmente comporta una reducción de los derechos de los trabajadores, por un lado, y por el otro, un manejo por fuera del principio de legalidad de un tributo con destinación constitucional específica. Dice la Corte en la sentencia C-711 de 200:

Poniendo en un extremo los elementos que anuncian la parafiscalidad, y en el otro los aportes para salud y pensiones, se tiene: 1) los mencionados aportes son de observancia obligatoria para empleadores y empleados, teniendo al efecto el Estado poder coercitivo para garantizar su cumplimiento; 2) dichos aportes afectan, en cuanto sujetos pasivos, a empleados y empleadores, que a su turno conforman un específico grupo socio-económico; 3) el monto de los citados aportes se revierte en beneficio exclusivo del sector integrado por empleadores y empleados. Consecuentemente ha de reconocerse que los aportes a salud y pensiones son de naturaleza parafiscal.

Por otro lado, los recursos que se dejarían de percibir si se llegase a aplicar el parágrafo 4 del artículo segundo de esta iniciativa, pondrían en riesgo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social Integral; como se manifestó en el concepto de hacienda, se trata de una iniciativa violatoria del artículo 48 de la Constitución Política y mas allá de eso violatoria de los derechos adquiridos por los trabajadores y contemplados en el bloque de constitucionalidad. Así, del artículo segundo solo es posible mantener la prerrogativa de dos años de exención del aporte a caja de compensación familiar puesto que el mismo artículo trae consigo el mecanismo de compensación de los aportes a partir de un mayor recaudo por plantas de personal mas grandes.

Luego, en el artículo 3 se propone que todas las entidades estatales, cumplan con la contratación del al menos el 10% de jóvenes dentro de su planta de personal. Si bien la iniciativa es absolutamente loable, no establece cual será la ruta para lograr tal meta; además, actualmente, no existen mediciones oficiales que permitan saber con exactitud el porcentaje de jóvenes en cada entidad. Así las cosas, es necesario modificar el parágrafo con el fin de establecer un plazo razonable en que cada entidad en asocio con Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil pueda cumplir esta meta.

Con respecto al artículo que busca la vinculación laboral de quienes finalicen sus practicas laborales, es necesario eliminar las expresiones imprecisas que se señalaron en los conceptos de las entidades, pues el tipo de interpretación de la norma que se pueden hacer con ellas no

da seguridad jurídica; no es posible establecer una aplicación clara de un procedimiento a seguir. Allí es importante diferenciar entre el mundo de lo público y de lo privado, que están regulados de manera diferente y, por tanto, es necesario diferenciar su regulación. Se debe mantener de manera clara la definición de las prácticas laborales que son parte de la formación académica y no una relación laboral propiamente dicha. Aquí, lo que es posible entonces es que se cree al menos la posibilidad que la relación académica de la práctica migre a una relación laboral.

Finalmente, es preciso anotar que

VIII. Pliego de modificación

| Texto radicado | Texto propuesto para primer debate | Justificación |
|---|---|--|
| <p>Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las empresas que contraten personal en rango de edades entre los 18 a los 28 años y que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los dos (2) años siguientes a su constitución.</p> | <p>Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las <u>pequeñas</u> empresas <u>jóvenes</u> que contraten personal en rango de edades entre los 18 a los 28 <u>en una proporción no inferior al 30% de su planta de personal</u> años y que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los dos (2) años siguientes a su constitución.</p> | <p>se introducen dos modificaciones en el artículo, por un lado, se retoma la redacción original del artículo 3 de la Ley 1780, en cuanto sostener el beneficio solo para las pequeñas empresas. Por otra parte, se le suma una condición adicional para acceder al beneficio del artículo, la cual es mantener una proporción por lo menos del 30% de jóvenes en su planta de personal.</p> |
| <p>Artículo 2°. Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> | <p>Artículo 2°. Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> | <p>Se elimina el parágrafo 4, por ser abiertamente inconstitucional.</p> |

Artículo 7. No aporte a cajas de compensación familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los dos (2) primeros años de vinculación.

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.

Parágrafo 1o. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se

Artículo 7. No aporte a cajas de compensación familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los dos (2) primeros años de vinculación.

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.

Parágrafo 1o. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se

| | | |
|---|--|---|
| <p>vincule luego de la fusión de empresas.</p> <p>Parágrafo 2o. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.</p> <p>Parágrafo 3o. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</p> <p>Parágrafo 4°. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.</p> | <p>vincule luego de la fusión de empresas.</p> <p>Parágrafo 2o. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.</p> <p>Parágrafo 3o. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</p> <p>Parágrafo 4°. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.</p> | |
| <p>Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo artículo 8 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8o. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política</p> | <p>Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo artículo 8 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8o. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política</p> | <p>se modifico el parágrafo propuesto, con el fin de establecer un plazo razonable para cumplir con la meta del 10% de jóvenes en cada entidad; además se vinculo a la preparación de esta meta a la Función Publica y a la Comisión nacional del Servicio Civil.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.</p> <p><u>Parágrafo:</u> Las entidades estatales deberán dentro de su nómina de personal tener contratado el 10% de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad.</p> | <p>Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.</p> <p><u>Parágrafo:</u> Las entidades estatales de carácter nacional deberán dentro de los próximos 2 años posteriores a la entrada en vigencia de esta ley lograr que su nómina de planta y su nomina ocasional de personal tenga contratado el 10% de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad. Para ello las entidades deberán establecer un plan de vinculación asesorado y coordinado con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil.</p> | |
| <p>Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa</p> | <p>Artículo 4°. Adiciónese dos parágrafos artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa</p> | <p>Se modifica el parágrafo propuesto en el texto inicial, dividiendo la reglamentación del mundo privado y del mundo publico. Así mismo, se eliminan las expresiones imprecisas que se prestaban para una difícil</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> <p>Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.</p> <p>Parágrafo 1. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.</p> <p>Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma. (No se entiende)</p> | <p>desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> <p>Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.</p> <p>Parágrafo 1. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.</p> <p>Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma. (No se entiende)</p> | <p>interpretación de la norma, mejorando la redacción.</p> |
|---|---|--|

| | | |
|---|--|--|
| <p>Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 4. <u>Las entidades públicas o privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, una vez finalicen estas, se comprometerán a tenerlos en cuenta como primera opción para ocupar el cargo en el cual se venían desempeñando; siempre que hayan tenido un buen rendimiento laboral y hayan cumplido a cabalidad con las funciones o tareas que se les haya asignado durante el período de la práctica.</u></p> | <p>Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 4. <u>Las entidades privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, deberán establecer rutas de empleabilidad que garanticen la vinculación laboral de postpracticantes.</u></p> <p>Parágrafo 5. <u>Las entidades públicas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, una vez finalicen estas, previo concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil, podrán establecer rutas de empleabilidad de los postpracticantes.</u></p> | |
| <p><i>Artículo 5°. Adicionar un parágrafo al artículo 23 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</i></p> <p>Artículo 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un</p> | | |

| | | |
|--|----------------------------------|--|
| <p>acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y emprendimiento.</p> <p>Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.</p> <p>Parágrafo. La Procuraduría General de Nación deberá realizar seguimiento semestral, al efectivo cumplimiento de las acciones establecidas en el presente artículo.</p> | <p>Sin modificaciones</p> | |
| <p>Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p>Sin modificaciones</p> | |

IX. Conflictos de interés

La Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, establece que se configura o no el conflicto de interés, cuando:

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las*

que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

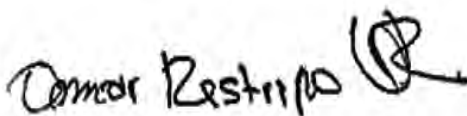
Para el caso se estima que solo podrán estar enfrentados a conflictos de interés quienes tengan familiares hasta segundo grado de consanguinidad que al momento de discusión de esta ponencia estén haciendo practicas academias en cualquier entidad. Así mismo, quienes al momento de la discusión sean participes, por si mismos o por medio de otra persona jurídica de entidades de derecho privado que cumplan las condiciones para ser beneficiarias del artículo 1 de este proyecto de ley.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

X. Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia se solicita a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley N°.090 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se modifica la ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones” de conformidad con el texto aquí propuesto.

De los honorables Congresistas,



OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

XI. Texto propuesto**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 090 DE 2021 CÁMARA****PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2021 CÁMARA****“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1780 DE 2016, SE PROMUEVEN INCENTIVOS PARA LA VINCULACIÓN DE JÓVENES AL SECTOR PRODUCTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que contraten personal en rango de edades entre los 18 a los 28 en una proporción no inferior al 30% de su planta de personal años y que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los dos (2) años siguientes a su constitución.

Artículo 2°. Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 7. No aporte a cajas de compensación familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los dos (2) primeros años de vinculación.

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.

Parágrafo 1o. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2o. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Parágrafo 3o. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.

Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo artículo 8 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 8o. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.

Parágrafo: Las entidades estatales de carácter nacional deberán dentro de los próximos 2 años posteriores a la entrada en vigencia de esta ley lograr que su nómina de planta y su nómina ocasional de personal tenga contratado el 10% de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad. Para ello las entidades deberán establecer un plan de vinculación asesorado y coordinado con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 4°. Adiciónese dos párrafos artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.

Parágrafo 1. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.

Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma. (No se entiende)

Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley.

Parágrafo 4. Las entidades privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, deberán establecer rutas de empleabilidad que garanticen la vinculación laboral de postpracticantes.

Parágrafo 5. Las entidades públicas donde los jóvenes realicen sus prácticas laborales, una vez finalicen estas, previo concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil, podrán establecer rutas de empleabilidad de los postpracticantes.

Artículo 5°. Adicionar un parágrafo al artículo 23 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

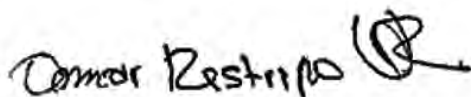
Artículo 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y emprendimiento.

Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.

Parágrafo. La Procuraduría General de Nación deberá realizar seguimiento semestral, al efectivo cumplimiento de las acciones establecidas en el presente artículo.

Artículo 6°. **Vigencia y derogatoria.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

De los honorables congresistas,



OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 330 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**I. TRÁMITE DEL PROYECTO**

Origen: Congresional.

Autor: H.R.Alejandro Alberto Vega Pérez , H.R.César Augusto Ortiz Zorro , H.R.John Alejandro Linares Camberos , H.R.Carlos Julio Bonilla Soto , H.R.Víctor Manuel Ortiz Joya , H.R.Jezmi Lizeth Barraza Arraut , H.R.Alexander Harley Bermúdez Lasso , H.R.Ángel María Gaitán Pulido , H.R.Julian Peinado Ramírez , H.R.Oscar Hernán Sánchez León y otros.

Publicación: Gaceta 1328 de 2021

II. ANTECEDENTES

los H.R.Alejandro Alberto Vega Pérez , H.R.César Augusto Ortiz Zorro , H.R.John Alejandro Linares Camberos , H.R.Carlos Julio Bonilla Soto , H.R.Víctor Manuel Ortiz Joya , H.R.Jezmi Lizeth Barraza Arraut , H.R.Alexander Harley Bermúdez Lasso , H.R.Ángel María Gaitán Pulido , H.R.Julian Peinado Ramírez , H.R.Oscar Hernán Sánchez León, radicaron el presente proyecto de ley el 21 de septiembre de 2021 ante la secretaría de la Cámara de Representantes.

III. OBJETIVO.

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer la vinculación laboral preferente de la mano de obra local calificada y no calificada en los municipios y regiones donde se ejecuten obras públicas.

Se pretende establecer medidas que permitan asegurar la participación económica de la comunidad local (población y empresas), en la ejecución de las obras públicas, mediante la vinculación laboral obligatoria de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la adquisición de bienes y de servicios registrados en las localidades de los municipios donde se ejecuten obras públicas o de infraestructura, considerando que la inversión del presupuesto público en la ejecución de obras puede servir de motor para impulsar la economía local, contribuir a cerrar las brechas sociales en los municipios

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

El proyecto está acorde con lo ordenado en los artículos 150 y 154 de la Carta Magna, pues en ellos se reviste a los miembros del congreso de la república de la facultad de presentar proyectos de ley y/o de acto legislativo; así mismo, nuestro sistema legal otorga al Congreso

de la República la competencia de interpretar, reformar y derogar las leyes, también la constitución establece herramientas en los artículos 334 y 366 para que el Estado propenda por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los administrados.

En concordancia, el Reglamento Interno del Congreso, establecido mediante la Ley 5ª de 1992, reza en su artículo 140: *“Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley: I. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”*.

Se desarrolla con este proyecto, lo ordenado en la Constitución Política, cuando en ella se determinan los derechos y garantías mínimas a las cuales tenemos derecho todos los ciudadanos, y, por lo tanto, es de obligatoria referencia para el desarrollo de cualquier proyecto de ley.

IV. CONVENIENCIA, IMPORTANCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO

Basados en la exposición de motivos del proyecto de ley¹ presentada por los autores², el proyecto en estudio es relevante por lo siguiente:

1. En Colombia la inversión del recurso público a través de la contratación de obras, bienes y servicios, se ha constituido en un importante motor de desarrollo.
2. Según Fedesarrollo³, destinar 0,5% del PIB cada año a ejecutar infraestructura, podría reducir la tasa de desempleo nacional en 0,6% y cada año podrían generarse en este renglón de la economía cerca de 160.000 puestos de trabajo.
3. En el año 2021 se calcula que solo para la ciudad de Bogotá las obras públicas de Bogotá podrían generar cerca de 69.700 empleo⁴ y, en 2020, generaron más de 50.000 empleos directos en Medellín⁵.
4. La ejecución de obras públicas puede servir como mecanismo de crecimiento y desarrollo así como de fuente de empleo fue reconocida en el documento “Empleo para población vulnerable a través de obras públicas y lineamientos de política” (Rocha García, Ricardo. 2011), publicado por el Departamento Nacional de Planeación, dentro del marco de la Política de Generación de Ingresos (PGI) delineada por el CONPES 3616 de 2009, en el cual se señaló:

“La utilización de obras de infraestructura pública y social como herramienta en la erradicación del hambre y la pobreza se inició, desde una escala relativamente pequeña, en los tiempos coloniales en Asia del sur. Desde aquel entonces estos programas, en

¹ Exposición de motivos, proyecto de ley NO 330 de 2021, publicado en la gaceta 1328 de 2021

² Exposición de motivos, proyecto de ley NO 330 de 2021, publicado en la gaceta 1328 de 2021

³ Idem

⁴ Idem.

⁵ Idem

una forma u otra, se han difundido en casi todos los países del mundo y en la actualidad, además de representar importantes opciones de política en la lucha contra el desempleo y el subempleo (Devereux y Solomon [2006]), se consideran una de herramientas más efectivas de enfrentar la pobreza, cuando menos la de carácter transitorio (Kedman [2004]).

También en América Latina los programas de obras públicas han sido extensamente utilizados y recientemente han cogido un nuevo impulso a raíz de la crisis económica internacional, convirtiéndose en un elemento clave de las medidas anticíclicas adoptadas por numerosos países de la región (CEPAL/OIT [2009]).

(...)

En opinión de Ali y Pernia (2003) actualmente en la comunidad internacional se reconoce que una gobernabilidad y un marco institucional sólidos son factores claves para permitir un exitoso aprovechamiento de la inversión en infraestructura por parte de la población pobre. En todo caso, la inversión en infraestructura juega un significativo papel para el desarrollo económico de un país, a menudo mayor que otras formas de inversión. En particular, la construcción y mantenimiento de caminos y otra infraestructura rural tienen significativos efectos sobre el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales (Mujeri [2002]).

(...)

b) Participación de la población local

En general, las inversiones en infraestructura tendrán poco éxito si las partes interesadas y los futuros beneficiarios no están implicados en todo el proceso (OIT [2004]). Involucrar las comunidades locales en los varios estadios del programa de infraestructura – incluyendo diseño, implementación, selección, monitoreo – aumenta la probabilidad de que dichos proyectos satisfagan las necesidades y las circunstancias locales, se construyan a un menor costo y reciban un buen uso y mantenimiento (Devereux y Solomon [2006], Mujeri [2002]); en últimas, que dichos proyectos beneficien a los pobres y faciliten su inserción laboral. A este respecto Mujeri (2002) sugiere que la existencia de instancias participativas locales deliberantes reduce de manera efectiva los errores de focalización en los programas de obras públicas y evita tanto la exclusión de los pobres como la inclusión de los no pobres. En Colombia el informe de consultoría de IFS y Econometría (2007) reconoce que fue un error encomendar la gestión de los proyectos financiados por el programa Empleo en Acción a organismos con sedes administrativas no localizadas en la misma región de los municipios intervenidos.”

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO PROPUESTO | JUSTIFICACIÓN |
|---|--|---|
| <i>por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones.”</i> | <i>por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de <u>la</u> mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones.”</i> | Es anexo el artículo determinado “la”, por cuestiones de redacción. |
| EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: | | |
| Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer la vinculación laboral obligatoria de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la adquisición de bienes y de servicios registrados en las localidades, de los municipios donde se ejecuten obras públicas o de infraestructura. | Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer la vinculación laboral obligatoria de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la adquisición de bienes y de servicios registrados en las localidades, de los municipios <u>y distritos</u> donde se ejecuten obras públicas o de infraestructura. | Es propuesto anexo a los distritos, dado que son municipios con características especiales. |
| Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a los contratos que tengan por objeto la realización de obras públicas y/o de infraestructura que sean | Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a los contratos que tengan por objeto la realización de obras públicas y/o de infraestructura que sean suscritos por entidades | Queda igual |

| | | |
|--|--|--|
| <p>suscritos por entidades estatales, incluyendo los contratos de interventoría y de consultoría cuyos objetos estén relacionados con obras públicas y/o de infraestructura, cualquiera que sea la modalidad de contratación, incluyendo los esquemas de Asociación Público Privada, salvo los casos en que los contratos u obras sean contratadas o ejecutadas por las Fuerzas Militares.</p> | <p>estatales, incluyendo los contratos de interventoría y de consultoría cuyos objetos estén relacionados con obras públicas y/o de infraestructura, cualquiera que sea la modalidad de contratación, incluyendo los esquemas de Asociación Público Privada, salvo los casos en que los contratos u obras sean contratadas o ejecutadas por las Fuerzas Militares.</p> | |
| <p>Artículo 3º. Porcentaje de vinculación de mano de obra local. En los estudios previos y en los pliegos de condiciones de los procesos que tengan como objeto la contratación de proyectos a los que hace referencia el artículo 2 de esta Ley las entidades contratantes fijarán el porcentaje mínimo de mano de obra calificada y no calificada local, así como de proveedores de bienes y de servicios, que el contratista deberá vincular y mantener para la ejecución del objeto contratado con el Estado. Dicho porcentaje no podrá ser inferior al 10% del total de personal a vincular y del 5% del total de bienes y servicios a adquirir.</p> | <p>Artículo 3º. Porcentaje de vinculación de <u>la</u> mano de obra local. En los estudios previos y en los pliegos de condiciones de los procesos que tengan como objeto la contratación de proyectos a los que hace referencia el artículo 2 de esta Ley las entidades contratantes fijarán el porcentaje mínimo de mano de obra calificada y no calificada local, así como de proveedores de bienes y de servicios, que el contratista deberá vincular y mantener para la ejecución del objeto contratado con el Estado. Dicho porcentaje no podrá ser inferior al 10% del total de personal a vincular y del 5% del total de bienes y servicios a adquirir.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Es anexado el artículo determinado “la”, por cuestiones de redacción. • Es eliminado el número <u>1</u> de la numeración del Paragrafo. |

| | | |
|--|--|--|
| <p>El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la imposición de multas pactadas en el respectivo contrato. En ausencia de disposición en este sentido, se impondrá una multa que podrá ir entre el 1% al 5% del valor total del contrato.</p> <p>Parágrafo 1. La interventoría o el supervisor del contrato, según sea el caso, deberá verificar mensualmente el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo mediante los documentos en los que se registre la nómina y planillas de seguridad social del contratista del personal destinado para la ejecución del contrato respectivo. En el caso de bienes y servicios, deberá verificar los documentos que acrediten la adquisición de servicios y de nuevos bienes.</p> | <p>El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la imposición de multas pactadas en el respectivo contrato. En ausencia de disposición en este sentido, se impondrá una multa que podrá ir entre el 1% al 5% del valor total del contrato.</p> <p>Parágrafo 4- La interventoría o el supervisor del contrato, según sea el caso, deberá verificar mensualmente el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo mediante los documentos en los que se registre la nómina y planillas de seguridad social del contratista del personal destinado para la ejecución del contrato respectivo. En el caso de bienes y servicios, deberá verificar los documentos que acrediten la adquisición de servicios y de nuevos bienes.</p> | |
| <p>Artículo 4º. Contratación de mano de obra local. Para cumplir con lo dispuesto en esta Ley los contratistas harán uso de la Red del Servicio Público de Empleo que tengan autorizada la prestación presencial en el municipio donde se desarrolle la obra, o proporcionalmente en cada municipio en donde se</p> | <p>Artículo 4º. Contratación de <u>la</u> mano de obra local. Para cumplir con lo dispuesto en esta Ley los contratistas harán uso de la Red del Servicio Público de Empleo que tengan autorizada la prestación presencial en el municipio donde se desarrolle la obra, o proporcionalmente en cada municipio en donde se</p> | <p>Es anexo el artículo determinado "la", por cuestiones de redacción.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>desarrollen las obras. En caso de que no se pueda contar con esta herramienta en el municipio donde se deba realizar la convocatoria, esta se podrá hacer a través del mecanismo que el contratista considere más expedito. El término de la publicación no será inferior a cinco (5) días hábiles y el contratista tendrá diez (10) días hábiles a partir del recibo de la hoja de vida del oferente para definir su vinculación.</p> | <p>desarrollen las obras. En caso de que no se pueda contar con esta herramienta en el municipio donde se deba realizar la convocatoria, esta se podrá hacer a través del mecanismo que el contratista considere más expedito. El término de la publicación no será inferior a cinco (5) días hábiles y el contratista tendrá diez (10) días hábiles a partir del recibo de la hoja de vida del oferente para definir su vinculación.</p> | |
| <p>En caso de que no se encuentre a quien cumpla con los requerimientos del cargo, el contratista repetirá el procedimiento establecido en este artículo en los territorios establecidos como orden de preferencia, en el artículo siguiente.</p> | <p>En caso de que no se encuentre a quien cumpla con los requerimientos del cargo, el contratista repetirá el procedimiento establecido en este artículo en los territorios establecidos como orden de preferencia, en el artículo siguiente.</p> | |
| <p>Estos términos se aplicarán igualmente para la adquisición de bienes y servicios locales.</p> | <p>Estos términos se aplicarán igualmente para la adquisición de bienes y servicios locales.</p> | |
| <p>En caso de no obtener la suficiente vinculación local o el total de personal en el orden de preferencia, el contratista informará y justificará a la interventoría o supervisor, quien verificará y calificará la justificación e informará a la entidad</p> | <p>En caso de no obtener la suficiente vinculación local o el total de personal en el orden de preferencia, el contratista informará y justificará a la interventoría o supervisor, quien verificará y calificará la justificación e informará a la entidad</p> | |

| | | |
|---|--|--|
| <p>contratante sobre los oferentes presentados y las condiciones ofrecidas por el demandante a los oferentes, la entidad estatal determinará si existe mérito para modificar el contrato o iniciar proceso sancionatorio o judicial contra el contratista.</p> <p>El contratista debe vincular por cualquiera de las modalidades de contrato laboral al personal calificado y no calificado que requiera adicional al que ya cuenta en su nómina, acorde con lo establecido en el artículo anterior.</p> <p>En caso de subcontratación, el contratista deberá exigir al subcontratista el cumplimiento de la proporción pactada en el contrato estatal para la vinculación laboral local de la mano de obra, bienes y servicios, en caso de incumplimiento será responsable el contratista. En la subcontratación o sus derivaciones no se contará el personal de nómina de las empresas subcontratadas.</p> <p>Parágrafo. La Unidad del Servicio Público de Empleo establecerá a través de resolución las</p> | <p>contratante sobre los oferentes presentados y las condiciones ofrecidas por el demandante a los oferentes, la entidad estatal determinará si existe mérito para modificar el contrato o iniciar proceso sancionatorio o judicial contra el contratista.</p> <p>El contratista debe vincular por cualquiera de las modalidades de contrato laboral al personal calificado y no calificado que requiera adicional al que ya cuenta en su nómina, acorde con lo establecido en el artículo anterior.</p> <p>En caso de subcontratación, el contratista deberá exigir al subcontratista el cumplimiento de la proporción pactada en el contrato estatal para la vinculación laboral local de la mano de obra, bienes y servicios, en caso de incumplimiento será responsable el contratista. En la subcontratación o sus derivaciones no se contará el personal de nómina de las empresas subcontratadas.</p> <p>Parágrafo. La Unidad del Servicio Público de Empleo establecerá a través de resolución las funcionalidades y procesos</p> | |
|---|--|--|

| | | |
|--|---|---|
| <p>funcionalidades y procesos que deberán implementar los prestadores del Servicio Público de Empleo para cumplir con la presente ley.</p> | <p>que deberán implementar los prestadores del Servicio Público de Empleo para cumplir con la presente ley.</p> | |
| <p>Artículo 5º. Procedimiento en caso de no encontrar suficiente mano de obra local. En caso de que el contratista no encuentre suficiente mano de obra local calificada o no calificada, o desfavorables condiciones del mercado entre los proveedores de bienes y de servicios locales, el contratista deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 4 en los siguientes municipios, respetando el orden que a continuación se establece:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el municipio o municipios que correspondan al área de influencia del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en los estudios previos del contrato respectivo. 2. En los municipios que limiten con aquel o aquellos que conforman el área de influencia del proyecto. 3. En los demás municipios del departamento o departamentos donde se encuentre el área de influencia del proyecto. | <p>Artículo 5º. Procedimiento en caso de no encontrar suficiente mano de obra local. En caso de que el contratista no encuentre suficiente mano de obra local calificada o no calificada, o desfavorables condiciones del mercado entre los proveedores de bienes y de servicios locales, el contratista deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 4 en los siguientes municipios o distritos, respetando el orden que a continuación se establece:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el municipio o municipios, <u>Distrito</u> o <u>Distritos</u>, que correspondan al área de influencia del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en los estudios previos del contrato respectivo. 2. En los municipios o <u>distritos</u> que limiten con aquel o aquellos que conforman el área de influencia del proyecto. 3. En los demás municipios o <u>Distritos</u> del departamento o departamentos donde se | <p>Es anexo "o distritos" y "<u>Distrito o Distritos</u>" para tener en cuenta a los municipios especiales.</p> |

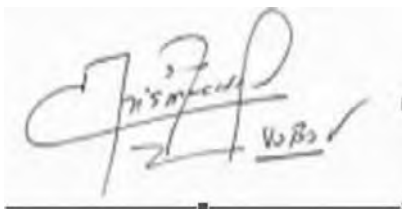
| | | |
|---|---|---------------------------|
| 4. En el ámbito nacional. | encuentre el área de influencia del proyecto. 4. En el ámbito nacional. | |
| <p>Artículo 6°. Criterios de preferencia. Para efectos de esta ley, los prestadores del Servicio Público de Empleo deberán gestionar con prelación hojas de vida de personas en situación de vulnerabilidad o de especial protección, para promover la vinculación de: mujeres, víctimas del conflicto, personas en proceso de reintegración o reincorporación, población étnica, población LGBTI, personas de la tercera edad que no sean beneficiarios de pensión alguna, personas con alguna condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997.</p> <p>En cuanto a bienes y servicios locales, el Contratista o sus subcontratistas darán prelación en la negociación de bienes y servicios con MIPYMES, cooperativas de transportadores, cooperativas de prestadores de servicios, asociaciones mutuales, y emprendimientos locales o regionales.</p> | <p>Artículo 6°. Criterios de preferencia. Para efectos de esta ley, los prestadores del Servicio Público de Empleo deberán gestionar con prelación hojas de vida de personas en situación de vulnerabilidad o de especial protección, para promover la vinculación de: mujeres, víctimas del conflicto, personas en proceso de reintegración o reincorporación, población étnica, población LGBTI, personas de la tercera edad que no sean beneficiarios de pensión alguna, personas con alguna condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997.</p> <p>En cuanto a bienes y servicios locales, el Contratista o sus subcontratistas darán prelación en la negociación de bienes y servicios con MIPYMES, cooperativas de transportadores, cooperativas de prestadores de servicios, asociaciones mutuales, y emprendimientos locales o regionales.</p> | <p>Queda igual</p> |

| | | |
|--|--|---------------------------|
| <p>Artículo 7º. Capacitaciones y organización.</p> <p>El contratista podrá impulsar programas de capacitación al personal vinculado en las áreas del conocimiento que se requieran y podrá apoyar la organización de cooperativas de prestadores de servicios locales, con la participación de la entidad estatal contratante. De todo lo cual se dejará constancia en el acta de liquidación, sobre el valor agregado obtenido para el fortalecimiento económico y social local</p> | <p>Artículo 7º. Capacitaciones y organización.</p> <p>El contratista podrá impulsar programas de capacitación al personal vinculado en las áreas del conocimiento que se requieran y podrá apoyar la organización de cooperativas de prestadores de servicios locales, con la participación de la entidad estatal contratante. De todo lo cual se dejará constancia en el acta de liquidación, sobre el valor agregado obtenido para el fortalecimiento económico y social local</p> | <p>Queda Igual</p> |
| <p>Artículo 8º Paz y salvo.</p> <p>Las entidades estatales verificarán a través de las Interventorías o los Supervisores, antes de liquidar el contrato, que el contratista se encuentre a paz y salvo con todos los proveedores de mano de obra, bienes o servicios locales.</p> <p>En caso de que se encuentren obligaciones pendientes de pago se dejará constancia de las reclamaciones por bienes y servicios sin paz y salvo, mientras que el contratista, y la interventoría o supervisión deberán presentar a la entidad contratante informe detallado y sustentado de las reclamaciones.</p> | <p>Artículo 8º Paz y salvo.</p> <p>Las entidades estatales verificarán a través de las Interventorías o los Supervisores, antes de liquidar el contrato, que el contratista se encuentre a paz y salvo con todos los proveedores de mano de obra, bienes o servicios locales.</p> <p>En caso de que se encuentren obligaciones pendientes de pago se dejará constancia de las reclamaciones por bienes y servicios sin paz y salvo, mientras que el contratista, y la interventoría o supervisión deberán presentar a la entidad contratante informe detallado y sustentado de las reclamaciones.</p> | <p>Queda igual</p> |

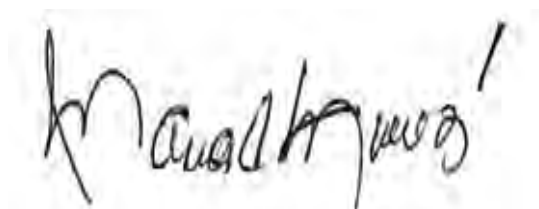
| | | |
|---|---|--|
| <p>Artículo 9º Extensión. Las entidades estatales podrán aplicar estas medidas de manera analógica a los contratos estatales de provisión de servicios, que no sean del régimen de servicios públicos domiciliarios. Para lo cual deberán adelantar estudios y análisis que evidencien la pertinencia y favorabilidad en el mercado de estas medidas para la adquisición de mano de obra, bienes y servicios locales, y que en todo caso no afecte la efectividad, la calidad y oportunidad en la provisión de los servicios requeridos.</p> | <p>Artículo 9º Extensión. Las entidades estatales podrán aplicar estas medidas de manera analógica a los contratos estatales de provisión de servicios, que no sean del régimen de servicios públicos domiciliarios. Para lo cual deberán adelantar estudios y análisis que evidencien la pertinencia y favorabilidad en el mercado de estas medidas para la adquisición de mano de obra, bienes y servicios locales, y que en todo caso no afecte la efectividad, la calidad y oportunidad en la provisión de los servicios requeridos.</p> | <p>Queda igual</p> |
| <p>Artículo 10º La presente ley deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación y sanción. En todo caso, aplicará sólo para los procesos de contratación que se inicien con posterioridad a dicha fecha.</p> | <p>Artículo 10º Vigencia. La presente ley deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación y sanción. En todo caso, aplicará sólo para los procesos de contratación que se inicien con posterioridad a dicha fecha.</p> | <p>Es anexada la palabra “Vigencia”</p> |

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al **Proyecto de Ley número 330 de 2021 Cámara “por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones.”**, con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.



JAIRO CRISTANCHO TARACHE
Coordinador Ponente



MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de ley número 330 de 2021 Cámara *“por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones.”*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer la vinculación laboral obligatoria de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la adquisición de bienes y de servicios registrados en las localidades, de los municipios y distritos donde se ejecuten obras públicas o de infraestructura.

Artículo 2º. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a los contratos que tengan por objeto la realización de obras públicas y/o de infraestructura que sean suscritos por entidades estatales, incluyendo los contratos de interventoría y de consultoría cuyos objetos estén relacionados con obras públicas y/o de infraestructura, cualquiera que sea la modalidad de contratación, incluyendo los esquemas de Asociación Público Privada, salvo los casos en que los contratos u obras sean contratadas o ejecutadas por las Fuerzas Militares.

Artículo 3º. Porcentaje de vinculación de mano de la obra local. En los estudios previos y en los pliegos de condiciones de los procesos que tengan como objeto la contratación de proyectos a los que hace referencia el artículo 2 de esta Ley las entidades contratantes fijarán el porcentaje mínimo de mano de obra calificada y no calificada local, así como de proveedores de bienes y de servicios, que el contratista deberá vincular y mantener para la ejecución del objeto contratado con el Estado. Dicho porcentaje no podrá ser inferior al 10% del total de personal a vincular y del 5% del total de bienes y servicios a adquirir.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la imposición de multas pactadas en el respectivo contrato. En ausencia de disposición en este sentido, se impondrá una multa que podrá ir entre el 1% al 5% del valor total del contrato.

Parágrafo 1. La interventoría o el supervisor del contrato, según sea el caso, deberá verificar mensualmente el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo mediante los documentos en los que se registre la nómina y planillas de seguridad social del contratista del personal destinado para la ejecución del contrato respectivo. En el caso de bienes y servicios, deberá verificar los documentos que acrediten la adquisición de servicios y de nuevos bienes.

Artículo 4º. Contratación de la mano de obra local. Para cumplir con lo dispuesto en esta Ley los contratistas harán uso de la Red del Servicio Público de Empleo que tengan autorizada la prestación presencial en el municipio donde se desarrolle la obra, o proporcionalmente en cada municipio en donde se desarrollen las obras. En caso de que no se pueda contar con esta herramienta en el municipio donde se deba realizar la convocatoria, esta se podrá hacer a través del mecanismo que el contratista considere más expedito. El término de la publicación no será inferior a cinco (5) días hábiles y el contratista tendrá diez (10) días hábiles a partir del recibo de la hoja de vida del oferente para definir su vinculación.

En caso de que no se encuentre a quien cumpla con los requerimientos del cargo, el contratista repetirá el procedimiento establecido en este artículo en los territorios establecidos como orden de preferencia, en el artículo siguiente.

Estos términos se aplicarán igualmente para la adquisición de bienes y servicios locales.

En caso de no obtener la suficiente vinculación local o el total de personal en el orden de preferencia, el contratista informará y justificará a la interventoría o supervisor, quien verificará y calificará la justificación e informará a la entidad contratante sobre los oferentes presentados y las condiciones ofrecidas por el demandante a los oferentes, la entidad estatal determinará si existe mérito para modificar el contrato o iniciar proceso sancionatorio o judicial contra el contratista.

El contratista debe vincular por cualquiera de las modalidades de contrato laboral al personal calificado y no calificado que requiera adicional al que ya cuenta en su nómina, acorde con lo establecido en el artículo anterior.

En caso de subcontratación, el contratista deberá exigir al subcontratista el cumplimiento de la proporción pactada en el contrato estatal para la vinculación laboral local de la mano de obra, bienes y servicios, en caso de incumplimiento será responsable el contratista. En la subcontratación o sus derivaciones no se contará el personal de nómina de las empresas subcontratadas.

Parágrafo. La Unidad del Servicio Público de Empleo establecerá a través de resolución las funcionalidades y procesos que deberán implementar los prestadores del Servicio Público de Empleo para cumplir con la presente ley.

Artículo 5º. Procedimiento en caso de no encontrar suficiente mano de obra local. En caso de que el contratista no encuentre suficiente mano de obra local calificada o no calificada, o desfavorables condiciones del mercado entre los proveedores de bienes y de servicios locales, el contratista deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 4 en los siguientes municipios o distritos, respetando el orden que a continuación se establece:

1. En el municipio o municipios, Distrito o Distritos, que correspondan al área de influencia del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en los estudios previos del contrato respectivo.
2. En los municipios o distritos que limiten con aquel o aquellos que conforman el área de influencia del proyecto.
3. En los demás municipios o Distritos del departamento o departamentos donde se encuentre el área de influencia del proyecto.
4. En el ámbito nacional.

Artículo 6°. Criterios de preferencia. Para efectos de esta ley, los prestadores del Servicio Público de Empleo deberán gestionar con prelación hojas de vida de personas en situación de vulnerabilidad o de especial protección, para promover la vinculación de: mujeres, víctimas del conflicto, personas en proceso de reintegración o reincorporación, población étnica, población LGBTI, personas de la tercera edad que no sean beneficiarios de pensión alguna, personas con alguna condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997.

En cuanto a bienes y servicios locales, el Contratista o sus subcontratistas darán prelación en la negociación de bienes y servicios con MIPYMES, cooperativas de transportadores, cooperativas de prestadores de servicios, asociaciones mutuales, y emprendimientos locales o regionales.

Artículo 7°. Capacitaciones y organización. El contratista podrá impulsar programas de capacitación al personal vinculado en las áreas del conocimiento que se requieran y podrá apoyar la organización de cooperativas de prestadores de servicios locales, con la participación de la entidad estatal contratante. De todo lo cual se dejará constancia en el acta de liquidación, sobre el valor agregado obtenido para el fortalecimiento económico y social local

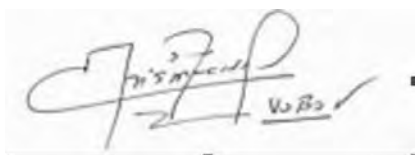
Artículo 8° Paz y salvo. Las entidades estatales verificarán a través de las Interventorías o los Supervisores, antes de liquidar el contrato, que el contratista se encuentre a paz y salvo con todos los proveedores de mano de obra, bienes o servicios locales.

En caso de que se encuentren obligaciones pendientes de pago se dejará constancia de las reclamaciones por bienes y servicios sin paz y salvo, mientras que el contratista, y la interventoría o supervisión deberán presentar a la entidad contratante informe detallado y sustentado de las reclamaciones.

Artículo 9° Extensión. Las entidades estatales podrán aplicar estas medidas de manera analógica a los contratos estatales de provisión de servicios, que no sean del régimen de servicios públicos domiciliarios.

Para lo cual deberán adelantar estudios y análisis que evidencien la pertinencia y favorabilidad en el mercado de estas medidas para la adquisición de mano de obra, bienes y servicios locales, y que en todo caso no afecte la efectividad, la calidad y oportunidad en la provisión de los servicios requeridos.

Artículo 10° Vigencia. La presente ley deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación y sanción. En todo caso, aplicará sólo para los procesos de contratación que se inicien con posterioridad a dicha fecha.



JAIRO CRISTANCHO TARACHE
Coordinador Ponente



MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Ponente

PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2021 CÁMARA
por medio del se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 14 de diciembre de 2021

Honorable Representante:

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia Primer Debate Proyecto de Ley No. 344 de 2021 Cámara *“Por medio del se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones”*

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 5 de 1992, y dentro de la oportunidad prevista, nos permitimos rendir **“Informe de Ponencia Positivo para Primer Debate”** al proyecto de ley en referencia, en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto y Justificación del Proyecto
4. Exposición de motivos
5. Pliego de Modificaciones
6. Proposición

1. Antecedentes.

El proyecto de ley fue radicado el 12 de octubre de 2021, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por iniciativa de la Honorable Representante a la Cámara LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA

Se nombró como ponentes a los Honorables Representantes a la Cámara

Coordinador Ponente : Oscar Darío Pérez Pineda
Ponentes: Kelyn Johana González Duarte
David Racero Mayorca
Armando Antonio Zabaraín D´arce.

2. Competencia

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150°, 151°, 154°, 157° y 158° de la Constitución Política de Colombia, referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia

3. Objeto y justificación del proyecto

Artículo 1. El proyecto de ley tiene como 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.

4. Exposición de motivos

- **Algunos Datos:**

De acuerdo con Pedernera, José (2014)¹ en términos generales se puede afirmar que la doble imposición es aquella situación en la que resulta afectado impositivamente una misma renta o un mismo bien en dos Estados diferentes durante un mismo periodo y por la misma situación.

Para Isaac López Freyle (1962) “La doble imposición internacional surge cuando las legislaciones de dos Estados coinciden en gravar un mismo ingreso porque los países siguen principios diferentes. Entonces el conflicto surge cuando dos países contemplan como objeto de gravamen una misma situación jurídica o un mismo hecho generador, bien sea que pretendan gravar o de hecho graven la riqueza generada en un país sujeta a gravamen en otro país o pretendan que los ingresos generados fuera de sus fronteras sean gravados en el país de residencia”.

Así mismo, la OCDE define la doble imposición como el resultado de la aplicación de impuestos similares en dos o más Estados a un mismo contribuyente.

Teniendo claridad sobre ello, se puede aseverar que, los convenios de doble imposición son la respuesta a este fenómeno de doble imposición, dónde entre Estados soberanos

¹ Trabajo de Grado: “Análisis de la doble tributación internacional: Aspectos relevantes” Mendoza, Argentina (2014)

realizan acuerdos que tienen como finalidad, distribuir esta imposición tributaria para evitar que el tributado esté sometido a esta doble imposición.

Los convenios de doble imposición se rigen por el derecho público internacional resguardando los principios de:

- ✓ Pacta sunt servanda
- ✓ Efecto negativo
- ✓ Agravación
- ✓ No discriminación
- ✓ Relatividad

En el caso de Colombia, los Convenios de Doble Imposición - CDI que tiene con otros estados se basan específicamente en la obligación del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el patrimonio y no se tiene en cuenta, la obligatoriedad en lo concerniente al impuesto sobre las ventas – IVA, ni al impuesto de industria y comercio – ICA, dado que el principio rector para estos convenios se rige por la atracción de la inversión extranjera.

Según el portal Colombia Invierte, los países con los que Colombia ha suscrito Convenios de Doble Imposición son: México, Perú, Chile, Reino Unido, Francia, Italia, Emiratos Árabes y Japón con los que actualmente tiene vigente CDI son: Corea del Sur, India, República Checa, España, Portugal, Suiza, Venezuela, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Canadá.

Los CDI que tiene vigentes Colombia pueden ser vistos de la siguiente manera²:

| 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 |

² Elaboración propia, con base en:

<https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/Paginas/ConveniosTributariosInternacionales.aspx>

| | | | |
|---|------------------|------------------------------|------|
| México | Ley 1568 de 2012 | Renta, Patrimonio | 2013 |
| 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 |

- **Justificación:**

Sí bien es cierto, los convenios internacionales son una de los recursos que se tiene en la actualidad, más efectivos en manejo tributario para el comercio exterior con el fin de evitar la evasión fiscal de las empresas internacionales en el país; la realidad es que Colombia no cuenta con la información total de los estados de estas empresas para lograr que en efecto no evadan impuestos a las ganancias en el país.

Otros países como en Argentina, tratando de atacar un problema similar, el de no contar con toda la información de estas empresas lo que llevó a este país a crear en 2011 una “*Comisión Evaluadora y Revisora de Convenios para Evitar la Doble Imposición*”, para de esta manera analizar y evaluar los acuerdos internacionales vigentes o previstos celebrar, para evitar la doble tributación, realizando un ‘seguimiento periódico de las implicancias tributarias de los mismos y proponiendo su denuncia, renegociación o mantenimiento, según la conveniencia.³

Argentina ha obtenido bastantes resultados, entre ellos, denunció los acuerdos ya suscritos con Austria (26/06/2008), Suiza (16/01/2012), Chile y España (29/06/2012) con la intención de poder finalizar la vigencia de los mismos, por considerar que generaban maniobras para eludir impuestos a las ganancias y un costo fiscal significativo por impuestos devengados y no cobrados (Marchini, 2013).

³ Pedernera, José (2014) Trabajo de Grado: “Análisis de la doble tributación internacional: Aspectos relevantes” Mendoza, Argentina (2014)

Una de las prácticas utilizadas por las empresas para aprovechar de manera incorrecta los CDI consiste en el *treaty shopping*, que es “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)⁴.

Es decir, son 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, de acuerdo con Bibiana Marcela Sora Tibatá y Nohora del Pilar Bohórquez Borrero⁵ realizaron una investigación sobre el impacto de los CDI en la Inversión Extranjera Directa en el país, donde concluyeron que: “(...) los tratados de doble tributación de renta no implican el aumento de la inversión extranjera directa en Colombia”

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, mitigando la evasión de impuestos.

⁴ <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2746/2391>

⁵ Investigadoras. Universidad Externado de Colombia

- **Relevancia:**

El estudio realizado por Sora y Bohórquez, (2021, pág. 31)⁶, muestra 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. Por esta razón, es necesario conocer sobre qué tan alineados están los CDI con el Plan de Acción y 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. Pliego de Modificaciones

El presente informe de ponencia para primer debate del presente proyecto de ley presenta un pliego de modificaciones a los miembros de las Comisión Tercera de la Cámara, así.

| TEXTO PROYECTO DE LEY | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACION |
|--|---|--------------------|
| “Por medio del cual se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición | “Por medio del cual se crea la comisión de evaluación de convenios de doble | SIN MODIFICACIONES |

⁶ <https://revistas.udea.edu.co/index.php/cont/article/view/344145/20805055>

| TEXTO PROYECTO DE LEY | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACION |
|--|--|---------------------|
| para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones”. | imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones”. | |
| 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 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. | SIN MODIFICACIONES |
| 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) | 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, | CAMBIO DE REDACCION |

| TEXTO PROYECTO DE LEY | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACION |
|--|--|----------------------------|
| <p>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.</p> | <p>el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, representantes de los gremios económicos de la micro (1 representante), pequeña (2 representante), mediana (2 representante) y gran industria (1 representante). 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.</p> | |
| <p>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.</p> | <p>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</p> | <p>CAMBIO DE REDACCION</p> |

| TEXTO PROYECTO DE LEY | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACION |
|--|--|--------------------|
| | contemplado en la ley 1868 de 2017. | |
| <p>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 3° 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.</p> | <p>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 3° 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.</p> | SIN MODIFICACIONES |
| <p>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.</p> | <p>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.</p> | SIN MODIFICACIONES |

| TEXTO PROYECTO DE LEY | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | JUSTIFICACION |
|--|--|--------------------|
| Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación. | Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación. | SIN MODIFICACIONES |

6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley No. 344 de 2021 Cámara “*Por medio del se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones*”



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2021 CAMARA

“Por medio del 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 la República 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, representantes de los gremios económicos de la **micro (1 representante)**, pequeña **(2 representante)**, mediana **(2 representante)** y gran industria **(1 representante)**. 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 3° 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.




DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

*Bogotá D.C., 14 de diciembre de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley N°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**”, suscrita por el Honorable Representante a la Cámara **DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**, y se remite a la secretaría general de la corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 355 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 355 DE 2021 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 56 DE 1981”

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, presentamos informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 355 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”*.

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”*.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

En agosto del año anterior, fue presentado el Proyecto de Ley número 353-Cámara de 2020, que pretendía modificar la Ley 56 de 1981, iniciativa que no fue tramitada y no tuvo ningún debate en la legislatura pasada 2020-2021. Nuevamente, dada su importancia, los Honorables Representantes Óscar Darío Pérez Pineda y Esteban Quintero Cardona presentamos en el mes de octubre del año en curso a consideración del Congreso el Proyecto de Ley número 355 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”*, iniciativa que busca hacer parcialmente justicia y propender por la equidad con los territorios que le generan gran parte de la energía eléctrica al país.

III. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto pretende implementar con unos cambios parciales a la Ley 56 de 1981, buscando actualizar la forma de liquidar la compensación anual para que

las entidades territoriales obtengan de manera gradual y equitativa unos mayores ingresos compensados, los cuales han venido reclamando de las empresas públicas y privadas propietarias de esos predios “inundados”.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Ante la necesidad de adecuar el esquema tributario para las empresas generadoras de energía, así como la compra de propiedades para “inundar” y construir embalses, se buscó un régimen especial por parte del Congreso para “compensar” a los municipios generadores. Para ello, se expidió la Ley 56 del año 1981.

En esta norma, se creó en el capítulo II, el denominado IMPUESTO PREDIAL COMPENSADO”. Por su parte, el artículo 4 de la misma Norma, regula que la entidad propietaria de las obras públicas de generación eléctrica reconocerá anualmente a los municipios “Una suma de dinero que compense el impuesto predial que deje de percibir por los inmuebles adquiridos”. Así nació este “Impuesto Predial Compensado” (IPC) que, si bien tiene los elementos constitutivos del predial, se diferencian en sus implicaciones impositivas. En la práctica se cambia el “unificado” por el “compensado”.

En la década de los 70, se realizaron grandes obras públicas para asegurar la generación eléctrica, se “embalsaron” muchos territorios, dejando a los municipios sin la fuente de ingresos más importante que tienen la mayoría de las entidades territoriales locales en Colombia, como lo es el impuesto predial. Hubo municipios que vieron cómo cerca del 50% de su territorio quedaba “afectado” por el cubrimiento de esos bienes inmuebles, como ejemplos de estos están Guatapé y El Peñol en Antioquia. De igual manera, como consecuencia, dejaron de percibir en esa misma proporción su renta mayor, la cual era el impuesto predial unificado.

Ahora, buscando resarcir y corregir esta situación, presentamos a consideración de la Corporación el actual proyecto de ley objeto de estudio.

Los principales beneficios directos e inmediatos que trae esta iniciativa legislativa serían, a saber;

La base gravable de este Impuesto Predial Compensado es igual al Predial Unificado, la cual es el avalúo catastral, diferenciándose que en la Ley 56, se calcula ese avalúo sobre “el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio”. En este proyecto de Ley sólo se cambia que el valor catastral se “promedie” por hectárea urbana.

Este proyecto modifica parcialmente el literal b, del artículo 4, literal que sí regula con sus características el Impuesto Predial Unificado de las leyes 14 y 44 de los

años 83 y 90 respectivamente, para los otros bienes inmuebles que no hacen parte de las propiedades que fueron o sean “embalsadas”. Se pretende clarificar que todos esos bienes inmuebles fuera de los embalses (áreas no inundadas), que posean las empresas tanto públicas como privadas de generación eléctrica, paguen ese impuesto predial como lo hacen todos los contribuyentes en el país, excluyendo expresamente las zonas utilizadas por los embalses y manteniendo en esa excepción “... las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas y sus equipos”, que trae la Ley 56. Muchas empresas de generación de energía ni siquiera pagan las tarifas del Impuesto Predial Unificado, ni el impuesto de construcción por sus bienes inmuebles destinados para otros fines.

Se mantiene la obligación de destinarlos exclusivamente para inversión, en programas sociales de educación, salud, deporte, recreación, cultura y el turismo y su infraestructura y se agrega la priorización para obras de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. Así se evita que estos recursos se vayan a gastos de burocracia y funcionamiento.

Se consolida el cumplimiento de los principios de los impuestos como son la progresividad, equidad y eficiencia, sobre unos tributos territoriales, que son propiedad constitucional de los municipios y departamentos, y en el caso del predial es el ingreso propio más importante de la mayoría de los municipios del país.

V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Sobre el ejercicio de atribuciones del legislador para crear o modificar los impuestos, de la Corte constitucional en Sentencia ¹C-517 de 2007 ha dispuesto que “(...) *El legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también las contribuciones que afecten la propiedad inmueble. La precedente conclusión resulta corroborada al examinar el segundo punto que ha sido propuesto, esto es, el referente a las atribuciones que la Constitución le otorga a los concejos municipales en materia tributaria. No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos*

¹ Corte Constitucional, sentencia del once (11) de julio de dos mil siete (2007). Magistrado Ponente Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, expediente D-6578.

deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales (...)”.

Ahora bien, sobre la competencia para gravar los bienes inmuebles, la misma Sentencia de Constitucionalidad anteriormente señalada, expresa que “(...) Es cierto que el artículo 317 de la Constitución preceptúa que sólo los municipios podrán gravar este tipo de propiedad, pero también lo es que la expresión “gravar la propiedad inmueble” no predetermina la clase de gravámenes o de tributos que se le pueden imponer a la propiedad inmueble y bastaría un somero repaso histórico para demostrar que distintas modalidades de contribuciones se han sucedido en el tiempo y que es posible pensar que en un futuro surjan tipos de tributos sobre la propiedad inmueble que ahora no se conocen. Es más, la misma noción de “propiedad inmueble” no es del todo evidente y esta Corte ha conocido demandas que le han llevado a acometer la tarea de deslindar lo que corresponde al concepto de propiedad inmueble y lo que escapa a su radio de acción, como lo hizo, por ejemplo, al señalar que el artículo 317 de la Constitución se refiere a los inmuebles por naturaleza y no a aquellos por destinación o que el impuesto de renta no recaerá directamente sobre la propiedad raíz. De ahí que, en garantía de los principios estudiados, sea importante la intervención del legislador en la creación o establecimiento de los tributos relativos a la propiedad inmueble y que, en armonía con esa potestad de configuración legislativa, se entienda que la regulación de estas contribuciones no puede quedar exclusivamente librada a los concejos municipales y, menos aún, en aras de un indebido entendimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales (...)”.

Dicho sea esto, sobre la facultad del legislador para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, la Sentencia ²C-304 de 2012 sostiene que “(...) El legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo

² Corte Constitucional, sentencia del veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012). Magistrado Ponente Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, expediente D-8797.

temporalmente en caso de guerra exterior”, según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)”.

La misma Providencia, sobre el alcance del principio de legalidad del tributo, preceptúa que *“(...) Esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (...).*

VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El Consejo de Estado en Sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número PI. 01180-00 expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado que *“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que perse el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

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

que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley solamente genera conflictos de interés para alguno de los legisladores si su eventual aprobación acaece un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto original del Proyecto de Ley número 355 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”* ha sido acogido en su totalidad y, por lo tanto, no se presentan modificaciones en la respectiva ponencia.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir ponencia **POSITIVA** para Primer Debate y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, **APROBAR** en primer debate al Proyecto de Ley número 355 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981”*.

IX. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 355 DE 2021 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 56 DE 1981”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. El artículo 4 y su parágrafo de la Ley 56 de 1981 quedará así:

“La entidad propietaria de las obras reconocerá anualmente a los municipios de qué trata el artículo 1º. de esta ley.

a) Una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos;

b) El impuesto predial que corresponda a los predios, edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las zonas de embalse, las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos.

PARÁGRAFO. La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria -avaluada por el valor catastral promedio por hectárea urbana en el resto del municipio- una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio, en la respectiva anualidad fiscal”.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Artículo 5º de la Ley 56 de 1981. Quedará así: “Los municipios en cuyo territorio se construyan las obras a que se refiere esta ley, constituirán fondos especiales cuyos recursos estarán destinados a inversión, de conformidad con el parágrafo 2º de este artículo. Los recursos de estos fondos provendrán del pago que las entidades propietarias deberán hacer a los municipios de un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona y que pagarán, por una sola vez, a los respectivos municipios, independientemente del pago del precio de compraventa a sus propietarios. El avalúo catastral, base para este pago será el último hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por las entidades regionales autorizadas para ello, a la fecha en que la zona de las obras a que esta ley se refiere, sea declarada de utilidad pública.

Parágrafo 1º. Dicha suma será pagada así:

a) A más tardar en la fecha de apertura de la licitación de las obras civiles principales, un primer contado equivalente al 50% de la suma total de los avalúos catastrales de los predios que haya adquirido y programe adquirir la entidad propietaria según el estudio socio-económico de que trata el artículo 6º. de esta ley.

b) El 50% restante se irá pagando a medida que se registre la escritura de cada uno de los predios que se adquieran.

Parágrafo 2º. Los recursos a que se refiere este artículo sólo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en los planes de gobierno y de desarrollo municipal (educación, salud, deporte, recreación, cultura y el turismo y su infraestructura), con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

ARTÍCULO TERCERO. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 6 de la Ley 56 de 1981 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,




ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS

Representante a la Cámara
Ponente



KATHERINE MIRANDA PEÑA

Representante a la Cámara
Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

*Bogotá D.C., 17 de diciembre de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley N°355 de 2021 Cámara, “**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 56 DE 1981**”, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara **OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS, KATHERINE MIRANDA PEÑA**, y se remite a la Secretaría General de la corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, diciembre de 2021

Doctor

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 255 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado presidente.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 255 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”*.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones del Autor
- IV. Conceptos sobre el proyecto
- V. Consideración de los Ponentes
- VI. Causales de Impedimento
- VII. Proposición

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 19 de agosto de 2021 en la Secretaría general de la Cámara de Representantes, por la Representante a la Cámara Neyla Ruiz Correa.

El 28 de septiembre de 2021 fueron designados como ponentes para primer debate los Representantes a la Cámara Ángela Patricia Sánchez Leal y Jairo Reinaldo Cala Suarez.

El proyecto ya había cursado trámite en el Senado la República con el número 122 de 2020 *“por medio de la cual se establecen mecanismos de prevención control y vigilancia del consumo de azúcar en los locales comerciales de bebidas frías y calientes y se dictan otras disposiciones”*. Aunque contaba con ponencia positiva en la comisión séptima de Senado, esta iniciativa fue archivada.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Según el artículo 1 de la iniciativa, el proyecto de Ley tiene por objeto concientizar de manera amplia y suficiente a todos los que hacen parte integral de los establecimientos comerciales (socios y propietarios) llámense cafeterías, tiendas, vehículos adaptados a la venta de bebidas, ambulantes y otros, sobre las consecuencias del consumo excesivo de azúcares en bebidas frías y/o calientes, que aumentan los riesgos de la salud de las personas de enfermedades como la obesidad, diabetes y cáncer, entre otras, en el territorio nacional.

El proyecto de Ley está compuesto por (6) artículos incluida la vigencia:

Artículo 1º.- Objeto.

Artículo 2º.- Definiciones.

Artículo 3º.- Límites de consumo de azúcares.

Artículo 4º.- Responsabilidades de los entes territoriales.

Artículo 5º.- Certificaciones manejo de alimentos y hábitos saludables.

Artículo 6º. - Vigencia.

III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

Teniendo en cuenta lo expresado en la exposición de motivos, la autora del proyecto de Ley presenta los siguientes argumentos:

1. En el marco de los lineamientos de la Seguridad Social en Salud de Colombia, la salud pública se concibe como el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad

2. Después de un largo periodo de consulta pública, la OMS ha lanzado sus recomendaciones respecto al consumo de azúcar: no debe aportar más del 10% de las calorías diarias tanto en niños como en adultos. Para una dieta de 2.000 calorías, son unos 50 gramos de azúcar, el equivalente a unas 12 cucharillas de café. La media en Europa occidental ronda los 100 gramos, por lo que la reducción debería de ser de la mitad del consumo medio.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, dice que el sobrepeso y la inactividad física son los principales factores de riesgo de la diabetes en Colombia.

3. De acuerdo con un estudio de la revista The New York Times, los azúcares de los que se puede prescindir son los “de mesa”; es decir, de esos que son añadidos a los alimentos en la preparación o al consumirlos. De estos azúcares libres también hacen parte la miel, la panela o los que hay de forma natural en los zumos de las frutas.

4. ¿Cómo afecta la diabetes al organismo? Cuando se consume un exceso de azúcar, aumentan demasiado los niveles de insulina. De forma continuada este efecto puede hacer que, a largo plazo, las células no reaccionen ante esta hormona, produciendo una resistencia a la insulina. Este trastorno metabólico está involucrado en el incremento de enfermedades como la obesidad y la diabetes tipo 2.

5. Azúcares adicionados o añadidos. Los azúcares adicionados se definen como los azúcares y jarabes que se añaden a los alimentos durante su procesamiento o preparación. Las fuentes principales de azúcares adicionados incluyen refrescos,

gaseosas, pasteles, galletas, pies, ponche de fruta, jugos de fruta azucarados, postres lácteos y dulces.

Edulcorantes. Son aditivos que confieren sabor dulce a los alimentos; mejoran la consistencia y la apariencia de los alimentos, además actúan como conservantes, algunos aportan menos energía. Estos pueden ser extractos naturales o sintéticos (edulcorantes artificiales).

6. El consumo excesivo de azúcares adicionados se relaciona con diferentes alteraciones fisiológicas y metabólicas. Se ha considerado que el consumo de azúcares contribuiría al desarrollo de alteraciones psicológicas como la hiperactividad, el síndrome premenstrual e incluso enfermedades mentales, debido a los efectos que se han estudiado sobre el estado de ánimo y el comportamiento, algunas teorías relacionan (a) una reacción alérgica a los azúcares refinados (Egger et al, 1985; Speer, 1954), (b) una respuesta hipoglucémica (Cott, 1977), además del (c) aumento en la relación triptófano y aminoácidos de cadena ramificada, también se asocia con el aumento de condiciones adversas como caries dental, sobrepeso y obesidad, enfermedad cardiovascular, dislipidemia, hígado graso, insulino resistencia, diabetes y algunos tipos de cáncer como pulmón, mama, próstata y colorectal.

7. El proyecto de ley permitirá *“coadyuvar con las medidas de prevención y precaución de todas aquellas personas que por los malos hábitos alimenticios, siempre descompensan un sistema de salud que cada día requiere de ajustes para un adecuado servicio, es decir, con la presente iniciativa lo que deseo es crear conciencia no solo de los consumidores de AZUCARES sino de los comerciantes, para que igualmente entiendan que la salud no es solo un problema de Estado, al contrario, es un tema de conciencia ciudadana que nos permitan que las personas conozcan la realidad que el excesivo consumo de bebidas azucaradas es inconveniente para el futuro de las personas, porque afectan ostensiblemente la salud”*.

IV. CONCEPTOS SOBRE EL PROYECTO

A continuación, se realiza una reseña con las principales consideraciones de los conceptos emitidos por entidades públicas y privadas frente al proyecto de Ley. Se toman apartes de los conceptos, los cuales pueden ser consultados en su totalidad en la página web de la Cámara de Representantes.

1. ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI)

En primer lugar, consideramos plausible el objetivo de crear entornos alimentarios saludables, en este caso a través de la concientización de los consumidores por conducto de los establecimientos comerciales sobre las consecuencias del consumo excesivo de azúcares en bebidas frías y/o calientes.

No obstante, debemos señalar que el proyecto de ley afecta la elaboración y comercialización de bebidas por los tenderos. Se estiman cerca de 450.000 tenderos en el país, siendo ellos de gran importancia para la generación de empleo y desarrollo del país. Buena parte de sus ingresos está asociado a la elaboración y distribución de bebidas, las cuales se estigmatizan a través de este proyecto, responsabilizándolas de generar enfermedades.

De otra parte, diferentes estudios han demostrado que la obesidad y la diabetes, no son causadas por un solo factor, en este caso las bebidas. Estas enfermedades son generadas por múltiples factores, entre ellas, la falta de hábitos saludables, como una dieta equilibrada y el desarrollo de estilos de vida activos. Ello sin mencionar aquellas causas que son asociadas a historial genético y a la relación con otras enfermedades.

Sin embargo, creemos que también se debe propender por una cultura de consumo responsable, promoviendo el empoderamiento de los consumidores mediante la divulgación de información clara, precisa y oportuna, respetando la multiplicidad de criterios de elección por parte de los consumidores temas que ya se encuentran vigentes y con trámite legislativo en proceso y en paralelo, con trabajo liderado por el gobierno nacional.

De otra parte, queremos destacar que el Estado ya viene adoptando e implementando políticas para evitar el consumo excesivo de azúcar en las bebidas, teniendo en cuenta lo siguiente:

- 1) La Ley 1355 de 2009 prevé acciones y estrategias públicas y privadas de información, educación, comunicación y empresariales para promover una alimentación balanceada y saludable y una actividad física adecuada, todo ello con el fin de prevenir la obesidad.*
- 2) Conforme a la Ley 2120 de 2021 el mecanismo para suministrar información nutricional al consumidor es el rotulado frontal de advertencia;*
- 3) La Ley 2120 aborda de forma integral el desarrollo de entornos alimentarios saludables desde varios aspectos, entre otros:*

a) *El diseño y articulación de políticas públicas sobre entornos y hábitos saludables y seguridad alimentaria,*

b) *El diseño de herramientas educativas para llevar a cabo campañas de información, educación y comunicación sobre hábitos y estilos de vida saludable, incluyendo la divulgación en espacios de televisión abierta y canales digitales de la RTVC,*

c) *La incorporación de programas formales escolares sobre actividad física en niños,*

d) *La implementación de entornos laborales saludables, para la promoción de la salud, la seguridad y el bienestar de todos los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente de trabajo.*

4) *El etiquetado frontal nutricional fue reglamentado por el Gobierno en la Resolución 810 de 2021.*

5) *Las definiciones previstas en el proyecto de ley 255 ya se encuentran en la reglamentación del gobierno, no solo para las RIEN (Resolución 3803 de 2016) sino también para el etiquetado nutricional (Resolución 810 de 2021)*

6) *El consumo sugerido de los diferentes nutrientes, establecido de manera específica para la población colombiana, según grupo etario, condición de salud y nivel de actividad física, también se encuentra en las RIEN (Resolución 3803 de 2016); por tanto, no es necesario señalar de manera general un consumo sugerido para el azúcar.*

Por todo lo anterior, creemos que los importantes temas que cubre este proyecto de ley ya están desarrollados en otros instrumentos que implementan las políticas públicas en esta materia y por tanto no es necesario el trámite del mismo. Además, lo señalado en el proyecto de ley podría afectar a un sector importante de la economía en momentos en que el Estado se encuentra empeñado en su reactivación.

2. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (ACOPI)

Vemos que el sistema de protección social en salud y de riesgos laborales cuenta con programas de prevención y promoción en salud, en los cuales se comparte la suficiente información sobre la necesidad de tener hábitos de alimentación saludable y la importancia de esta. Igualmente, no podemos dejar de lado la importancia del autocuidado, lo que nos lleva al principio de la corresponsabilidad en salud, que en nuestro país se encuentra,

consagrado como principio en la ley 1438 de 2011 y como deber en la Ley Estatutaria de Salud.

Este concepto de salud como responsabilidad compartida, implica que no somos sujetos pasivos de nuestra salud sino que por el contrario somos sujetos activos, este concepto de corresponsabilidad es la esencia de los programas de promoción y prevención que se promueve a través de las Entidades Promotoras de Salud (E.P.S), Ministerio de Salud y de la Protección Social, a través de campañas educativas para generar hábitos saludables de vida, entre otros, marcan una postura generalizada en la que se enfatiza la importancia del autocuidado.

REGULACIÓN EXISTENTE

De otro lado, consideramos que se debe tener en cuenta que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud, expidió la Resolución 810 del 2021, la cual tiene por objeto establecer el reglamento técnico a través del cual se disponen las condiciones y requisitos que deben cumplir el etiquetado o rotulado nutricional y frontal de advertencia de los alimentos y bebidas envasadas o empacadas para consumo humano, con el propósito de proporcionar al consumidor final una información nutricional lo suficientemente clara y comprensible sobre el producto, y prevenir prácticas que induzcan a engaño o error y permitir al consumidor efectuar una elección informada.

De igual forma, el 30 de julio de 2021 el presidente de la República, sancionó la Ley 2120, conocida como la “Ley de comida chatarra”, que tiene como objetivo adoptar medidas que promueven entornos alimentarios saludables, garantizando el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente sobre los productos comestibles y bebibles ultraprocesados que se ofrecen en el país, especialmente para niños y adolescentes, con el objetivo de prevenir la aparición de algunas enfermedades que pueden afectar a esta población.

*Artículo 1° - Objeto: El objeto del proyecto es “Concientizar de manera amplia y suficiente a todos los que hacen parte integral de los establecimientos comerciales (socios y propietarios) llámense cafeterías, tiendas, vehículos adaptados a la venta de bebidas, ambulantes y otros, sobre las consecuencias del consumo excesivo de azúcares en bebidas frías y/o calientes, que aumentan los riesgos de la salud de las personas de enfermedades como la obesidad, diabetes y cáncer, entre otras, en el territorio nacional.”. **Sobre el particular hay que señalar que esta pretensión genera una obligación en los propietarios y socios de***

establecimientos comerciales formales que no les compete, en la medida en que es un tema del espectro personal de cada consumidor.

Artículo 5

Esta obligación se constituye, ni más ni menos, en uno de tantos “trámites” que impiden que la economía del país evolucione adecuadamente, más aún en estos tiempos de pandemia en el que necesitamos agilidad y reactivación inmediata para sacar al país adelante. El presente artículo determina que el no cumplimiento de este requisito, acarreará las sanciones previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Desde ACOPI, consideramos que el artículo en análisis afectará la formalización empresarial, acrecentando el fenómeno de la informalidad, cuyo indicador es bastante elevado, (...).

SUGERENCIAS

Medidas que tengan como finalidad implementar prohibiciones, restricciones o incentivos relativos a este asunto, debe quedar bajo la facultad del Ministerio de Salud para que sea la autoridad competente la que defina el Perfil Nutricional.

Creemos que en relación a los retos de salud pública y tratamiento se debe desde un enfoque multidimensional y énfasis en el autocuidado, sin estigmatizar comportamientos de consumo desde los prejuicios, ni adjudicando responsabilidades al consumo de un producto cuando se ha evidenciado que las políticas que se sesgan en un determinado alimento o bebida no producen los efectos esperados.

3. FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES FENALCO

Observamos que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud, ya ha establecido mediante la Resolución 810 del 2021, los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano.

Igualmente, instamos a que el debate frente a los retos de salud pública sea desde un enfoque multidimensional, sin imponer comportamientos de consumo desde los prejuicios, ni adjudicando responsabilidades al consumo de un producto cuando se ha evidenciado que las políticas que se sesgan en un determinado alimento o bebida no producen los efectos esperados.

4. MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO

El Gobierno Nacional ha formalizado una política de etiquetado de los productos que advierten sobre el alto contenido de nutrientes críticos, como azúcares, grasas saturadas y sodio (Resolución 810 de 2021), y desde el sector comercio, donde el Ministerio forma parte del Subcomité Técnico del Codex Alimentarius sobre etiquetado de los alimentos, se han alcanzado logros muy importantes que permiten el cumplimiento de los objetivos de la política pública del Ministerio de Salud y Protección Social sin generar costos excesivos para el sector privado.

Por otra parte, la Ley 2120 de 2021, expedida el 30 de julio del presente año, "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones", genera un marco legal para regular la materia, incluyendo disposiciones sobre etiquetado de alimentos, estrategias de información, educación y comunicación, promoción de entornos saludables en espacios educativos públicos y privados e implementación de entornos laborales saludables.

En este contexto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideramos que ya se cuenta con un marco legal suficiente que le permite al consumidor, productores y expendedores ejercer sus derechos y deberes frente al consumo de alimentos y bebidas, donde es importante destacar que el Ministerio de salud y Protección Social avanza en la reglamentación y aplicación de las normas en materia alimentaria y notifica permanentemente a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sobre sus intervenciones por medio de reglamentación para consultar en el marco de los acuerdos de la OMC, buscando evitar la generación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio internacional.

5. MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Ante el congreso de la república se han radicado proyectos de ley asociados (total o parcialmente) al tema que ahora es objeto de regulación, sirva para ilustrar:

PL 007/16 (S) *"por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones".*

PL 168/19 (C) *“por la cual se adopta una estrategia para propiciar entornos alimentarios saludables en las instituciones educativas de los niveles de preescolar, básica y media”.*

PL 178/19 (C) *“por medio de la cual se regula la comercialización de bebidas azucaradas en las instituciones educativas y centros educativos del territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.*

PL 122/20 (S) *“por medio de la cual se establecen mecanismos de prevención control y vigilancia del consumo de azúcar en los locales comerciales de bebidas frías y calientes y se dictan otras disposiciones”.*

PL 335/20 (C) *“por medio de la cual se regula la comercialización de bebidas azucaradas en las instituciones educativas y centros educativos del territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.*

El sustento de dichas propuestas ha radicado en la grave epidemia de sobrepeso y obesidad que afecta la población colombiana e, igualmente, se basa en las cifras reportadas por la encuesta Nacional de Situación Nutricional en las últimas versiones (2010-2015). En torno a las bebidas azucaradas, esta cartera se ha pronunciado señalando que, si bien resultan importantes y tienen un sentido protección de la vida y la salud de las personas con énfasis en los niños coman muchas de las medidas que contemplan están siendo implementadas por el Ministerio y no requieren de una normatividad adicional para continuar con dichos esfuerzos. También debe destacarse la reciente expedición de la ley 2120 de 2021, “por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones”, a la cual se hará referencia en el siguiente acápite.

El fomento de entornos alimentarios saludables

Cómo es de amplio conocimiento, finales de julio de este año fue expedida la Ley 2120 2021. Esta disposición avanza sustancialmente en el propósito de protección del derecho fundamental a la salud mediante el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, sobre componentes de los alimentos a efectos de fomentar hábitos alimentarios saludables. En ese sentido, fortalece las funciones de la comisión intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional (CISAN) y determina lo relativo al etiquetado frontal de advertencia (art 5), un precepto destinado a garantizar una información clara al consumidor.

En materia educativa, se previene acerca de la emisión de contenidos en los medios de comunicación, la promoción de entornos saludables en espacios

educativos (arts 7 y 8). Así mismo, estipula un régimen sancionatorio a cargo tanto del INVIMA como de la SIC, en cuanto a la publicidad se refiere. Se contempla, igualmente, el impulso de entornos saludables y el desarrollo de actividad física. Es más, debe indicarse que la Ley 2120 abarca los conceptos de entorno saludable, alimento saludable, alimento y comestible o bebidas clasificados de acuerdo con el nivel de procesamiento, incluyendo, así los azúcares.

Si bien la Resolución 810 de 2021, “por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para el consumo humano”, es anterior a la expedición de la Ley, se entra en la evidencia científica y su dirección es protectora puesto que su propósito se orienta a proporcionar al consumidor final una información lo suficientemente clara y comprensible sobre el producto, y prevenir práctica que induzca al engaño o error y permitir al consumidor efectuar una elección informada. En la resolución se tiene en cuenta los azúcares para efectos de las advertencias y la forma de expresarlos con claridad y de modo comprensible.

CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, resulta inconveniente que la propuesta continúe su curso en cuanto las acciones planteadas se han venido realizando en el marco de la promoción de la alimentación saludable en todos los entornos y cursos de vida, a través de la implementación de la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud (Resolución 3280 de 2018), así como las estrategias implementadas en el sector gastronómico, medidas de comunicación y educación donde se informa a la comunidad los riesgos del consumo excesivo de alimentos con altos contenidos de sodio, azúcares y grasas.

Estas campañas se han desplegado en el marco de las acciones del plan de intervenciones colectivas de las entidades territoriales, con ocasión de las acciones de promoción y prevención a su cargo, como se hizo mención e, igualmente, se suman las acciones que realizan las EAPB y ARL en temas de estrategias de información, educación y comunicación.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

La iniciativa parte de una muy buena intención, circunscrita en los esfuerzos por promover una alimentación saludable entre la población y de esta forma mejorar los índices de salud pública en materia de enfermedades crónicas no transmisibles,

entre otros objetivos, sin embargo al analizar el articulado se realizan las siguientes precisiones:

1. El objetivo del proyecto de ley respecto a concientizar a los socios y propietarios de los establecimientos comerciales sobre el consumo excesivo de azúcar, aunque genera una responsabilidad para el Ministerio de Salud en cuanto al diseño de políticas públicas, traslada a los entes territoriales y los comerciantes nuevas responsabilidades sin distinción alguna.
2. Se considera que medidas como la establecida en el artículo 4 no cuentan con la necesaria evidencia para determinar su efectividad en materia de salud pública y cuantificar el impacto económico en pequeños y medianos comercios de bebidas frías y/o calientes, que tendrían obligatoriamente que ofrecer a sus clientes opciones para “*escoger entre azúcar común (refinada), glucosa (panela) y fructuosa (endulzantes)*”, tal como se menciona en el artículo citado.
3. La también disposición contenida en el artículo 4 de: “*ubicar afiches y etiquetados en lugares visibles en cada expendio con la información suficiente sobre los riesgos y consecuencias del consumo excesivo de los azúcares para la salud*”, es una medida que igualmente no se sustenta con suficiente amplitud para validar su aprobación o no por parte del legislativo.

Igualmente destacar que las campañas pedagógicas en materia de salud pública, de acuerdo al Ministerio de Salud y Protección Social, hacen parte de la Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud. Así mismo, se han adelantado medidas en cuanto al etiquetado de alimentos con la Resolución 810 de 2021 y que se consolidaran con la implementación de la Ley 2120 de 2021.

4. Se observa que el artículo 5 establece que “*los socios y/o propietarios de los establecimientos comerciales, obligatoriamente deberán estar certificados por las entidades territoriales sobre el adecuado manejo de alimentos y de hábitos saludables en salud*”.

La anterior medida no permite observar con claridad cómo su implementación contribuirá al cumplimiento del objeto del proyecto de Ley, al contrario, genera incógnitas frente a la carga de trámites y exigencias para la puesta en marcha de emprendimientos y pequeños comercios.

Actualmente no todos los establecimientos que comercializan bebidas frías y/o calientes, tienen el requisito de presentar cursos de manipulación de

alimentos. Con esta medida, además se establecería un nuevo requisito de certificación de hábitos saludables en salud con su respectiva sanción por incumplimiento.

5. Se encuentra plausible desarrollar iniciativas que de forma puntual busquen impactar asuntos sensibles como el consumo desproporcionado de azúcares y endulzantes. Sin embargo, se considera que en Colombia ya existe un marco legal y regulatorio para tal fin y que las disposiciones contenidas en el articulado no proporcionan un elemento diferenciador a lo ya existente.

La problemática en temas de salud pública se debería centrar mucho más en la implementación de las políticas públicas y el cumplimiento de la normatividad ya vigente. Así mismo, en lograr el compromiso de la industria de alimentos para que avance de manera efectiva en el etiquetado de sus productos.

6. Como se evidenció en los diferentes conceptos emitidos sobre el proyecto por las entidades, existen aspectos de la iniciativa que ya se encuentran regulados o en trámite de regulación, aportando así al fortalecimiento de planes de promoción y prevención sobre el consumo de azúcar y sus consecuencias para la salud.

Por otra parte, las disposiciones contenidas también generan cuestionamientos directos sobre la afectación que traería a pequeños y medianos comerciantes, tenderos del sector alimentos y bebidas quienes son objeto directo de la aplicación de la iniciativa

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

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

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

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

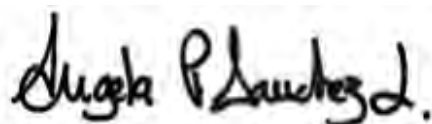
b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

VII. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Ley N° 255/2021 cámara *“Por medio del cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”*.



ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Coordinadora Ponente



JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1912 - Miércoles, 22 diciembre de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Págs.

| | |
|--|----|
| Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 448 de 2020 Cámara - 473 de 2021 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 491 de 2020. | 1 |
| PONENCIAS | |
| Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 090 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones. | 10 |
| Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 330 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones..... | 44 |
| Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 344 de 2021 Cámara, por medio del se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones..... | 60 |
| Informe de ponencia para primer, pliego de modificaciones y articulado debate al Proyecto de ley número 355 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981. | 72 |
| Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 255 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen instrumentos de prevención, control y vigilancia del consumo de azúcar en los establecimientos de comercio de bebidas frías y/o calientes en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. | 81 |