



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 38

Bogotá, D. C., lunes, 7 de febrero de 2022

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 413 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 2023 de 2020 que creó la Tasa Pro Deporte y Recreación.

ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara

ARMANDO ZABARAIN D'ARCE
Honorable Representante a la Cámara

EL Congreso de Colombia,

DECRETA:

JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Honorable Representante a la Cámara

Buenaventura León León
Representante a la Cámara

ARTÍCULO 1º. Modifíquese el numeral 1 del Artículo 2 de la ley 2023 de 2020 el cual quedará de la siguiente manera:

1. Apoyo a programas del deporte, la educación física, la actividad física y la recreación para la población en general, incluyendo niños, infantes, jóvenes, adultos mayores y las personas en condición de discapacidad.

ARTÍCULO 2º. : Adiciónese al Artículo 2 de la ley 2023 de 2020 el siguiente numeral:

8. Brindar apoyo con refrigerio y transporte a jóvenes y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad afiliados a escuelas y clubes deportivos de la localidad.

ARTÍCULO 3º. : Modifíquese el Artículo 3º de la ley 2023, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTICULO 3. Un porcentaje de hasta el 30% de los recursos recaudados por concepto de la tasa pro deporte y recreación, podrán destinarse a sufragar los gastos de funcionamiento que se generen con ocasión al incremento de programas y el fortalecimiento institucional y operacional de las Entidades encargadas de fomentar el deporte, la educación física, la recreación y la actividad física.

ARTICULO CUARTO: La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La ley 2023 de 2020 que creó la tasa Pro deporte y recreación, sin duda alguna dio un impulso importante al fomento del deporte y la recreación en la Nación, dinamizó la práctica de las actividades deportivas y recreativas en todo el País.

La promulgación y aprobación de esta Ley en las entidades territoriales a través de las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales ha generado un recaudo significativo de recursos que tiene como destinación específica el fomento de actividades deportivas, recreativas y de educación física, por lo que se hace necesario crear o fortalecer administrativa y operativamente los Entes encargados de fomentar y estimular el deporte, la educación física, la recreación y la actividad física, con el fin de que estos recursos se les dé un correcto uso, administración y ejecución de una manera eficiente y en cumplimiento a su finalidad Estatal.

En muchos municipios del País no existen institutos de deporte, en otros el deporte se encuentra adscrito a secretarías de educación y cultura, por lo que la promoción y fomento del deporte y la capacidad administrativa para administrar los recursos que se generan de la tasa pro deporte y recreación, se encuentran bastantes limitados.

Esta ley permite a las Entidades Territoriales ampliar la cobertura en sus programas y en consecuencia se genera un incremento en las necesidades de funcionamiento para poder dar una adecuada administración y ejecución de los recursos.

En ese orden ideas, y con fin de salvaguardar los recursos que se generen por el recaudo de la tasa pro deporte, es que se debe considerar que un porcentaje del mismo, pueda ser destinado, de acuerdo a las necesidades, al incremento de programas y al fortalecimiento institucional y operacional de las Entidades encargadas de fomentar el deporte, la educación física, la recreación y la actividad física en las entidades territoriales.

De igual forma, se hace necesario incluir los programas de actividad física de manera específica en el numeral 1 del artículo 2 de la ley 2023 de 2020 y adicionar en un numeral y como destinación específica el apoyo con transporte y refrigerios para jóvenes y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad afiliados a escuelas y clubes deportivos de la localidad.



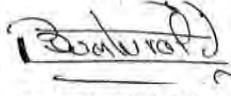
ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara



ARMANDO ZABARRAIN D'ARCE
Honorable Representante a la Cámara



JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Honorable Representante a la Cámara



Buenaventura León León
Representante a la Cámara

territorio más de una sede se distribuirá de acuerdo al número de estudiantes matriculados en cada sede. Si la universidad pública lleva el nombre del departamento o municipio se distribuirán los recursos en una proporción de 3 pesos por cada peso asignado a otra universidad. Con respecto a las gobernaciones el porcentaje mínimo debe ser de 2.5% de los descuentos a todos los convenios y contratos firmados por la entidad territorial.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“**Artículo 87.** El Gobierno Nacional continuará garantizando que el incremento de los aportes para las universidades estatales u oficiales, no podrá ser inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto para inversión y de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema Universitario Estatal. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de dichas instituciones.

Parágrafo Primero: La distribución de los recursos de los que trata el presente artículo deberá ser avalada por el Ministerio de Educación Nacional, previa reglamentación del Gobierno Nacional, en criterios de equidad, eficiencia, eficacia y cierre de brechas

Parágrafo Segundo: La Nación podrá destinar recursos adicionales para financiar proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas los cuales no harán parte de la base presupuestal, y estarán encaminados al desarrollo de capacidades o mejoramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Artículo 4. Pasivo pensional. La Nación garantizará en el presupuesto asignado a las Universidades Públicas, los recursos de concurrencia pasivo pensional en el marco de las Leyes 1151 de 2007 y 1371 de 2009, decreto 2337 de 1996, o aquellas que las modifiquen.

Artículo 5. Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias. El Ministerio de Educación Nacional, utilizará el modelo presupuestal establecido en el artículo 2 de la presente Ley, para calcular las transferencias a las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad (es decir, las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias), caso en el cual se tendrán en cuenta los factores que le sean aplicables de conformidad con la normatividad y reglamentaciones que les son propias.

Artículo 6. Derogatoria y vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 414 DE 2021
CÁMARA**

Ley Social de Financiamiento a la Educación Superior en Colombia por medio del cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. Fortalecer las finanzas de las Universidades Públicas y de las Instituciones de Educación Superior Públicas de Colombia mediante la modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

“**Artículo 86.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes del presupuesto nacional y de las entidades territoriales, garantizando un incremento con relación al Índice de Costos de la Educación Superior que garanticen mantener o mejorar la calidad Educativa.

Parágrafo Primero. Si el incremento del Índice de Costos de la Educación Superior es menor al IPC, la nación deberá realizar el incremento con el IPC. La diferencia que resulte debe ser invertida en programas direccionados a mejorar la calidad educativa de las universidades.

Parágrafo Segundo. En el término de dos años el Gobierno Nacional debe garantizar la transferencia de recursos igualitaria entre las diferentes universidades estatales u oficiales, otorgando el mismo monto por estudiante matriculado cada año sin disminuir el valor de las Universidades que más recursos reciben actualmente garantizando la progresividad hacia una calidad educativa Homogénea en el Sistema Universitario Estatal SUE.

Parágrafo Tercero. Aportes Territoriales. Todas las entidades territoriales donde esté ubicada una sede de una universidad pública o Estatal deben aportar el porcentaje mínimo del 1.5% de estampilla pro universidad producto del descuento a todos los convenios y contratos que firmen las entidades. Si se llega a encontrar en un mismo

Del Honorable Congresista



ALEJANDRO LINARES CAMBEROS
Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política establece en su Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formara al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

En este artículo se determina la función social de la educación y su importancia estratégica para el desarrollo de la nación y es por eso que determina a la Nación y a las entidades territoriales para participar en la dirección, financiación y administración de la educación.

Así mismo en el **Artículo 69.** "Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior".

Por esta razón la presente ley busca fortalecer las finanzas de las instituciones de educación superior para mejorar el acceso y la calidad hacia un cierre de brechas institucionales entre las universidades, pero sobre todo al cierre de brechas de la pobreza en el país.

La Ley 30 de 1992 establece en el **Artículo 84** que "El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia".

Constitución Política **Artículo 350.** "La Ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones". **Artículo 366.** "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

Ley 30 en su **Artículo 86.** "<Artículo modificado por el Artículo 223 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993".

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

ARTÍCULO 86. <Artículo modificado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. Jurisprudencia Vigencia Corte Constitucional- La Corte Constitucional se declaró INHIBIDA de fallar sobre este inciso por ineptitud de la demanda, mediante Sentencia C-087-18 de 19 de septiembre de 2018,

Magistrado Ponente Dr. Carlos Bernal Pulido. PARÁGRAFO. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo" Notas de Vigencia- Artículo modificado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", publicada en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015. El editor destaca la temporalidad de cuatro años de los planes de desarrollo, según puede deducirse de lo establecido por la Constitución Política en sus artículos 339 y por la Ley 152 de 1994 en los artículos 13, 14 Concordancias Ley 1940 de 2018; Art. 48 Ley 1873 de 2017; Art. 48 Ley 1815 de 2016; Art. 53 Ley 1737 de 2014; Art. 52 Ley 1687 de 2013; Art. 51 Ley 1593 de 2012; Art. 50 Ley 1485 de 2011; Art. 52 Ley 1420 de 2010; Art. 53 Ley 1371 de 2009; Ley 1365 de 2009; Art. 53 Ley 1260 de 2008; Art. 56 Ley 1169 de 2007; Art. 56 Ley 1110 de 2006; Arts. 56 Ley 1012; 61 y 25, 340, 341 y 342 de 2006, Ley 30 de 1992; Art. 111; Art. 114 Decreto 530 de 2012; Art. 2 o.; 3 o. Decreto 827 de 2005, Decreto 545 de 2004 Jurisprudencia Concordante Consejo de Estado- Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente No. 2008-00251-01 2014, C.P.

Dra. María Claudia Rojas Lasso. - Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente No. 2013-00064-02 de 2014, C.P. Dra. María Elizabeth García González. Doctrina Concordante Concepto MINEDUCACIÓN 40247 Concepto MINEDUCACIÓN 27700 Legislación Anterior Texto original de la Ley 30 de 1992: **ARTÍCULO 86.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993. **ARTÍCULO 87.** A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran. **Parágrafo.** El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional. Notas de Vigencia- Artículo derogado por el artículo 105 del Decreto 955 de 2000, publicado en el Diario Oficial No.44.020 del 26 de mayo de 2000. Declarado INEXEQUIBLE. Jurisprudencia Vigencia Corte Constitucional: - El Decreto 955 de 2000 fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte

Constitucional mediante Sentencia C-1403-00 del 19 de octubre de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández, con efectos a partir de su comunicación al Gobierno.- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-54794 de 1 de diciembre de 1994, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz. Concordancias Ley 1324 de 2009.

Impacto político y social

Antes de llegar la pandemia, Colombia vivía una situación social y política crítica en razón de las protestas durante los últimos años de diferentes sectores y agremiaciones sociales entre las que de manera más fuerte y contundente se pronunciaron los sectores educativos pidiendo más recursos para atender de una mejor manera la educación del país, las protestas se agudizaron que generaron hechos de violencia en diferentes ciudades con los autodenominados primera línea, en ese orden de ideas en algunas de las pretensiones siempre se expresaban más recursos para las universidades públicas del país que atraviesan una situación de incertidumbre como lo expreso la revista semana ¿Es hora de replantear el financiamiento de las universidades? Publicado el día 23 de julio de 2019 donde dice:

No solo la disrupción tecnológica y la incertidumbre del mercado laboral tienen pensando a las instituciones de educación superior (IES). La covuntura económica también las tiene nerviosas por el reto que significa equilibrar sus gastos y sus ingresos, cuando el crecimiento del país no fue el esperado y el nivel de desempleo completa algunos meses en doble dígito.

Actualmente, la educación superior se financia a través de la oferta y la demanda que, si bien han funcionado, hoy tienen profundos desafíos en su estructura. Veamos: por vía oferta, el Estado ha asumido una parte del presupuesto que llega a las universidades públicas, mientras la otra parte la asumen ellas mismas. Por vía demanda, son las familias las que financian el sistema mediante el pago de las matrículas, en especial por medio de los créditos educativos que ofrecen la banca privada, distintas cooperativas y el Ictetex, entre otras fuentes.

La tensión es mayor por cuanto el número de estudiantes viene creciendo con el paso de los años: en 1993, la matrícula en educación superior era de 159.218 estudiantes, pero hoy la cifra se ha incrementado y son más de 611.800. Y, además de registrar este crecimiento, las universidades no solo se quedan en tareas de enseñanza, sino que cubren otros frentes como la investigación, proyectos de impacto social y desarrollos tecnológicos, nuevas exigencias que les han generado una gran presión sobre los costos de operación.

<p><u>En 2016 se matricularon 529.534 alumnos nuevos. En 2017 se matricularon 7 % menos, es decir, 487.511 estudiantes nuevos.</u></p> <p><u>En el caso de las instituciones públicas, el impacto se evidencia en la limitación que tienen para ofrecer cupos en el país y en la contratación de docentes calificados, que se refleja en los indicadores de calidad. Y al funcionar en completa austeridad, al filo de una crisis, no han tenido otra salida que exigirle al Gobierno de turno más recursos, como ocurrió con las manifestaciones de los estudiantes de finales del año pasado. En ese momento, alcanzaron compromisos del Gobierno por 4,5 billones de pesos adicionales para este cuatrienio.</u></p> <p>Esta descripción muestra un panorama desalentador para el sector y la única manera que se ve en el horizonte es con el financiamiento a través de la inversión pública del estado para dinamizarlo y garantizar la función social.</p> <p>El impacto de violencia que llega a las universidades es cada vez más recurrente a través de protesta violenta en los paros desviando la razón de las mismas y justificándose en las necesidades que tiene el sector.</p> <p>Con el incremento de la financiación en las universidades públicas no solo se pretende buscar el cumplimiento de la función social constitucional sino también evitar los costos sociales por la violencia generada en las protestas violentas que es canalizada por grupo en contra de la institucionalidad del Estado Colombiano para inestabilizar el gobierno de turno con presuntamente fines políticos. Los costos son incalculables no solo en materia de cuantificación monetaria sino en los costos sociales y políticos del país.</p> <p>La incertidumbre de la educación superior en Colombia no solo va en los costos sociales y políticos sino en términos, costo de oportunidad de desarrollo, esto entendiéndose que la calidad de la educación superior en Colombia está calificada con las universidades del país por debajo de la media donde la mayoría de universidades están del puesto 50 para arriba a nivel latino americano en el Ranking QS – Quacquarelli Symonds.</p> <p>El Periódico UNAL en octubre 26 de 2018 en su edición virtual identifica tres situaciones que describen la situación problemática de las universidades públicas en Colombia y definen por que la crisis no solo es social y política sino institucional del Estado donde se deben hacer cambios profundos para combatirlos de raíz, sin embargo un comienzo es orientar el gasto público hacia la inversión social en líneas estratégicas del Estado. En esa publicación el periódico habla de que <u>las instituciones funcionan sin rumbo, norte ni visión de futuro</u>, si bien es cierto que la educación superior tiene en su marco jurídico una autonomía universitaria, también es cierto que la educación es una función social del</p>	<p>estado y como tal debería tener claro un rumbo, pero es el Estado quien enmarca un rumbo de país a largo plazo mediante sus políticas públicas, pero hoy no hay una brújula clara hacia donde orientar la investigación y las funciones de la universidad pública, esto genera una incertidumbre en el cumplimiento de los objetivos sociales y se ve reflejado en el descontento social, si nosotros tenemos una educación superior hacia un horizonte de país la educación superior se orienta al cumplimiento de los mismos a portando al desarrollo efectivo del país, pero hoy la percepción de la ciudadanía está en que se va a la universidad a formalizar un título como requisito para acceder a un mejor empleo o mejor posición social pero que al acecho está el desempleo y la frustración de ser un profesional sin oportunidades, esta situación agudiza la protesta social y la violencia. El periódico dice: <u>"Por eso es que casi todas las instituciones ofrecen los mismos programas tradicionales en áreas en las que se espera matrícula y rentabilidad (lógica de mercado), lo que genera alta concentración de estudiantes en Derecho, Administración, Contaduría y afines, y en algunas Ingenierías, con la consecuente sobresaturación de egresados en las mismas pocas áreas, lo que genera problemas de bajos ingresos y subempleo"</u>.</p> <p>Otro punto que nos dice es: <u>"Colombia es de los países con el más alto porcentaje de matrícula en Administración y Derecho, 45 % en 2016, según la OCDE (Colombia: Education at a Glance, 2017). Nuestro país tiene además el 2 % de matrícula en Matemáticas y Ciencias Naturales, y un muy bajo porcentaje de personal con capacidad de investigación y desarrollo (I+D) por millón de habitantes. México tiene más del doble, Chile 3.9 veces, Brasil 6.1, Japón 45, Singapur 58, e Israel 72, según puede verse en la base de datos del Banco Mundial"</u>. Esto nos dice muy claramente que nuestra visión de país no tiene un rumbo claro de desarrollo.</p> <p>El segundo punto que refieren es <u>"Colombia carece de capacidad institucional e intelectual para investigación y experimentación en tecnologías modernas"</u> esto quiere decir que nuestro país no tiene capacidad de solucionar problemas aplicables des las ciencias básicas con tecnología disponible a sector productivo del país, con esto no se genera valor agregado o diferencial en lo que produce, esto reduce al país a que el sistema de educación sea solo transferencia de conocimiento. Esto a largo plazo impacta económicamente al país que en todos los terrenos pierde competitividad en el mercado internacional. Un país sin innovación es un país que va hacia la pobreza generando focos de violencia y descontento social.</p> <p>El tercer punto dice: <u>"No existe una amplia oferta pública de educación técnica postsecundaria"</u>. Más del 50 % de los egresados del nivel medio ingresa al mercado laboral sin ninguna cualificación, dada la escasez de oportunidades de formación técnica postsecundaria, de calidad reconocida. Esto explica su bajo estatus social y baja matrícula: 4,1 % en 2015.</p>
<p>En este panorama, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) aparece como la única oportunidad de formación laboral, claramente insuficiente frente a la alta demanda. A esto se suma la existencia de programas de calificación laboral de nivel bajo y medio, mientras la economía moderna requiere un alto número de científicos e ingenieros de alto nivel, con capacidad de investigación, desarrollo e innovación.</p> <p>Los ejemplos internacionales de formación técnica postsecundaria abundan: los community colleges de USA, Corea, Japón..., los hogescholen en Holanda, los Institutos Universitarios de Tecnología (IUT) de Francia, las escuelas técnicas superiores en Brasil, etc., con coberturas que fluctúan entre el 50 y el 70 % de egresados del nivel secundario. En ninguna sociedad la cobertura masiva en la educación superior se logra en las universidades académicas tradicionales, sino en sistemas altamente diversificados de formación, con ofertas equivalentes en calidad según su objetivo y campo de acción.</p> <p>La demanda potencial en Colombia por educación técnica moderna de calidad puede ser muy alta. En los próximos cuatro años entre 2.5 y 2.7 millones de jóvenes terminarán su formación media. Bajo un supuesto optimista de que el 50 % tendrá acceso a alguna modalidad de educación postsecundaria, todavía quedarán entre 1.2 y 1.3 millones de jóvenes sin oportunidades de educación a este nivel. Ante esta tremenda escasez de oportunidades de formación laboral, que deja a cientos de miles de jóvenes a las puertas de la delincuencia y el narcotráfico, la única respuesta de este Gobierno es una versión disfrazada de "Ser Pilo Paga", que revela la falacia de esta nueva versión Generación E (de equidad) de SPP.</p> <p>Esto demuestra que la educación superior en Colombia no solo se debe reestructurar a nivel financiero sino a nivel de organización y objetivos, sin embargo, es importante comenzar con las finanzas que tanto preocupan la estabilidad del sistema.</p> <p>Impacto Fiscal</p> <p>Las finanzas de la Nación,</p> <p>Según informe del gobierno nacional al Congreso de la Republica de Colombia el PIB cayó 6,8% en el año 2020 provocando pérdida de millones de empleos, quiebra de miles de empresas, especialmente pequeñas y medianas, aumentando la pobreza monetaria a millones de colombianos y un aumento sin precedentes en el nivel de la deuda pública.</p> <p>El MFMP estableció una meta de déficit fiscal para el GNC de 7,0%. De este modo, para 2022 se proyecta reducir en 1,7% del PIB el déficit fiscal del GNC frente a la meta de 8,6% del PIB proyectada para el cierre de 2021.</p>	<p>En línea con la disminución del déficit fiscal, el PGN 2022 marca el inicio de un proceso gradual de mejora del balance primario del GNC: pasará de -5,3% del PIB en 2021 a -3,6% del PIB en 2022, para transitar hacia un superávit de 0,6% del PIB en 2032. El cumplimiento de estas metas de balance primario permitirá estabilizar la deuda pública en el mediano plazo: como porcentaje del PIB la deuda bruta del GNC pasará de 68,7% en 2022 a 63,5% en 2032.</p> <p>Los nuevos recursos permitirán poner en marcha una expansión de la inversión social fiscalmente responsable, con énfasis en los siguientes programas: a) extender el programa de Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022 aumentando su cobertura de 3,1 a 4,1 millones de hogares a partir de abril 2022, junto con la implementación de un rediseño del programa en julio 2022 para mejorar su focalización, con un costo de \$3,3 billones en 2021 y \$7,2 billones en 2022; b) otorgar a jóvenes entre 18 y 28 años un subsidio equivalente a 25% de un salario mínimo, hasta agosto de 2023, para cubrir el pago de sus aportes a la seguridad social, el cual se complementará con un subsidio de 10% de un salario mínimo para incentivar el empleo en los demás grupos poblacionales cuyos ingresos no superen 3 salarios mínimos, con un costo total de \$1,3 billones (\$158 mil millones-mm en 2021 y \$897 mm en 2022 y \$253 mm en 2023); c) destinar \$700 mm al año, de forma permanente, al programa de 'Matrícula Cero' en educación superior, con el fin de beneficiar a 695 mil estudiantes de pregrado que viven en condiciones de vulnerabilidad; d) extender el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) hasta diciembre de este año, con un costo estimado en \$1,1 billones</p> <p>Bajo estas premisas fue aprobada la Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022 con una proyección de recuperación económica del país donde se espera disminuir el déficit productivo del país y aportar a la inversión social, en ese entendido están aportes para la educación superior en programas de matrícula cero que deben garantizarse una sostenibilidad en la visión de largo plazo.</p> <p>Se debe resaltar que la inversión en la educación superior contribuye a encontrar un horizonte del país aportando mano de obra que ayude al sector productivo en el largo plazo.</p> <p>Impacto fiscal universitario</p> <p>Para este impacto solo vamos a indicar el documento publicado por el Sistema de Universidades Estatales SUE en septiembre del año 2021 en sus plataformas tecnológicas para el conocimiento de la comunidad universitaria y comunidad en general.</p>

En este documento se indica claramente el impacto fiscal de las universidades públicas año a año y presentan estadísticamente su déficit fiscal frente a las obligaciones que deben desarrollar en la exposición de motivos antes expuesta, es por eso que como referencia de estudio y justificación integramos como anexo a este proyecto ese estudio aportado por el Sistema De Universidades Estatales.

Solo queda finalizar esta exposición de motivos con la reflexión de orientar los esfuerzos estatales hacia la inversión social con visión de largo plazo, es por eso que se presenta este proyecto de ley con el anhelo de contribuir a disminuir esas brechas de desigualdad social en las regiones con la población que presenta menos oportunidades para su desarrollo local.

CONFLICTO DE INTERÉS

Siendo lo dispuesto por el Artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de intereses para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no existirá impedimento por un beneficio particular, actual o directo.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán manifestar ante la Honorable Comisión cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.



ALEJANDRO LINARES CAMBEROS
Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 419 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se declara a los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Declarar las manifestaciones culturales y deportivas de los juegos tradicionales del Trompo, el Yo -Yo y la Coca o Balero, como Patrimonio Cultural Inmaterial de la nación.

Artículo 2. Exhorto. Exhórtese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, para que se incluyan los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero, en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional, se desarrolle y se apruebe el Plan Especial de Salvaguarda (PES) correspondiente.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, entiéndase por juegos tradicionales, el trompo, el yoyo, la coca o balero y todos aquellos que el Ministerio de Cultura posteriormente considere pertinente incluir de acuerdo con sus funciones constitucionales y legales.

Artículo 3°. Impulso. Se autoriza al Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio del Deporte y con el Ministerio de Educación Nacional, para que, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, contribuyan al fomento, internacionalización, promoción, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originan alrededor de las expresiones tradicionales del juego declaradas en la presente ley.

Artículo 4°. Adhesión de otras expresiones. El Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Deporte, de acuerdo con sus funciones Constitucionales y Legales, propenderán por la adhesión de otras expresiones de juegos tradicionales que puedan encontrarse en el país.

Artículo 5°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 1. Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación:** El patrimonio cultural inmaterial está integrado por los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como por las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural. El patrimonio cultural inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran.

- 2. Juego tradicional:** Son aquellos que han pasado de generación en generación, mediante tradición oral, que comprenden la enseñanza, el aprendizaje y la práctica de expresiones de juego, juegos infantiles, deportes, así como las competencias y espectáculos tradicionales de fuerza, habilidad o destreza entre personas y grupos. Son espacios de socialización y de reconstrucción permanente del tejido social que habilitan la comunicación e identidad generacional y contribuyen a la resolución simbólica de tensiones y conflictos sociales. Se excluyen aquellos juegos y deportes tradicionales que afecten la salud o fomenten la violencia hacia las personas y los animales.
- 3. Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI):** Es el conjunto de representaciones relevantes del Patrimonio Cultural Inmaterial incorporado a un catálogo especial mediante acto administrativo del Ministerio de Cultura. La inclusión en la LRPCI tiene como condición la elaboración de un plan especial de salvaguarda (PES), el cual es un acuerdo social para la identificación, revitalización, documentación, divulgación y protección de las manifestaciones, incorporando los costos económicos que la elaboración que dicho PES requiera.
- 4. Trompo:** Es un instrumento de madera, pasta u otros materiales, al cual se enrolla una cuerda para lanzarlo y que gire en su punta metálica. Según sea la habilidad de los jugadores, se desarrollarán distintos trucos mientras el trompo gira.
- 5. YoYo:** Instrumento compuesto por un par de discos que pueden ser de madera, pasta u otros materiales, unidos con una ranura en medio, a ella se le pasa un cordel o cuerda y se enrolla. El juego consiste en dejar caer el Yoyo con fuerza y así conseguir que suba y baje por la cuerda. Una vez se desarrolla la habilidad de hacer subir y bajar el YoYo existen una gran cantidad de trucos que pueden realizarse.
- 6. Coca o Balero:** Instrumento que puede ser de madera, pasta u otros materiales, cuyo juego consiste en enlazar una bola en un tallo, con habilidad y puntería puede lograrse. Existen de diferentes tamaños, colores y materiales. Pueden realizarse diferentes trucos y se lleva una puntuación de acuerdo con la cantidad de veces que se enlacen los elementos.

Artículo 6°. Patrimonio inmaterial. La titularidad del Patrimonio Cultural Inmaterial de los Juegos Tradicionales estará sometida a las disposiciones contenidas en la Ley 397 de 1997, el Decreto 2941 de 2009, Ley 1185 de 2008, Decreto 1080 de 2015, Decreto 2358 de 2019 y las demás normas concordantes.

Artículo 7°. Autorizaciones Presupuestales. Autorízase al Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Cultura, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas por la presente ley, con el fin de garantizar los recursos necesarios para los fines de la misma, de conformidad con las competencias establecidas en la Ley 397 de 1997.

Se autoriza al Ministerio de Cultura para asignar recursos de su presupuesto con destino a la elaboración del Plan Especial de Salvaguarda.

Parágrafo 1°. La destinación de las apropiaciones presupuestales mencionadas tendrá como fin la ejecución de las siguientes acciones e intervenciones de interés social y de utilidad pública:

1. Garantizar la protección, rescate, promoción y difusión de las manifestaciones culturales relacionadas con la práctica de los juegos tradicionales mencionados en la presente ley u otros que considere el Ministerio.
2. Promocionar los juegos tradicionales buscando fortalecer el sentido de pertenencia, arraigo e identidad nacional en sus manifestaciones culturales.
3. Promover la investigación, historia y difusión de los juegos tradicionales, propendiendo porque perduren en el tiempo y continúen su transmisión de generación en generación.
4. Desarrollar y apoyar eventos y olimpiadas nacionales e internacionales de juegos tradicionales.

Parágrafo 2°. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autoricen apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 8°. Promoción. La Nación a través del Ministerio de Cultura, Ministerio del Deporte y Ministerio de Educación Nacional, apoyarán la práctica de los juegos tradicionales señalados en la presente ley, impulsarán campeonatos veredales, municipales, distritales, departamentales y nacionales, como mecanismo de protección y salvaguarda de las tradiciones de nuestro país.

Artículo 9°. Vigencias y Derogatorias. La presente ley empezará regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contraria



WILMER LEAL PEREZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde.

Exposición de Motivos

I. Introducción

El presente proyecto surge en la búsqueda de recuperar las tradiciones de juego, nuestro país gracias a su diversidad cuenta con muchas expresiones de juego mediante las cuales los individuos han desarrollado sus relaciones sociales, han aprendido, se han recreado, han fortalecido el diálogo con sus semejantes, han mejorado su motricidad y se han relacionado profundamente en familia.

El Ministerio de Cultura en comunicación emitida el 4 de febrero del presente año, manifiesta que la Dirección de Patrimonio y Memoria ha recibido solicitudes en los últimos dos años que buscan la salvaguardia e inclusión en la Lista Representativa de expresiones culturales relacionadas con el campo de los juegos tradicionales, tales como: el juego del Tejo, de la coca, carritos de madera, olimpiada bari. Menciona el ministerio que, las solicitudes han contado con el acompañamiento y la orientación técnica para surtir el proceso correspondiente de ingreso a la Lista, sin embargo, **ninguna** ha continuado el proceso, lo cual permite inferir que no es sencillo o requiere de un apoyo proveniente desde un ente de gobierno o desde el legislativo para llevarlo a cabo.

El juego según Gómez (1990) en Moreno¹ (2008), tiene un profundo valor en la sociedad y en las relaciones interpersonales, pues transmite valores, formas de socializar, costumbres, hábitos, así:

El juego como categoría que refleja la superestructura social constituye un pequeño mundo donde se encuentra en menor grado y cumpliendo con determinadas funciones, los valores, y en general la estructura sociocultural que lo produce. Por tanto, el juego además de cumplir con la función biológica, es también un fenómeno cultural en la medida en que ningún análisis biológico da explicación del fanatismo, del gusto y del placer, ni de orden propio y absoluto (p.94).

Así mismo, es posible que cada comunidad cuente con una expresión distinta y una forma de relacionarse según la realidad socioeconómica, política, cultural, etc. Sánchez (2001) en Moreno (2008), desarrolla muy bien este argumento, de la siguiente manera:

Los juegos tradicionales son en esencia actividad lúdica surgida de la vivencia tradicional y condicionada por la situación social, económica, cultural, histórica y geográfica; hacen parte de una realidad específica y concreta, correspondiente a un momento histórico determinado; en esto tendríamos que decir como Óscar Vahos que cada cultura posee un sistema lúdico, compuesto por el conjunto de juegos, juguetes y tradiciones lúdicas que surgen de la realidad

¹ Moreno, G. A. *Juego tradicional colombiano: una expresión lúdica y cultural para el desarrollo humano*. Revista Educación física y deporte, n. 27-2, 93-99, 2008, Funámbulos Editores.

de esa cultura. Cada juego, tradicional está compuesto por "partículas de realidad" en las que es posible develar las estructuras sociales y culturales que subyacen a cada sociedad: por ello no es gratuito que un juego en diferentes espacios geográficos, tenga letras distintas (p. 94).

Rafael Carmona² (2012), rescata en su artículo *Juegos Tradicionales, Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Una revisión a través de la pintura*, la postura de Paredes (2002), cuando afirma que

La práctica deportiva ha estado siempre unida a la cultura de los pueblos, a su historia, a lo mágico, a lo sagrado, al amor, al arte, a la lengua, a la literatura, a las costumbres, a la guerra. Ha servido de vínculo entre pueblos, y ha facilitado la comunicación entre los seres humanos. Es un símbolo de humanidad sin prejuicios, bandera de paz y lazo de unión entre gentes diferentes. Hace que se entiendan niños, adultos y viejos de manera inmediata sin ningún otro lazo de comunicación, porque brota de la bondad humana.

Lo anterior, ayuda a entender la intrínseca relación entre el juego y la cultura, asociado también a los esfuerzos y discusiones que desde la UNESCO se han hecho para salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, tal y como se desarrolló en la convención del mismo nombre en 2005 en la que el Consejo Ejecutivo recibe un informe preliminar sobre una posible Carta Internacional de Juegos y Deportes Tradicionales, allí se da un amplio reconocimiento a estos juegos como elemento integrador de la Cultura dice Carmona (2012, p. 8). Se exaltan los valores que transmiten estos juegos, su contribución a la identidad comunitaria, su papel en la riqueza cultural de una nación, la necesidad de fomentar su reconocimiento, en síntesis, la importancia del juego en el entramado cultural.

Siguiendo a Carmona (2012, p. 9), es necesario apuntar que,

el juego como elemento integrador de culturas, ya ha sido apuntada por diversos estudiosos del juego como Huizinga (1957), quien puso de relieve la tesis de que ya "desde las civilizaciones antiguas, a través de la evolución del juego como elemento lúdico y festivo, se consiguieron validar los fundamentos sociales y forjadores de la cultura" o Parlebas (2005), al reconocer que "los juegos son creaciones de una cultura y el fruto de una historia. La literatura y la música, la construcción, los vestigios y la alimentación se presentan generalmente como una parte del patrimonio comunitario; pero no se deben olvidar las formas de divertirse, de compartir el placer de actuar juntos; ¡No se deben olvidar los juegos! Ellos también han surgido de la patria: corresponden a un arraigo social de las diferentes maneras de comportarse, de comunicarse con los otros y de entrar en contacto con el medio. Relacionados con las creencias seculares, realizados según los ritos y las ceremonias tradicionales, inspirados por las prácticas de la vida cotidiana, los juegos físicos forman parte del patrimonio cultural, de un patrimonio cultural fundado según la puesta en juego del cuerpo, fundado según la acción motriz. Y este patrimonio es muy diverso y exuberante".

² Carmona, R. *Juegos Tradicionales, Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Una Revisión a Través De La Pintura*. Revista Digital de Educación Física. Año 3, Num. 15 (marzo-abril de 2012).

En suma, los esfuerzos de los distintos países y de la UNESCO como organización, han dejado clara la necesidad de una declaración y/o un reconocimiento de estos juegos como patrimonio intangible de la humanidad, la promoción de valores tales como la paz, resolución de conflictos solidaridad, responsabilidad, inclusión, entre otros generan un crecimiento exponencial de la diversidad cultural tal y como lo expuso la UNESCO en su convención de expertos en 2006 (Carmona, 2012, p. 9).

II. Juegos Tradicionales y Patrimonio

Para poder desarrollar de mejor manera el presente proyecto, es necesario entender a qué se refiere el patrimonio cultural y cuáles son sus variantes, así

El patrimonio cultural material se refiere a monumentos, esculturas, casas, catedrales, bulevares, piezas arqueológicas. El inmaterial, que posee un valor intangible poderoso, está compuesto por las tradiciones o expresiones vivas heredadas de los antepasados: tradiciones orales, artes del espectáculo, usos y oficios sociales y rituales, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, o saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional. Cada uno posee un valor histórico, estético y simbólico. (Revista Semana, 2015)³

Siguiendo la anterior definición, existen diversas prácticas de alto valor cultural como en este caso los juegos tradicionales, siguiendo el artículo de Revista Semana sobre la protección del patrimonio, podemos encontrar que

El trompo, el yoyo, la pirinola, la golosa, el lazo, los costales, las rondas infantiles; y las adivinanzas, los trabalenguas y las coplas, cuya bandera es la oralidad, han sido los juegos tradicionales que existen en el Tolima –que son también los de Colombia–, con los que crecieron y se criaron los padres y los abuelos. (Revista Semana, 2015)⁴

De la misma manera, Pérez⁵ desarrolla la siguiente definición donde,

juegos tradicionales son aquellas **actividades típicas de una región o país**, que se realizan sin la ayuda o intervención de juguetes tecnológicamente complicados, solo es necesario el empleo de su propio cuerpo o de recursos que se pueden obtener fácilmente de la naturaleza, estos pueden ser piedras, ramas, tierra, flores u objetos domésticos como botones, hilos, cuerdas, tablas, entre otros. Estas actividades **permiten que los niños conozcan más sobre las raíces culturales de su región**, contribuyendo a la preservación de la cultura de un país.

³ Revista Semana. *Amigos del patrimonio cultural*. [En línea] Recuperado de: <https://www.semana.com/educacion/articulo/proyecto-que-promueve-la-proteccion-del-patrimonio-cultural-social/447006-3/>

⁴ *Ibid.*

⁵ Pérez, Mariana. (Última edición: 9 de febrero del 2021). Definición de Juegos tradicionales. Recuperado de: <https://conceptodefinicion.de/juegos-tradicionales/>. Consultado el 23 de abril del 2021

Estos son una fuente importante de conocimiento y cultura proveniente de aprendizajes ancestrales, el poder reactivar estas prácticas implica un retorno a las raíces culturales y con este retorno un crecimiento social puesto que,

su práctica constante tanto en la comunidad como en la escuela, es considerada como una manifestación de independencia infantil que coopera con el desarrollo de las habilidades y capacidades motoras al promover el juego activo y participativo entre los niños y niñas (Pérez, 2021)).

Su objetivo puede variar, no obstante, son actividades que en su mayoría tienen como único fin el juego, por el simple placer de hacerlo, en la mayoría de los casos los niños son tomadores de decisiones autónomas que eligen, dónde, cómo y cuándo, e incluso inventan reglas para continuar con el disfrute de estos, en su mayoría estos juegos no requieren de muchos materiales y estos son de bajo costo de ser necesarios, lo que los hace ampliamente incluyentes. Cada actividad puede denominarse autóctona al reflejar la cultura de cada nación, puede que los elementos sean los mismos, pero cada cultura se ha encargado de disfrutarlos a su manera.

Por lo anterior, salvaguardar estas tradiciones, es una necesidad imperativa para nuestras sociedades que se han visto guiadas al individualismo, a vivir en torno a dispositivos que en lugar de conectarnos, en su mayoría han trazado límites para interactuar como lo hacíamos antes, obligados también en este momento coyuntural a estar encerrados por cuenta de una pandemia. Por tanto, la importancia del juego para mejorar las relaciones intrafamiliares, la comunicación, el respeto y la promoción de valores en situaciones tan difíciles como las que vivimos, hacen de este un momento inmejorable para trabajar por el impulso y protección de los juegos tradicionales, posibilitando que sean las comunidades quienes rescaten su esencia ancestral, reconozcan sus costumbres lúdicas y recuperen una identidad que prevalezca a pesar de la incidencia global de la nuevas culturas, y sigan generando hábitos de vida positivos y saludables en niños, adultos y ancianos (Moreno, 2008, p. 96).

De igual manera, es necesario ejemplificar qué es la recreación y por ende el juego, Ethel Bauzer Medeiros dice que «La recreación es una necesidad básica del hombre en donde encuentra múltiples satisfacciones en el desarrollo de actividades durante el tiempo libre, obteniendo como beneficio el mejoramiento del estado anímico» (Montoya, p. 16, 2018). Esta definición, refleja cuán importante es la recreación en el diario vivir del ser humano, en específico su influencia en el estado de ánimo ejemplifica el porqué de su importancia en el aprendizaje de niños y jóvenes. Luego viene la lúdica y siguiendo a Oswaldo Martínez Mendoza, PH.D. en Montoya (2018), es posible entender

la lúdica como fundamental en el proceso de enseñanza, en la que ésta fomenta la participación, la colectividad, creatividad y otros principios fundamentales en el ser humano. Todo juego sano enriquece, todo juego o actividad lúdica sana es instructiva, el estudiante mediante la lúdica comienza a pensar y actuar en medio de una situación que varía. El valor para la enseñanza

que tiene la lúdica es precisamente el hecho de que se combinan diferentes aspectos óptimos de la organización de la enseñanza: participación, colectividad, entretenimiento, creatividad, competición y obtención de resultados en situaciones difíciles (p.16).

El mismo Martínez Mendoza, considera igualmente que la lúdica

atravesada toda la existencia humana cotidiana, que es necesaria para todo momento de la vida, que es parte fundamental del desarrollo armónico humano, que es más bien una actitud, una predisposición de ser frente a la vida, es una forma de estar en la vida (...) Es una forma de estar en la vida, y de relacionarse con ella en esos espacios cotidianos en que se produce disfrute, goce, acompañado de la distensión que producen actividades simbólicas e imaginarias como el juego, la chanza, el sentido del humor, el arte y otra serie de actividades, que se producen cuando interactuamos sin más recompensa que la gratitud que producen dichos eventos (p. 16 - 17).

Por otra parte, es necesario resaltar que es a través del juego que «el niño representa de forma simbólica los roles y las situaciones con su diario vivir, esta actividad les permite trabajar y crear sus propias capacidades para imitar lo sucedido en su entorno como también en su aspecto» (p. 13, 2018), así lo expresa Sandra Montoya en su trabajo «*Me Divierto y Aprendo por Medio de los Juegos Tradicionales*» (2018) el cual mediante un proceso de investigación formativa desarrollado con niños y niñas del nivel preescolar de la Institución educativa Antonio Nariño ubicada en el corregimiento de la Marina en Tulúa Valle, busca desarrollar una metodología para el aprovechamiento del tiempo libre a través de juegos tradicionales.

De acuerdo con lo anterior, puede extraerse que los juegos tradicionales son **fundamentales** para el proceso de socialización de los niños y niñas, tal y como lo explica la autora,

cabe resaltar la gran importancia de planear algunos juegos tradicionales que les aportan al niño y a la niña un sistema educativo enfatizando en algunos valores. Los juegos tradicionales han ido evolucionando de forma didáctica siendo utilizada como socialización en todas las edades teniendo en cuenta un principio de reglas muy simples. Como también su necesidad de autonomía esto es un proceso de construcción de identidad individual a base de ir sumando logros de su propia relación a la hora de realizar algunas actividades que constituyen un instrumento de habilidades psicomotrices y sociabilidad, de hecho aquel niño o niña que no juega, se muestra más agresivo y con falta de socialización ante sus compañeros reflejando así una problemática dentro del aula de clases los beneficios de aprovechamiento del tiempo libre por medio de los juegos tradicionales son una estrategia de suma importancia para el desarrollo mental y creativo experimentando emociones de sorpresa o alegría donde también les ayuda a solucionar algunos conflictos durante las relaciones con sus compañeros o en sus vidas cotidianas (p. 15, 2018).

juegos que tradicionalmente se han practicado, que unen a la familia y a la sociedad en un común denominador: "la colectividad". (Riber, 2011)

Es de esta manera como podemos entender que el juego y en específico el juego tradicional fomenta el proceso de crecimiento y desarrollo de los niños y jóvenes. De igual manera, propenden por la unión familiar, el entendimiento de la sociedad y la importancia de lo colectivo como pilar indispensable de la vida en comunidad.

Finalmente, es importante rescatar la posición de Carolina Navas Guzmán, jefa de Museología educativa del museo de Quito, quien en su artículo *Juegos tradicionales: trompos y canicas*⁷, manifiesta que

Los juegos tradicionales en su gran diversidad mantienen ciertas características, tienen reglas que son modificables y sencillas de aprender, se juegan por el simple placer de jugar, por tanto, son espontáneos y versátiles, son fáciles de compartir y se pueden jugar en cualquier momento o lugar. Sin embargo, no se debe restar importancia al juego y mirarlo como una mera distracción. Los juegos y en especial, los tradicionales deben preservarse por varias razones: la primera en la que podemos pensar es que, al conservarlos estamos manteniendo nuestras costumbres, creencias y formas de ser (...) Practicar un juego tradicional es conocer nuestra historia y la de otros. Con los recientes fenómenos de movilidad humana en nuestra región, cuántos niños y niñas habrán compartido sus formas de jugar al avioncito o las canicas. (...) A través del juego podemos transmitir valores y sentido de pertenencia a niños y niñas. (...) Otra ventaja de los juegos tradicionales es que son sencillos y poco costosos, su duración es corta y se pueden adaptar al espacio de casas y escuelas sin mayor esfuerzo.

Este importante punto de vista demuestra que el valor de los juegos tradicionales en el desarrollo social de niños y jóvenes es vital y que desde el juego encontrarán las herramientas físicas y psicológicas para enfrentarse a la realidad social.

A. El Trompo

Es un juguete de madera con púa de metal y desde esta punta se enrolla una lienza o cuerda. Después de haber enrollado todo el hilo, el trompo es lanzado con fuerza y técnica para hacerlo girar y girar. Mientras gira los competidores pueden hacer una serie de trucos. (Fundación Catalana del Recreo, 2015)

Este juguete es construido a partir de un torno y una gubia buscando dar forma a una gota de madera, según se conoce y como lo manifiestan en *Juegos Tradicionales Jomaser*⁸, en su artículo sobre la historia del trompo,

⁷ Navas, C. (2020). *Juegos tradicionales: trompos y canicas*. [En línea] http://www.museociudadquito.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Juegos_Trompos.pdf

⁸ Juegos tradicionales Jomaser. *Su señoría el Trompo*. [En línea] Recuperado de: <https://juegos-tradicionalesjomaser.blogspot.com/p/historia-del-trompo.html>

Seguendo lo anterior, puede entenderse que los juegos tradicionales y el jugar en sí mismo, propende por el desarrollo integral de los niños y niñas, su evolución didáctica ha permitido que quienes juegan generen la necesidad de generar autonomía por intermedio de las habilidades que se aprenden y se enriquecen durante el juego. La oportunidad de socializar aumenta y el simple hecho de interactuar propende por una reducción de patrones de la agresividad, tal y como lo menciona Montoya. Igualmente, a través del juego es posible «lograr el desarrollo y la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación, para con ello establecer relaciones de reciprocidad y participación de acuerdo con las normas de respeto solidaridad y convivencia» (p.15, 2018).

La Antropóloga Haydee Riber Giraldo⁶ ha hecho énfasis en que en Colombia somos afortunados por cuenta de las áreas con las que los niños y adolescentes cuentan para desarrollar actividades lúdicas con otros niños o por su puesto en compañía de sus familiares. Sin embargo, la misma autora menciona como se ha mencionado anteriormente que los niños y jóvenes requieren el desarrollo de capacidades que les permitan adaptarse al mundo en el que vivimos, especialmente capacidades mentales y motoras las cuales están directamente relacionadas con el juego como la inducción y deducción necesarias a la hora de jugar, sin dejar de lado que al permanecer en contacto con otros niños, se socializa lo que añade importantes facetas al desarrollo infantil.

Seguendo a la misma autora, se hace referencia a que «el individuo, cualquiera que sea su edad, mediante el juego satisface su necesidad de sentirse participe y perteneciente a un grupo. Al partir de las actuaciones dentro del juego el individuo conocer sus limitaciones y aptitudes, logrando revalorar su autoconcepto y mejorar su autoestima» (Riber, 2011). Lo anterior permite ver de qué manera socializan los niños y cómo por intermedio del juego logran importantes avances en su personalidad.

De igual forma, puede notarse cómo los niños se adaptan a normas, reglas y condiciones del juego, lo que se asemeja perfectamente a las normas sociales, a las cuales deben y deberán acogerse en el transcurso de su vida, ver cómo a partir del juego se adaptan individualmente y en grupo a ellas y a las necesidades que plantea cada momento del juego se asocia a condiciones reales del mundo (Riber, 2011).

La historia del juego deja entrever cómo

a principios del siglo los juegos tenían como finalidad mejorar las relaciones interfamiliares, aunar lazos de amistad, fortalecer el cuerpo y descansar la mente. Hoy en día se observa que los juegos y demás entretenimientos del tiempo libre, buscan mantener la mente del individuo ocupada, (juegos de video, rompecabezas, colorear, etc.) El individuo se separa de su grupo social y de las ventajas que este pueda proporcionarle. De allí la importancia de fomentar los

⁶ Riber, H. (2011). *Juegos tradicionales colombianos. Recopilación*. [En línea] <https://antropologiacomunicacion.wordpress.com/2011/08/03/juegos-tradicionales-colombianos-recopilacion/>

Se hacían con maderas resistentes como el pino, naranjo, guayabo, cedro y cualquier madera extraña que llegara producto de embalajes y correos de la época; estas maderas debían ser resistentes ya que el juguete debía soportar repetidos golpes de punta o hacha como se le decía a un trompo especial que no se bailaba como el sedita, pero que si sacaba a la hora de castigar al trompo del oponente, poniendo a su víctima en el suelo.

Requiere un arduo trabajo artístico por su fabricación y también en muchos lugares del país existía una gran dificultad para conseguirlo como algunas ciudades pequeñas y zonas rurales, lo que incentivaba su fabricación en pequeños talleres, implementando un oficio y una práctica tradicional no sólo en su fabricación sino también en la manera de jugarlo.

Moisés Gaviria Piedrahita narra en el artículo *¿Recuerdas el trompo? Esta es su historia*⁹, que

El origen del trompo es incierto. Aunque se tienen registros de hallazgos de viejas peonzas hechas con arcilla desde el año 4.000 antes de Cristo en la orilla del río Eufrates, se calcula que su existencia podría ser anterior. Hay rastros de trompos en pinturas antiguas y en textos literarios de épocas remotas. Catón el Viejo menciona en su compendio de las culturas de su época, al objeto como herramienta de entretenimiento. Pero en la literatura romana sobresale la obra de Virgilio, el cual en su *Enéida*, menciona en verso al objeto, mientras narra el juego de manera especialmente parecida a la actualidad: «Cual suele el trompo del torcido azote herido andar volando a la redonda, al cual el escuadrón de los muchachos, a semejante juego muy atentos, en ancho corro baten y menean por las vacías salas y palacios». (2016)

No obstante, puede decirse que este juguete y por ende este juego, han tomado un carácter universal, se encuentran en muchos países y se desarrollan distintas técnicas para su fabricación según cada caso. Por ejemplo en Japón «son parte esencial de su cultura lúdica: siendo uno de los países con más diseños relativos a las peonzas del que se tenga memoria» (Gaviria, 2016). Existe según el mismo Gaviria, una relación cultural entre Europa, Asia y Oriente que permitió a este juguete moverse por los 3 continentes, sin embargo, «la obra investigativa de Emory Dean Keoke, un historiador sobre los Indios Americanos, confirma que los trompos habían sido ya inventados por las culturas precolombinas» (2016), lo cual abre la puerta a la especulación sobre el origen de estos juguetes y del juego en sí mismo y su desarrollo en nuestro continente y nuestro país.

En América Latina se le llama trompo. Pero en España, peonza, perinola y pirinola; en Filipinas, trumpo o turumpo; en Portugal pião; en Japón koma y en Alemania Peitschenkreisel, Doppisch, Triessel o Tanzknopf; y en últimos tiempos levitron y beylade¹⁰.

En nuestro continente, según lo manifiesta Carolina Navas, existe la creencia de que en los «Andes el trompo existió desde mucho antes de la llegada de la conquista española. Los indígenas lanzaban los

⁹ Gaviria, M. (2016). *Nostalgia Colombiana*. [En línea] <https://www.colombiamegusta.com/nostalgia-colombiana/>

¹⁰MX city Guía Insider. *El Trompo Mexicano de Madera, Gran Tradición de los Juguetes Artesanales*. [En línea] Recuperado de: <https://mxcity.mx/2018/07/el-trompo-mexicano-de-madera-gran-tradicion-de-los-juguetes-artesanales/>

trompos o cushpis y los hacían "bailar", otros jugadores lanzaban los suyos para intentar derribar a los primeros» (2020). La misma autora reitera que:

En las comunidades indígenas de Cotacachi, el juego implica toda una organización, hay banda de músicos, madrina, abundante comida, chicha y premios. Una variación del juego es que en el piso se ubica una bola grande de madera parecida a un trompo de gran tamaño, el cual es golpeado mientras el cabeador sostiene un trompo en su mano. (2020)

Como puede notarse, es un juego tradicional de nuestro origen ancestral indígena, lo que lo convierte en una manifestación sumamente importante para la historia, el presente y el futuro de nuestros niños y jóvenes.

B. El Yo-Yo

Este juego cuenta con una historia relacionada con la cacería, la guerra y por supuesto la lúdica. Se han encontrado distintos artefactos históricos relacionados con este, por ejemplo los chinos cerca del año 1.000 a.C contaban con este en dos usos específicos, uno lúdico y otro práctico relacionado con la guerra¹¹. Sin embargo, existen consideraciones relacionadas con que aparecieron en el siglo V a.C (500 - 401 a.C) tanto en China como en Grecia, donde fueron encontrados vestigios y reliquias orfebres en las que aparecían ilustraciones de personas utilizando el YoYo.



¹¹ Curiosfera. *Historia del Yoyó*. [En Línea] Recuperado de: <https://curiosfera-historia.com/historia-del-yoyo-origen-inventor/>

Su transmisión y conocimiento en Europa se cree fue causa de los españoles en el siglo XVI quienes lo conocieron en Filipinas, donde según historiadores, los Tagalos lo utilizaban como herramienta de cacería¹², «Yoyo o Yo-yo significa en lengua filipina "volver" o "viene-viene"» (Contreras¹³, 2019), este juguete es conocido en Europa, África subsahariana y América, su evolución «ha estado ligada a la de las fábricas de plásticos, que fueron desarrollando mejores tecnologías de fabricación y nuevos modelos» (2019). En la aristocracia europea del siglo XVIII tuvo distintos nombres como *Bandolore* en Inglaterra o juego del Emigrante (Emigré, Emigrette) en la Francia revolucionaria donde los nobles y burgueses que emigraron encontraban en este juego un pasatiempo durante el exilio¹⁴.

Contreras narra cómo de la mano de la industria de las bebidas, este juguete fue utilizado como herramienta de mercadeo y crecimiento del consumo, así:

En 1947 Coca-Cola y RUSSELL se asocian para llevar este juguete a todo el mundo, como parte de una de las grandes promociones a las que nos tiene acostumbrados la marca. A raíz de esto, se conoce actualmente el Yo-yo más famoso de Coca-Cola, El Genuino Yo-yo RUSSELL Coca-Cola. Posteriormente Coca-Cola emitió diferentes promociones y versiones de Yo-yos en más de 200 países.

Dado el éxito mundial de las campañas del Yo-yo Coca-Cola, varias fábricas de Yo-yos y de plásticos comenzaron a trabajar con Coca-Cola en diferentes países. Por ejemplo: DUNCAN Yoyos especialmente en USA, en México las fábricas de plásticos Cipsa y León, en Colombia Industrias Estra, en Venezuela JARCO y varias fábricas locales de cada país de acuerdo con la campaña promocional de cada momento. (2019)

Lo interesante de esta historia, es que se volvió coleccionable, desde los años 60's convirtiéndolo también en un pasatiempo de grandes y chicos con el pasar de los años, pues existen diferentes versiones, con distintos tamaños, épocas, ilustraciones, campañas, etc, lo que lo convirtió en uno de los objetos más buscados por padres e hijos¹⁵.

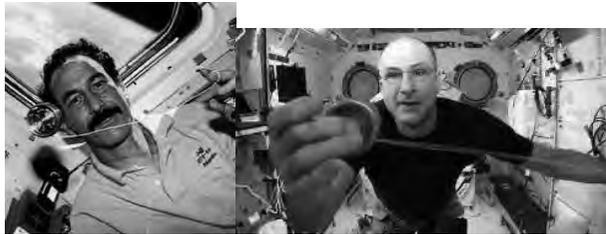
¹² Ibid.

¹³ Contreras, Rafael. *Coca Cola Journey*. 2019. *Yoyos Coca-Cola: La historia de un juego emblemático que conquistó generaciones*. [En Línea] Recuperado de: <https://journey.coca-cola.com/historias/yoyos-cocacola-la-historia-de-un-juego-emblematico-que-conquistó-generaciones>

¹⁴ Curiosfera. *Historia del Yoyó*. [En Línea] Recuperado de: <https://curiosfera-historia.com/historia-del-yoyo-origen-inventor/>

¹⁵ Ibid.

Este juego ha viajado al espacio como parte de dos misiones espaciales. El 12 de abril de 1985, el yoyó viajó al espacio con la tripulación del transbordador Discovery, y años después, en la nave espacial Atlantis, «en programas experimentales para estudiar la micro gravedad» (Contreras, 2019).



C. Coca o Balero

Castaña, Tovar, Salcedo y Ballén (2020) en su texto *Juego Tradicional Infantil*¹⁶ describen este artefacto como un

juego de malabares compuesto por un tallo, generalmente de madera, unido por una cuerda a una bola horadada por uno o varios agujeros de un diámetro ajustado al tallo. El objetivo del juego es hacer incrustar el eje delgado del tallo al hueco del mazo (p 2)¹⁷.

Su origen se puede decir es precolombino según historiadores, en Yucatán se ha encontrado un tratado maya que data del periodo clásico (entre el 250 y el 950) sobre un juego autóctono parecido, pero en el cual las bolas eran cráneos humanos. En etnias precolombinas de América se han logrado ubicar estos juguetes como parte de la artesanía y de la idiosincrasia infantil en México, Guatemala, El Salvador, Perú, Colombia, Chile y Venezuela, donde ha tomado nombres como Balero, boliche, ticayo, emboque, capirucho, choca, coca o perinola.

El origen de la palabra se le atribuye a un vocablo francés "bille bouquet", Boucquet deriva de la palabra "bouquet" que significa "macho cabrío". Es muy incierta la atribución del juego y de su significado otro de ellos es el siguiente. Por otro lado, "bille", que significa "pequeña bola" y "bouquet" que es el diminutivo de boca o de bola. Esto nos arroja a que en el viejo continente hay grabados que datan del siglo XVII donde muestran a jugadores de balero en Francia. Además, en se ha visto en Japón hasta el Ártico, entre las tribus norteamericanas y los pueblos de América del Sur (2020)¹⁸.

¹⁶ Castaña, C., Tovar, M., Salcedo, C., Ballén, D., *Juego Tradicional Infantil*. [En línea] Recuperado de: <https://es.slideshare.net/TOVARC/juego-tradicional-68280425>

¹⁷ Hellmund GMS. 2001: *Jocus, juegos, game, jogo, jeu, giocco, spiel*. Papelera Tolasana S.A. Buenos Aires. 34p

¹⁸ Enriquez, Luis. *Historia y reglas de como jugar con un balero*. [En línea] Recuperado de: <https://tolucalabellad.com/2020/04/10/destacados/historia-y-reglas-de-como-jugar-con-un-balero/>



19



20

D. El juego como manifestación Cultural

Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OPMI)²¹, las Expresiones Culturales Tradicionales (ECT), «pueden considerarse las formas en que se manifiesta la cultura tradicional; forman parte de la identidad y el patrimonio de una comunidad tradicional o indígena; se transmiten de generación en generación» (OPMI, 2021).

De acuerdo con este precepto, puede decirse que estas expresiones son parte integral de la identidad cultural y social de las comunidades tanto indígenas como locales y que estas encierran la experiencia y conocimientos ancestrales, pero de igual manera transmiten valores y creencias fundamentales de los pueblos. Es por ello que al protegerlas se fomenta la creatividad y la diversidad cultural y se preserva el patrimonio cultural (OPMI, 2021).

Estas manifestaciones tienen aportes amplios a la construcción del tejido social, entre muchos otros aportan económicamente fomentando el comercio, los oficios tradicionales, los aprendizajes ancestrales y muchas otras actividades que pueden ser monetizadas gracias a los juegos. Igualmente, su aporte cultural puede medirse en las generaciones que los han practicado y en la forma como las familias se han desarrollado a través de estos juegos, pues la cultura es una expresión transversal y si bien no siempre estos juegos son recreativos, tienen un alto grado de interacción personal.

Así mismo, es necesario exaltar su carácter ampliamente formativo como ese mencionó anteriormente, ya que, quien los practica de inmediato se encuentra con un ambiente en el que debe conocer,

¹⁹ Grabado esquimal de 1970 hecho por Eyeetowak Toolaaktouk. Tomado de: <https://www.mexicodesconocido.com.mx/el-balero-un-juguete-mexicano-con-mucha-historia.html>

²⁰ Colección Casasola. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México Tomado de: <https://www.mexicodesconocido.com.mx/el-balero-un-juguete-mexicano-con-mucha-historia.html>

²¹ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OPMI). *Expresiones culturales tradicionales*. Recuperado de: <https://www.wipo.int/tk/es/folklore/>

comprender, respetar y convivir con reglas tal y como sucede en la sociedad, por ello el juego y particularmente estas manifestaciones forman ciudadanos que jugando aprenden a vivir en comunidad.

E. Los Juegos Tradicionales en Colombia

Representativos de generación en generación, los juegos tradicionales cuentan con un trabajo artesanal de gran maestría. Tal y como se ha visto en los Encuentros Nacionales del Programa Nuevo Comienzo, donde artesanos como Antonio Díaz y su torno han brillado por la calidad de los trompos producto del trabajo de sus manos, “Llevo 35 años haciendo trompos, yoyos y baleros. Elaboro desde elementos de ocho milímetros hasta de 16 y 18 libras. Es un pasatiempo, pero con ello busco mantener intactos nuestros juegos tradicionales”, afirmó el artesano en una entrevista realizada por MinDeporte²².

Lo anterior, refleja aquello que se ha mencionado en el texto y es el alto valor cultural que representan este tipo de oficios, pero en especial el que cobran los juegos al contar con herramientas de tan alto valor como aquellas elaboradas por artesanos como Antonio Díaz, quien ha recorrido el país enseñando a niños y jóvenes de dónde provienen. No sólo enseña de esta manera, también es un referente constructor de paz, pues desde hace 20 años en el municipio de Caldas Antioquia, Díaz, fundó el Club de Trompo Nuevo Milenio-Todos por la Paz que aún hoy funciona en busca de aportar a la educación de nuevas generaciones en torno a estos juegos.

Ejemplos como este son referentes del proceso que tienen estos juegos para insertarse en las comunidades, primero, un utensilio elaborado en la mayoría de los casos a mano, tallado y esculpido por un maestro artesano; segundo, el juego sufre una adaptación oral y se transmite por esta vía desde el conocimiento de estos maestros artesanos a otros integrantes de la comunidad, en su mayoría niños y jóvenes; tercero: aquellos niños y jóvenes que inicialmente se encuentran con estas prácticas lúdicas, las llevan a su entorno y más niños y jóvenes las conocen, aprenden e interactúan con ellas y la cadena se replica; cuarto: los niños y jóvenes que han disfrutado de estos juegos, los llevan a casa y sus padres y/o familiares quienes muy posiblemente disfrutaron estos juegos comparten a través de ellos tiempo de calidad con sus hijos.

La rápida transmisibilidad de estos juegos, ha generado que en el país se desarrollen epicentros culturales como el municipio de Caldas en el Departamento de Antioquia, donde en 2020 se celebraron los “39º JUEGOS RECREATIVOS TRADICIONALES DE LA CALLE”²³ en donde de forma virtual por los acontecimientos asociados a la pandemia se presentaron distintas modalidades como por ejemplo la

²² Noticias MinDeporte. *Antonio Díaz, el zar de los juegos tradicionales*. 10 de septiembre 2015. Recuperado de: <https://www.mindeporte.gov.co/index.php?idcategoria=73929>

²³ Alcaldía de Caldas, Antioquia. (2020). *39º JUEGOS RECREATIVOS TRADICIONALES DE LA CALLE CALDAS, ANTIOQUIA, COLOMBIA*. Recuperado de: <https://caldasantioquia.gov.co/noticias/39-o-juegos-recreativos-tradicionales-de-la-calle-caldas-antioquia-colombia/>

“Decoración de Balcones y Fachadas”, el Concurso “Jugando en Familia” o el de “construcción y disfrute de los juegos de la calle” “Ranking de juegos”. Este importante evento, cuenta con la participación de jugadores de todo el país, en las modalidades de Trompo, Yo -Yo, Coca o Balero y otros, así mismo, aglutina a las Instituciones Educativas del departamento con el fin de difundir estas prácticas y le permite a las comunidades educativas interrelacionarse positivamente en torno al juego.

Otros casos como el de Sogamoso, en Boyacá, donde desde finales de los años 80 han realizado en el marco de las festividades del sol y del acero campeonatos nacionales y el campeonato mundial de trompo, son reflejo de la importancia que estos juegos han tenido en la cultura colombiana, pues de eventos como estos han salido importantes exponentes de este juego en el mundo, personajes como Braian Felipe Gaspar (campeón mundial de trompo en Budapest 2020), Alex Maldonado (Tromposhow) y Wilson Gómez (Los Juguetes de mi Tierra Sumerce), quienes desde su creatividad y con mucho tesón han dejado el nombre de Colombia en lo más alto tanto en eventos nacionales y regionales como en este tipo de campeonatos, pero también en ferias y encuentros de nivel mundial.

Por lo anteriormente expuesto y en consonancia con los eventos y expresiones de cada uno de los territorios, puede verse que se han mantenido vigentes, siendo objeto de competiciones y torneos, aglutinando grandes cantidades de personas en torno al juego, al disfrute que estos traen consigo y a los innumerables aportes que generan en quienes los practican, observan y disfrutan. A continuación, podrán verse algunos lugares en el país que han apostado por el fomento de estos juegos y el tipo de eventos que se han ofrecido en tiempos recientes:

Municipio	Nombre Festival o Torneo	Juego Tradicional
Sogamoso, Boyacá	Campeonato Nacional y Campeonato Mundial de Trompo	Trompo
Caldas, Antioquia	Juegos Recreativos Tradicionales de la Calle	Trompo, yoyo, coca o balero, canicas, cuerda, pirinola, entre otros
Convención, Norte de Santander	Concurso de Juegos Tradicionales	Trompo, la Coca, Yoyo
Quimbaya, Quindío	Encuentro Nacional de Nuevo Comienzo, Otro Motivo para Vivir	Trompo
Bogotá, Colombia	En la Jugada por Bogotá	Triatlón (canicas, coca o Balero y trompo)

Madrid, Cundinamarca	Festival Departamental de Juegos tradicionales y de la Calle	Yoyo, canicas, coca o balero, trompo, entre otros.
Tabio, Cundinamarca	Festival de Juegos Tradicionales	Yoyo, canicas, coca o balero, trompo, entre otros.
San Bernardo del Viento, Córdoba	Festival de los juegos tradicionales de la cultura afrodescendiente	Yoyo, pelota de letras, canicas, trompo, coca o balero (choco choco), ula ula, sortija, entre otros.
Ibagué, Tolima	Festival Departamental de Juegos Tradicionales	Trompo, yoyo, Coca, entre otros.
San Pablo de Borbur, Boyacá	Festival de Juegos Tradicionales	Trompo, Yermis, coca o balero
Valledupar, Cesar	Festival de Juegos Tradicionales	Yoyo, trompo, lazo, coca, danzas, rondas, entre otros.
Soacha, Cundinamarca	Qhispiqay - Libertad sin fronteras: Primer festival de danza y juegos tradicionales de Soacha	Yoyo, trompo, lazo y la coca
Chiquinquirá, Boyacá	Festival de Juegos Chiriposos	Trompo, yoyo, Coca, entre otros.
Barranquilla, Atlántico	Encuentro promocional, generacional y cultural de la oralidad afrocolombiana, vista desde los juegos tradicionales ancestrales, de los afrodescendientes	Yoyo, pelota de letras, canicas, trompo, coca o balero (choco choco), ula ula, sortija, entre otros.
Monquirá, Boyacá	Escuela de formación en Juegos Tradicionales y Autóctonos	Trompo, yoyo, coca o balero, canicas, cuerda, pirinola, entre otros
Cácuta, Norte de Santander	Escuela de formación en juegos tradicionales	Trompo, yoyo, coca o balero, canicas, cuerda, pirinola, entre otros
Colón, Putumayo	Formación para el rescate y	Trompo, yoyo, coca o balero,

	dinamización de juegos tradicionales campesinos	canicas, cuerda, pirinola, entre otros
Pereira, Risaralda	Festival de juegos tradicionales y de la calle	Trompo, yoyo, coca o balero, canicas, cuerda, pirinola, entre otros

III. Marco Legal y Constitucional
A. Marco Constitucional

La Constitución Política desarrolla en varios artículos la protección de la cultura y del patrimonio, así:

Artículo	Descripción
2	Son fines esenciales del Estado: (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación
7	El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
8	Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
44	Son derechos fundamentales de los niños: (...) la educación y la cultura, la recreación (...) La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.
67	La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. (...)
70	El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la

Se establecieron de igual manera, una asamblea general para la convención y un comité de estados miembros, encargados de promover los objetivos de la comisión, asesorar sobre prácticas ejemplares y formular recomendaciones encaminadas a la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, revisar solicitudes de otros estados miembros para llevarlas a la Asamblea y prestar asistencia internacional, entre otras muchas funciones.

Es necesario afirmar que en la mencionada convención, se estipuló que los estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio y también tendrán que identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes. Algunas medidas adicionales que deben implementarse son:

- adoptar una política general encaminada a realizar la función del patrimonio cultural inmaterial en la sociedad y a integrar su salvaguardia en programas de planificación;
- designar o crear uno o varios organismos competentes para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio;
- fomentar estudios científicos, técnicos y artísticos, así como metodologías de investigación, para la salvaguardia eficaz del patrimonio cultural inmaterial, y en particular del patrimonio cultural inmaterial que se encuentre en peligro;
- adoptar las medidas de orden jurídico, técnico, administrativo y financiero adecuadas para:
 - favorecer la creación o el fortalecimiento de instituciones de formación en gestión del patrimonio cultural inmaterial, así como la transmisión de este patrimonio en los foros y espacios destinados a su manifestación y expresión;
 - garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial, respetando al mismo tiempo los usos consuetudinarios por los que se rige el acceso a determinados aspectos de dicho patrimonio;
 - crear instituciones de documentación sobre el patrimonio cultural inmaterial y facilitar el acceso a ellas.

Lo anterior, muestra un compromiso amplio de salvaguardar y proteger el patrimonio cultural inmaterial por parte de los Estados miembros, Colombia es uno de ellos.

2. Leyes, Decretos y Resoluciones

- Ley 45 de 1983, Vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983. La Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972.**
- Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Dentro de la cual se prioriza el fomento a la cultura en estos territorios.**

	igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.
71	La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.
72	El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

B. Marco Legal

Respecto al Patrimonio Cultural Inmaterial, pueden ser consideradas las siguientes fuentes normativas:

1. Normas Internacionales:

- La Conferencia General de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. París, septiembre 29 a Octubre 17 de 2003.**

En esta convención²⁴, fueron aprobadas muy importantes disposiciones, entre ellas puede destacarse la definición de Patrimonio:

1. Se entiende por "patrimonio cultural inmaterial" los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible.

²⁴ Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO. [En línea] Recuperado de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

- Ley 349 de 1996, Mediante esta, se ratificó la "Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado", declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-467 de 1997.**
- Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura, define el patrimonio cultural de la Nación, constituido por bienes y valores culturales expresión de la nacionalidad colombiana, como las tradiciones, costumbres, hábitos etc.**
- Ley 666 de 2001, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.** La cual promueve la protección de las manifestaciones culturales en Colombia y reglamenta la estampilla pro cultura, recreación y deporte.
- Ley 1037 de 2006, declarada exequible en la sentencia C-120 de 2008. La Convención para la salvaguardia del "patrimonio cultural inmaterial" de 2003.**
- Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y se dictan otras disposiciones.** En la cual el Ministerio de Cultura emite procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio. (art. 8)
- Decreto número 2941 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial.** El cual define el régimen especial de protección a la cultura nacional.
- Decreto 1080 de 2015, Por el cual se reglamenta el Sector Cultura. En su Parte III se desarrollan las disposiciones del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural y se dictan otras disposiciones.**
- Decreto 2358 de 2019, por el cual se modifica el Decreto 1080 de 2016. Reglamenta la Ley 1185 de 2008 y regula el objeto, integración, definiciones, campos, fomento y titularidad del patrimonio cultural inmaterial y lo define.**
- Resolución número 168 de 2005, por la cual se establecen los criterios, competencias, requisitos y procedimientos para evaluar y declarar un bien inmaterial como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se dictan otras disposiciones.**
- Sentencia C – 742 de 2006**
- Sentencia C – 1192 de 2005: le asigna al legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas como expresión artística.**
- Sentencia C – 082 de 2014**

IV. Referentes Internacionales

<p>La ACNUR²⁵ desarrolla un interesante análisis respecto a cómo los juegos tradicionales del mundo permiten entender a las distintas sociedades, sus formas de vida, de sentir, de ser, así:</p> <p>El juego es ante todo otra forma de expresión. Aunque no necesariamente tiene que coincidir con la realidad, sí pone de manifiesto la manera en que un determinado grupo social entiende el mundo y su rol dentro de él. Hay juegos que son patrimonio cultural de la humanidad como, por ejemplo, los Juegos Olímpicos, que se celebran cada cuatro años. Si bien se originaron en las antiguas polis de Grecia, con el tiempo se convirtieron en un símbolo de la integración de las naciones, la solidaridad, la convivencia y el respeto por la diferencia.</p> <p>De lo anterior, puede inferirse que eventos tan importantes como los Juegos Olímpicos que provienen de una tradición cultural hoy por hoy sean las justas deportivas multidisciplinarias más importantes de nuestros días.</p> <p>V. Experiencia internacional</p> <p>Alonso, Medina y Leal, en su artículo «Los juegos y deportes tradicionales como patrimonio cultural inmaterial de UNESCO ante las estrategias turísticas nacionales. El caso de los deportes de lucha»²⁶, desarrollan importantes planteamientos respecto a la inclusión dentro de las listas de la UNESCO sobre Patrimonio Cultural Inmaterial de distintos juegos y deportes tradicionales, lo cual es fundamental para el desarrollo e impulso de estos, otras particularidades que rescatan los mencionados autores por ejemplo podría ser que,</p> <p>dicha presencia es entendida por los países impulsores como una oportunidad de mostrar su riqueza y diversidad cultural, así como la consideración de la misma, su respeto y preservación. De tal modo, se asocia el reconocimiento de estas prácticas con la importancia del país, la cultura local-nacional y la imagen internacional del país que las acoge. (2020, p. 94)</p> <p>Es fundamental resaltar que desde la experiencia internacional de la UNESCO se ha desarrollado con el tiempo y a través de las vivencias con otras culturas, se puede entender el Patrimonio Cultural Inmaterial como</p> <p>un acuerdo social (entre los distintos agentes sociales, entre instituciones e individuos...), sobre aquellos aspectos de nuestra cultura que, por un lado, consideramos que son representativos de nuestra producción (que nos "representan" y que, por tanto, forman parte de nuestra identidad colectiva) y que por este mismo motivo son susceptibles de ser conservados y legados a las próximas generaciones (Medina, 2017). Puede ser contemplado como nexo entre pasado y</p> <p>²⁵ Juegos tradicionales del mundo: formas de expresión cultural. [En línea] Recuperado de: https://eacnur.org/blog/juegos-tradicionales-del-mundo-formas-expresion-cultural/</p> <p>²⁶ Journal of Tourism and Heritage Research (2020), vol, no 3, no 1 pp. 94-106. Alonso V, Medina F.X. & Leal Londoño P. "Traditional games and sports as UNESCO,S in-tangible cultural heritage facing tourist strategies."</p>	<p>presente (e incluso parte del futuro) y, habitualmente, está relacionado con las identidades colectivas, en la medida en que forma parte de la producción y del devenir que da sentido y originalidad a la sociedad como tal. (p. 96)</p> <p>Como puede verse, el incluir a los juegos tradicionales en estas listas y hacerlos parte de tan importante organización, fomenta el crecimiento social, la protección y convierten a estas prácticas en parte del presente, pero también del futuro. Un futuro que como lo explican nuevamente los mencionados autores, crea identidades, reafirma grupos sociales, «el patrimonio sería así "una forma sutil de las sociedades o grupos para dotarse de legitimidad" (Davalon, Micoud y Tardy, 1997, 202)» (p.96), entendiendo de esta forma que las sociedades se nutren de su patrimonio.</p> <p>A través del patrimonio y más específicamente desde la patrimonialización, pueden construirse importantes avances para nuestra realidad en torno al pasado, pero para entenderlo mejor es necesario retomar a Roigé y Frigolé (2010) en Alonso, Medina y Leal (2020), cuando afirman que «la patrimonialización es una reinterpretación del pasado a partir de las problemáticas contemporáneas, mediante un conjunto de acciones que se pueden caracterizar como remodelación, reconstrucción, o reelaboración del pasado» (p. 96). Las implicaciones de Patrimonializar una práctica o un elemento, permitiría «darle un uso en términos políticos (construcción de identidad, reivindicación), sociales (uso comunitario) o económicos (rendimiento, uso turístico)» (p. 96).</p> <p>Respecto a los juegos y deportes tradicionales, desde hace años en varias de las conferencias internacionales se ha visto un gran interés por apoyar e incentivar la declaración de estos como Patrimonio, algunos ejemplos pueden describirse de la siguiente manera:</p> <p>En las Conferencias Internacionales de Ministros y Altos Funcionarios encargados de la Educación Física y el Deporte (MINEPS), que, desde su Tercera Conferencia Internacional (1999), comienza a contemplar la importancia de los juegos y deportes tradicionales. Esto será consecuencia de las conclusiones de la IV Conferencia (Atenas, 2004), donde se reconoce que, entre las estrategias de apoyo y fomento del deporte: "figura la relativa al grado de prioridad que se debe otorgar a los juegos y deportes tradicionales. En el transcurso de los debates se estimó que, lejos de tener un carácter distintivo, son más bien integradores y podrían constituir nuevas alternativas en el contexto de los enfoques innovadores que se adopten en los programas de los sistemas educativos relacionados con la educación física y el deporte", lo que conduce a los ministros firmantes a "alentar la promoción y el fomento de los juegos y deportes tradicionales mediante una carta internacional, como componentes del deporte para todos y expresión de un patrimonio cultural universal rico y diverso" (2020, pp. 98-99).</p> <p>El aporte realizado por Ministros, Cancelleres, funcionarios de gobierno y otros enviados de las naciones a las conferencias, muestra el interés y el compromiso que han tenido los estados con estas prácticas, fomentando de esta manera el desarrollo de la cultura y la prevalencia de la misma en la vida diaria de cada país.</p>
<p>VI. Impacto Fiscal</p> <p>De acuerdo con el proyecto sustentado previamente, específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente, para este caso particular, el Ministerio de Cultura.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado a destinar los recursos necesarios para la salvaguarda del patrimonio y la promoción de la cultura, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.</p> <p>En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, lo anterior, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</p> <p>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República llevarían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Congreso.</p> <p>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.</p> <p>Finalmente, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:</p> <p>"Las obligaciones previstas en el artículo 7o de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga</p>	<p>exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes.</p> <p>Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7o de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.</p> <p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada".</p> <p>VII. Bibliografía</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ACNUR. <i>Juegos tradicionales del mundo: formas de expresión cultural</i>. [En línea] Recuperado de: https://eacnur.org/blog/juegos-tradicionales-del-mundo-formas-expresion-cultural/ 2. Carmona, R. <i>Juegos Tradicionales, Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Una Revisión a Través De La Pintura</i>. Revista Digital de Educación Física. Año 3, Num. 15 (marzo-abril de 2012).

<ol style="list-style-type: none"> 3. Castaño, C., Tovar, M., Salcedo, C., Ballen, D., <i>Juego Tradicional Infantil</i>. [En línea] Recuperado de: https://es.slideshare.net/TOVARC/juego-tradicional-68280425 4. Colección Casasola. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México Tomado de: https://www.mexicodesconocido.com.mx/el-balero-un-juguete-mexicano-con-mucha-historia.html 5. Contreras, Rafael. Coca Cola Journey. 2019. <i>Yoyos Coca-Cola: La historia de un juego emblemático que conquistó generaciones</i>. [En Línea] Recuperado de: https://journey.coca-cola.com/historias/yoyos-cocacola-la-historia-de-un-juego-emblematico-que-conquisto-generaciones 6. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO. [En línea] Recuperado de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html 7. Curiosfera. <i>Historia del Yoyo</i>. [En Línea] Recuperado de: https://curiosfera-historia.com/historia-del-yoyo-origen-inventori/ 8. Enríquez, Luis. <i>Historia y reglas de como jugar con un balero</i>. [En línea] Recuperado de: https://tolucalabellacd.com/2020/04/10/destacados/historia-y-reglas-de-como-jugar-con-un-balero/ 9. Gaviria, M. (2016). <i>Nostalgia Colombiana</i>. [En línea] https://www.colombiamegusta.com/nostalgia-colombiana/ 10. Grabado esquimal de 1970 hecho por Eyeetowak Toolaaktouk. Tomado de: https://www.mexicodesconocido.com.mx/el-balero-un-juguete-mexicano-con-mucha-historia.html 11. Hablemos de culturas. <i>Juegos Tradicionales de Colombia: Historia, rondas, por regiones y más</i>. [En línea] Recuperado de: https://hablemosdeculturas.com/juegos-tradicionales-de-colombia/ 12. Hellmund GMS. 2001: Jocus, juegos, game, joco, jeu, giocco, spiel. Papelera Tolasana S.A. Buenos Aires. 34p 13. Journal of Tourism and Heritage Research (2020), vol. 10, no 3, no 1 pp. 94-106. Alonso V:Medina F.X. & Leal Londoño P. "Traditional games and sports as UNESCO, S in-tangible cultural heritage facing tourist strategies." 14. Juegos tradicionales del mundo: formas de expresión cultural. [En línea] Recuperado de: https://eachur.org/blog/juegos-tradicionales-del-mundo-formas-expresion-cultural/ 15. Juegos tradicionales Jomaser. <i>Su señoría el Trompo</i>. [En línea] https://juegostradicionalesjomaser.blogspot.com/p/historia-del-trompo.html 16. Moreno, G. A. <i>Juego tradicional colombiano: una expresión lúdica y cultural para el desarrollo humano</i>. Revista Educación física y deporte, n. 27-2, 93-99, 2008, Funámbulos Editores. 17. MX city Guía Insider. <i>El Trompo Mexicano de Madera, Gran Tradición de los Juguetes Artesanales</i>. [En línea] Recuperado de: https://mxcity.mx/2018/07/el-trompo-mexicano-de-madera-gran-tradicion-de-los-juguetes-artesanales/ 18. Navas, C. (2020). <i>Juegos tradicionales: trompos y canicas</i>. [En línea] http://www.museociudadquito.gov.ec/wp-content/uploads/2020/08/Juegos_Trompos.pdf 	<ol style="list-style-type: none"> 19. Pérez, Mariana. (Última edición:9 de febrero del 2021). Definición de Juegos tradicionales. Recuperado de: https://conceptodefinicion.de/juegos-tradicionales/. Consultado el 23 de abril del 2021 20. Revista Semana. <i>Amigos del patrimonio cultural</i>. [En línea] Recuperado de: https://www.semana.com/educacion/articulo/proyecto-que-promueve-la-proteccion-del-patrimonio-cultural-social/447006-3/ 21. Ribero, H. (2011). <i>Juegos tradicionales colombianos. Recopilación</i>. [En línea] https://antropologiaycomunicacion.wordpress.com/2011/08/03/juegos-tradicionales-colombianos-recopilacion/ 22. UNESCO. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO. [En línea] Recuperado de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html <p>Agradezco su atención.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>WILMER LEAL PÉREZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde.</p>
---	---

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 420 DE 2021
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto ajustar algunas disposiciones del Código Nacional de Tránsito a fin de que se ajusten los principios de justicia y equidad que orientan el Estado social de derecho.

Artículo 2º. Modifíquense los literales D.3., D.4., D.5., D.6. y D.7. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:

“D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.

D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de “PARE” o un semáforo intermitente en rojo.

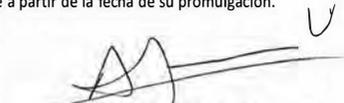
D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.

D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.

D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.”

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del Representante,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano

I. OBJETO DEL PROYECTO

El propósito del presente proyecto de ley modificar algunas sanciones actualmente establecidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre a fin de que se ajusten a los principios de justicia y equidad que rigen el Estado social de derecho.

Para ello, se propone eliminar la distinción que actualmente está contenida en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, por la cual se asigna una consecuencia más gravosa a los motociclistas que cometan las infracciones allí establecidas en comparación con lo dispuesto respecto de los demás actores viales.

II. JUSTIFICACIÓN

Las motocicletas son el tipo de transporte más común y utilizado en Colombia¹; actualmente representa el 59% de todo el parque automotor del país en el que se cuentan un total de 16.042.336 vehículos registrados². En los últimos veinte años Colombia ha visto un incremento sustancial de usuarios y propietarios de motocicletas. El país pasó de reportar un total de 33.200 motos registradas en 2001³ a 9.419.374 a 31 de diciembre de 2020⁴; un incremento del 2272% en dos décadas.

¹ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2.

² Fenalco y ANDI. 2021. Informe de matrículas de motos a diciembre de 2020. Bogotá D.C. p. 1.

³ Quintero Hernández, Juan Camilo. 2014. El crecimiento del parque automotor de motocicletas; un desafío para la apuesta por la priorización del uso del transporte masivo. estudio de caso: Bogotá 2000-2010. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C. p. 39.

⁴ Fenalco y ANDI. 2021. Informe de matrículas de motos a diciembre de 2020. Bogotá D.C. p. 1.

Dadas estas cifras, es apenas evidente que el Código Nacional de Tránsito Terrestre, expedido en julio de 2002, atendía a una realidad completamente distinta a la que tenemos hoy en el país respecto de las motocicletas, por lo que es necesario que este Congreso analice en detalle las nuevas circunstancias que rodean la propiedad y uso de las motocicletas en el país a efectos de establecer si se justifica mantener disposiciones que establecen una diferenciación en contra de los propietarios de motos como la que actualmente establecen los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, por el cual se dispone que, para las conductas allí señaladas habrá sanción económica equivalente a 30 salarios mínimos diarios, e inmovilización del vehículo, si alguna de dichas infracciones es cometida en una motocicleta, no así si es ocasionada por cualquier otro tipo de vehículo.

Situación socioeconómica de los propietarios de motocicletas.

De acuerdo la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2020 (ECV), adelantada por el DANE, el 23,8% de los hogares de Colombia tiene, al menos, una moto. La tenencia de este tipo de vehículo es mayor en los centros poblados y áreas rurales dispersas donde, según la misma encuesta, un 28,0% de los hogares reportó contar con mínimo una moto, frente a un 22,5% de los hogares en cabeceras municipales que señaló tener el mismo tipo de vehículo.

Adicionalmente, al comparar el crecimiento de la tenencia de motocicletas a nivel urbano y rural se encuentra que el mayor incremento se presenta en el área rural donde entre 2011 a 2020 se reportó un aumento del 78%⁵ de hogares con moto, mientras que en las zonas urbanas dicho incremento fue del 20%⁶ para el mismo periodo de tiempo, lo que evidencia

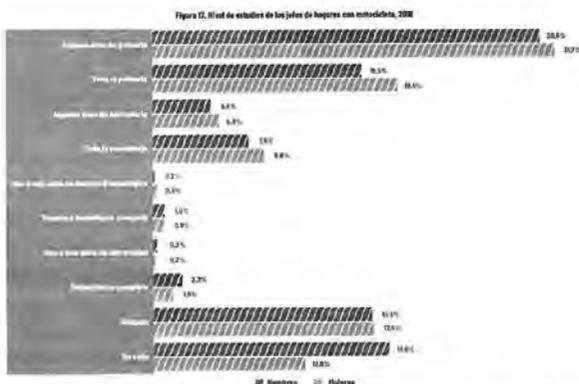
⁵ Según la información de la ACV de 2011, recopilada por la ANDI en 2019, en 2011 en la zona rural se reportó un total de 15,7% de hogares con motocicleta.
⁶ Según la información de la ACV de 2011, recopilada por la ANDI en 2019, en 2011 en la zona urbana se reportó un total de 18,7% de hogares con motocicleta.

la importancia que ha adquirido este vehículo en el campo colombiano donde se ha convertido en el medio de transporte más asequible para los campesinos.

Adicionalmente, las motos son el segundo medio de transporte más importante medio de transporte en la ruralidad. Según el Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, llevado a cabo en 2019 por la ANDI, la motocicleta fue el segundo medio de transporte más utilizado en las zonas rurales para desplazarse en 2018, seguido solo por los desplazamientos a pie, que son utilizados por más del 58% de la población; y fue el tercer medio más utilizado en las áreas urbanas en el mismo período, seguido por los viajes en buses urbanos e intermunicipales y las caminatas, que ocuparon el primer lugar con un 23,9%⁷.

Por otra parte, la moto se ha convertido en el medio de transporte por excelencia de las personas de menores ingresos y capacidad adquisitiva. A 2018, el 31,7% de las mujeres y el 30,6% de los hombres, jefes de hogar con motocicleta, tienen apenas algunos años de primaria; solo el 19,4% de las mujeres y el 16,5% de los hombres completó la educación primaria y apenas el 8,8% de las mujeres y el 7,6% de los hombres terminó la secundaria⁸; lo que pone en evidencia que quienes utilizan la moto como medio de transporte cuentan con menores posibilidades de acceder a trabajos con una remuneración elevada.

⁷ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2. p. 32 y 33.
⁸ Ibidem. p. 36.



Fuente: Imagen tomada del Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. ANDI, 2019.

En concordancia con la situación descrita respecto del nivel educativo de los jefes de hogar con motocicletas, el 91,4% de los hogares con moto se encuentra en estratos bajo-bajo a medio bajo, mientras que solo el 4,6% se ubica en zonas de estratos medio a alto; lo que evidencia la importancia que tiene este vehículo para los hogares de menores ingresos del país.



Fuente: Imagen tomada del Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. ANDI, 2019.

Además de lo expuesto, es necesario considerar que para un importante grupo de propietarios de motocicletas estas constituyen no solo su medio de transporte sino, más aún, su herramienta de trabajo. Según cálculos de la ANDI, unas 2,6 millones de personas utilizan este vehículo para realizar sus labores como domiciliarios, mensajeros, repartidores de correo o periódicos; si se toma un promedio de 3 personas por familia, se tiene que mediante la tenencia de una motocicleta se apoya la subsistencia de más de 7,8 millones de colombianos⁹.

De los anteriores datos, es claro que la motocicleta constituye el medio de transporte al que pueden acceder los hogares con menores ingresos y oportunidades del país. No obstante, existe en la normativa vigente del Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, una medida que representa un trato mucho más gravoso para los propietarios de motocicletas con la cual se termina por profundizar las brechas de equidad en contra de estos quienes, como se evidenció, en su mayoría se encuentran en una situación socioeconómica menos favorecida que los propietarios de automóviles.

Actualmente, el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, incluye, entre otras sanciones, que los conductores que incurran en conductas como transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril; no detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE"; conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados; adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta; o conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas, no solo serán merecedores de la multa económica más alta equivalente a 30 salarios mínimos diarios, sino que, si alguna de estas infracciones es

⁹ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2. p. 26.

cometida en una motocicleta la conducta será sancionada además con la inmovilización del vehículo.

La medida de inmovilización del vehículo, que actualmente aplica solo para las motos en los casos anotados, implica el traslado a los patios de las municipalidades y el pago de la grúa y los días de parqueadero¹⁰, además de la multa equivalente a un salario mínimo mensual vigente, lo que pone en una evidente desventaja a los propietarios de vehículos quienes hacen parte de un sector de la población para el que la sanción equivalente a un salario mínimo mensual vigente ya es lo suficientemente fuerte como para añadir a ella los costos asociados a la inmovilización de los vehículos.

Así las cosas, la medida actualmente incluida en el Código Nacional de Tránsito Terrestre desconoce la diferencia socioeconómica entre los dos grupos a quienes se dirige la sanción diferenciada por cometer el mismo tipo de conductas, esto es los propietarios de vehículos en contraste con los propietarios de motocicletas. En el caso de los primeros, aunque no necesariamente todos cuentan con ingresos altos o medios, en promedio, sí cuentan con mejores ingresos que la mayoría de propietarios de motocicletas. De acuerdo con la evidencia presentada, para estos últimos, el pago de una multa equivalente a un salario mínimo mensual más los costos asociados a la inmovilización (grúa, parqueadero, etc.) puede implicar sacrificar su mínimo vital y el de su familia, situación que atenta contra los más elementales parámetros del Estado social de derecho consagrado en la Constitución del 91, razón por la cual este Proyecto de Ley propone eliminar dicha medida.

Además de lo expuesto, debe tenerse en consideración que pese a que el costo *per se* de la motocicleta es sustancialmente más bajo que el de un automóvil, razón por la cual acceden a aquella personas de ingresos más bajos, los costos asociados a la tenencia de las motos resultan en algunos aspectos más altos.

¹⁰ Parágrafo 6 del Artículo 125 de la Ley 769 de 2002.

En primer lugar, y tal como este Congreso ha tenido oportunidad de estudiar en Proyectos de Ley anteriores, por lo general el SOAT para las motocicletas es más costoso que los automóviles. Si se compara el valor del seguro obligatorio las motos con el de los autos familiares, se encuentra que, en términos absolutos, resulta más costoso para 4 de las 6 categorías de automóviles familiares, además de lo que se puede estimar respecto del valor proporcional entre el costo del vehículo en comparación con el valor del seguro. A continuación, se muestra la tabla de tarifas vigentes del seguro obligatorio, donde se evidencia esta situación:

TARIFAS SOAT			
Tipo de vehículo	Cilindraje	Valor total SOAT	
MOTOS	Menos de 100 C.C.	\$369.750	
	De 100 a 200 C.C.	\$495.900	
	Más de 200 C.C.	\$559.050	
AUTOS familiares	Menos de 1.500 C.C.	\$328.800	
	de 0-9 años	De 1.500 a 2.500 C.C.	\$400.050
	Más de 2.500 C.C.	\$467.400	
	de 10 años o más	Menos de 1500 C.C.	\$435.600
	De 1.500 a 2.500 C.C.	\$497.850	
	Más de 2.500 C.C.	\$554.100	

Fuente: Datos tomados de Seguros Mundial, 2021.

Adicionalmente, en proporción al precio del vehículo que un automóvil otros trámites obligatorios como el registro en organismos de tránsito u obtener el certificado de la revisión tecnomecánica resulta más costoso para las motos. A continuación, se muestran las diferencias, de acuerdo con lo analizado para el efecto por la ANDI.

Tabla 8. Comparación de diferentes aspectos relacionados con la movilidad entre el automóvil y la motocicleta más vendidos en Colombia, 2019

Condición	Indicador	Unidades	Valores		Diferencia
			Motocicleta más vendida	Automóvil más vendido	
Registro en organismo de tránsito	Costo del registro/ precio del vehículo ^a	Porcentaje del precio del vehículo	8,02%	1,47%	El costo para la moto es 4,70 veces mayor que para el auto.
Sanciones por transgresión al CNT	Costo de la multa/ precio del vehículo ^b	Porcentaje del precio del vehículo	1,68%	1,17%	El costo de la multa para la moto es 8,51 veces mayor que para el auto.
SOAT	Costo del SOAT/precio del vehículo ^c	Porcentaje del precio del vehículo	13,52%	1,32%	El costo del SOAT para la moto es 10,24 veces mayor que para el auto.
Certificado (Acson)-mecánica	Costo del certificado/ precio del vehículo ^d	Porcentaje del precio del vehículo	3,82%	0,83%	El costo del certificado para la moto es 4,6 veces mayor que para el auto.
Restricciones	Número de restricciones ^e	Número	88 restricciones en algunas municipalidades del país	Solo pico y placa y día sin carro (en las ciudades principales (aprox. 12 ciudades))	No aplica.
Condiciones socioeconómicas	Presencia de carros y motos ^f	Porcentaje del total de hogares	26,4%	20,0%	No aplica.
Eficiencia del vehículo	Consumo de gasolina por kilómetro en zona urbana ^g	Kilómetros/galón	30 Km/gal	18 Km/gal	La moto consume cinco veces menos combustible que un auto.
Emissiones del vehículo	Emissiones de CO ₂ ^h	Gramos/kilómetro	25 g/Km	120 g/Km	El auto emite 4,8 veces más CO ₂ que una moto.

Fuente: Imagen tomada del Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. ANDI, 2019.

De lo expuesto, queda evidenciado que una inmensa mayoría de los propietarios de motocicletas y sus hogares pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos que encuentran en este tipo de vehículo la posibilidad de desarrollar sus actividades de generación de ingresos al utilizarlo como medio de transporte y como herramienta de trabajo. Pese a ello, la tenencia o propiedad de una motocicleta resulta más costoso que la de un automóvil si se analiza en términos proporcionales entre el costo del vehículo y el valor de los trámites.

Por esta razón, adicionar al costo actual de tener una motocicleta, sanciones más gravosas para un grupo poblacional que hace parte del menos favorecido por tener menos ingresos y menores posibilidades de acceder a empleos mejor remunerados, termina por profundizar la brecha de desigualdad y por convertirse en una trampa más de la pobreza pues al propietario de moto que le inmovilizan la motocicleta y no cuenta con los recursos para sacarla de los patios no solo termina perdiendo su medio de transporte, sino, en muchos casos, su herramienta de trabajo.

Finalidad y proporcionalidad de la sanción.

Además de lo dicho sobre la situación socioeconómica de los propietarios de motocicletas que hace de la medida de inmovilización exclusivamente dispuesta para las motocicletas incluida en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito una medida injusta y desequilibrada para ese grupo poblacional, la necesidad de eliminar dicha disposición se justifica en el fin mismo de las sanciones de tránsito.

Al respecto, es necesario tener en consideración lo dispuesto por el Código Nacional de Tránsito Terrestre en cuyo artículo 125 se señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 125. INMOVILIZACIÓN. La inmovilización en los casos a que se refiere este código, consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducida a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción.

(...)

PARÁGRAFO 2o. La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la

causa que motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales.

PARÁGRAFO 3o. *En el caso de vehículos de servicio público, cuando no sea posible subsanar la falta por encontrarse el vehículo retenido, la autoridad de tránsito podrá ordenar la entrega al propietario o infractor previa suscripción de un acta en la cual se comprometa a subsanarla en un plazo no mayor a cinco días. Copia del acta se remitirá a la Empresa de Transporte Público a la cual se encuentre afiliado el vehículo.*

El incumplimiento del compromiso suscrito por el propietario o infractor dará lugar a una multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del propietario.

(...)" (Resaltado fuera del original)

Adicionalmente, el artículo 3 de la Resolución 3027 de 2010, por la cual el Ministerio de Transporte adoptó el Manual de Infracciones, establece:

"Artículo 3". Retención preventiva del vehículo. *La autoridad de tránsito podrá en forma preventiva inmovilizar un vehículo sin llevarlo a patios oficiales cuando se presente la comisión de una infracción que de acuerdo a lo previsto en el Código Nacional de Tránsito el vehículo no pueda transitar, hasta tanto se subsane la causa que dio origen a la inmovilización y por un término máximo de 60 minutos. En su defecto será trasladado a los patios o parqueaderos autorizados.*

En aquellos casos en que el Código Nacional de Tránsito determinó en forma expresa la inmovilización del vehículo, esta deberá realizarse con el traslado del vehículo a patios oficiales". (Resaltado fuera del original)

Así las cosas, de acuerdo con lo dispuesto por el Código Nacional de Tránsito Terrestre y por el Manual de Infracciones, la inmovilización tendrá lugar cuando no sea posible subsanar la infracción cometida en el sitio donde fue hallado el infractor, e incluso hay posibilidad de no ordenarla si es posible subsanar la causa que dio origen a la sanción en un plazo de 60 minutos, razón por la cual es dable concluir que el objetivo de la inmovilización no es otro que prevenir que la falta se siga cometiendo.

Esta interpretación es validada por lo conceptualizado sobre este mismo asunto por el Ministerio de Transporte, quien señaló:

*"[L]a inmovilización de un vehículo es la medida de carácter sancionatorio cuya fin es impedir que se siga cometiendo la infracción que dio origen a la inmovilización"*¹¹. (Resaltado fuera del original)

Dado que la finalidad de la inmovilización es evitar que se siga cometiendo la infracción que causó la sanción, es necesario analizar si las conductas sancionadas en virtud de lo previsto en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre corresponden o no a aquellas que se pueden seguir cometiendo en el tiempo o si, por el contrario, pueden corregirse, por lo que a continuación se revisa cada una de ellas:

Infracción	Continuidad en el tiempo / Posibilidad de corrección.
D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.	Termina tan pronto el infractor es detenido por la autoridad de tránsito quien le ordena tomar el sentido correcto de la vía. Se subsana inmediatamente.

¹¹ Concepto Oficina Jurídica Ministerio de Transporte: Concepto 96831 del 31 de marzo de 2014.

Infracción	Continuidad en el tiempo / Posibilidad de corrección.
D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.	Es de ejecución instantánea, una vez cometida es imposible subsanarla, razón por la que la inmovilización no cumple con el objetivo de corregir la infracción.
D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.	Termina tan pronto el infractor es detenido por la autoridad de tránsito quien le ordena tomar el carril apto para vehículos motorizados. Se subsana inmediatamente.
D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.	Es de ejecución instantánea, una vez cometida es imposible subsanarla, razón por la que la inmovilización no cumple con el objetivo de corregir la infracción.
D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.	Es de ejecución instantánea, una vez cometida es imposible subsanarla, razón por la que la inmovilización no cumple con el objetivo de corregir la infracción.

De lo anterior, se tiene que las infracciones respecto de las cuales se prevé la inmovilización de la motocicleta son de dos tipos:

- (i) Subsanales inmediatamente en tanto la comisión de este tipo de infracciones finaliza tan pronto el infractor es detenido por la autoridad de tránsito, quien le da la orden al infractor de corregir al instante, situación que es perfectamente posible, razón por la cual no se requiere de la inmovilización para corregir con posterioridad la infracción.

- (ii) De ejecución instantánea por lo que no se pueden corregir ni siquiera con la inmovilización del vehículo dado que ocurren en un momento exacto y una vez cometida la infracción que no se puede retrotraer. Por esta razón, no tiene sentido la inmovilización dado que ello no conduce a la corrección de la conducta indebida.

Visto lo anterior, es claro que la finalidad de la inmovilización por la cual se busca evitar la movilización de los vehículos para que no sigan cometiendo la infracción y dar tiempo para que se subsane la situación que da origen a las sanciones no se cumple en el caso de las infracciones previstas en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, por lo cual no tiene sentido mantener una disposición que, en cambio, si representa un tratamiento injusto y contrario a los criterios de equidad.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, atendiendo a la finalidad de la inmovilización, infracciones tales como conducir sin luces o sin portar la licencia de conducción o el SOAT, entre otras, que son objeto de inmovilización tanto para vehículos como para motocicletas, si se pueden corregir y no serán objeto de la sanción de inmovilización si el infractor logra solucionar tal situación en un lapso de 60 minutos. En el caso de las sanciones de los numerales D4, D6 y D7 que son de ejecución instantánea como cruzar un semáforo en rojo o adelantar en doble línea, en las que, como se explicó, no hay posibilidad de corrección, resulta inviable esperar dicho lapso pues aunque se esperara corregir la actuación que ya concluyó es imposible y, por tanto, la inmovilización no serviría a su propósito de corregir la infracción. Por su parte, en el caso de las sanciones de los numerales D3 y D5 en los que se castiga transitar en contravía o sobre andenes se pueden corregir en un minuto con la orden del agente de tránsito, por lo que la inmovilización es igualmente innecesaria.

Así las cosas, es claro que la comisión de las conductas previstas en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre no se prolonga en el tiempo, por lo que la inmovilización resulta excesiva y constituye un tratamiento injusto en contra de un grupo poblacional que encuentra en la motocicleta un medio de transporte y una herramienta de trabajo.

Por otra parte, en aras de justificar la sanción más severa para las motocicletas, se ha dicho que la inmovilización de estas tiene como fin principal cuidar la vida de los usuarios de este tipo de vehículos. Este argumento resulta cuestionable toda vez que nada impide que el mismo motociclista conduzca otra motocicleta, máxime si se tienen en cuenta las estadísticas del uso de este vehículo como herramienta de trabajo, pues la sanción actual no prevé una suspensión en su licencia de tránsito, por lo que la supuesta finalidad pretendida con la inmovilización no se cumple con la sanción así contemplada y sí resulta excesivamente gravosa y económicamente costosa para un grupo poblacional respecto del cual el Estado debe evitar el establecimiento de medidas que constituyan trampas para continuar en la pobreza.

Sobre cómo la inmovilización de motocicletas por infracciones sin cumplir con la finalidad de la sanción como una medida que profundiza la brecha de desigualdad y se convierte en una trampa de pobreza incluida en la Ley vigente, en este análisis es necesario tener en cuenta lo dicho por el Procurador General de la Nación, en el concepto 4986 de 2010, en el cual señaló lo siguiente:

"[...] hay un exceso en la sanción en comento, visible en dos circunstancias: i) la inmovilización, que restringe la libertad de circulación y, en ciertos casos, afecta el derecho al trabajo, sólo puede ser remediada con el pago de la multa, cuya cuantía no puede ser cubierta, por la mayoría de las personas, cuyos ingresos son mínimos, sino con el sacrificio de su mínimo vital de subsistencia y del de su familia; ii) la inmovilización de vehículo, en tanto sanción principal, según la define el Código, está prevista para las infracciones más graves y para casos de reincidencia.

En cuanto a la primera circunstancia, se debe reconocer que si bien es cierto que no todos los conductores deben sacrificar su mínimo vital y el de su familia, para pagar una multa, la mayoría de ellos sí está en esa circunstancia y, tratándose como se trata, de una norma general, la circunstancia anotada es

para su propia subsistencia. Si bien es cierto que como legisladores tenemos la obligación de establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las normas que expedimos, también lo es que las mismas deben consultar los principios de justicia, equidad y razonabilidad, así como la finalidad para la cual se busca imponer dichas sanciones.

Otras medidas impuestas a las motocicletas que no aplican para los demás tipos de vehículos.

De conformidad con lo dispuesto en los numerales D3 a D7 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, no solo procede la inmovilización cuando alguna de las conductas allí descritas sea cometida por una motocicleta, sino que, además, la salida de este tipo de vehículos procede únicamente hasta que el inculpaado pague el valor de la multa o hasta que la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

Lo anterior, constituye una vulneración del derecho fundamental al debido proceso y contradicción, en tanto, en primer lugar, el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito regulan, por un lado, la posibilidad de reducir el valor de la multa asistiendo a cursos pedagógicos, así como de impugnar el comparendo si no se está de acuerdo con este, para lo cual prevé la realización de una audiencia en la que el sancionado tiene la oportunidad de presentar las pruebas que considere conducentes para demostrar que no cometió la conducta que se le endilga.

De acuerdo con lo anterior, en la práctica los motociclistas pierden el derecho a contradecir el comparendo impuesto antes de su pago, puesto que cada día de parqueo en el sitio oficial (patios) tiene un costo que se suma al valor de la multa en sí misma y que se va acumulando si no se logra retirar el vehículo a tiempo. La decisión sobre la impugnación no se toma de manera inmediata, sino que la realización de la audiencia prevista en el quinto inciso del artículo 136 del Código Nacional de Tránsito toma varios días, en los que se sigue cobrando

crucial. Lo dicho se magnifica si se tiene en cuenta sólo a los motociclistas, pues en ese grupo de personas la mayoría tiene ingresos y recursos menores a los de los conductores de automóviles, y una buena parte de esa mayoría emplea su motocicleta como un elemento de trabajo, del cual se deriva ese sustento mínimo. La cláusula del Estado Social de Derecho, como lo reconoce la Corte en las Sentencias C-316 de 2002 y C-799 de 2003, obliga a todas las autoridades a hacer concretas las condiciones que permitan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y el respeto de la dignidad humana en condiciones de igualdad, pues no puede el legislador soslayar la situación de penuria económica y debilidad manifiesta por la que atraviesa un sector de la población, imponiendo a su cargo además de onerosas sanciones pecuniarias, que no está en posibilidad de atender inmediatamente, sanciones accesorias que agraven su estado de illiquididad amenazando su subsistencia, como sucede en este caso.

En cuanto a la segunda circunstancia, la expresión acusada incurre en una discriminación negativa, pues, además de someter a los motociclistas a una sanción accesoria que no está contemplada para otros conductores de vehículos automotores, les aplica una sanción: la inmovilización, que el Código establece para las faltas más graves o para los casos de reincidencia, sin que exista justificación adecuada para ello". (Resaltado fuera del original)

Lo dicho por la Procuraduría General de la Nación en el concepto precitado confirma lo que se ha venido exponiendo a lo largo de este Proyecto de Ley: la sanción de inmovilización prevista solo en contra de los motociclistas en los numerales D3 a D7 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 resulta contrario al Estado Social de Derecho por cuanto implica una sanción mucho más gravosa injustificada para una población cuya situación socioeconómica requiere que el legislador sea especialmente riguroso a la hora de establecer sanciones que le sean aplicables en casos de infracción de la Ley que se puedan convertir en amenazas

el costo por parqueo en los patios. Por esta razón, el temor de que el valor de los costos asociados a la inmovilización se siga incrementando conduce a que se considere preferible pagar la multa sin contradecirla para lograr retirar la motocicleta de los patios.

La anterior situación constituye una evidente barrera legal al ejercicio del derecho fundamental de la defensa y la contradicción que debe ser corregida por el legislador a través de la modificación de las normas que la contienen y que, además, no aplica para los propietarios y conductores de automóviles y demás vehículos, lo que significa una condición desigual para los motociclistas frente a aquellos.

En segundo lugar, el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito establece la posibilidad de reducir el valor de la multa si se hace un curso pedagógico sobre normas de tránsito, gracias a lo cual puede acceder a descuentos equivalentes al 50% o 25% del valor total de la multa. Sin embargo, teniendo en cuenta que la realización de dicho curso normalmente no se da el mismo día, implica que aspirar al descuento significa concomitantemente aumentar el costo del parqueo, situación claramente incoherente que debe ser corregida.

De acuerdo con todo lo expuesto, se hace necesario corregir la sanción injusta e innecesaria contenida en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre cuya modificación se propone en este Proyecto de Ley, a fin de proteger los derechos al trabajo y al mínimo vital de un numeroso grupo de colombianos que han encontrado en la motocicleta como medio de subsistencia, así como para garantizar el cumplimiento de la finalidad y proporcionalidad de la sanción y el derecho fundamental a la contradicción y a la defensa, sin que ello implique que la comisión de las infracciones quedaría impune pues, se propone mantener la sanción económica actualmente prevista en los mismos numerales, a fin de que haya un mecanismo coercitivo que reproche la comisión de infracciones en el uso de las motocicletas.

III. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, el ponente, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin embargo, en cada caso cada Congresista deberá evaluar si, en su caso particular y el de sus parientes en los grados establecidos en la Ley, hay o no un conflicto de interés respecto de lo propuesto en este Proyecto de Ley.

Del H. Congresista,


ALEJANDRO VEGA PÉREZ
 Representante a la Cámara
 Partido Liberal Colombiano

5. En la asignación de los recursos se tendrá en cuenta la optimización de las ventajas competitivas de los distintos destinos turísticos y la promoción equilibrada entre las entidades territoriales.

6. Para el Banco de Proyectos Turísticos se destinará no menos del 20% ni más del 50% de los recursos a que hace referencia este artículo.

7. El 30% de los recursos destinados para el banco de Proyectos Turísticos en la respectiva anualidad, serán destinados en proyectos de turismo en las entidades territoriales.

PARÁGRAFO 1. Los proyectos provenientes de los departamentos del Guaviare, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Vichada, Caquetá, Guainía, el Chocó biogeográfico por poseer y comprometerse a preservar su rica biodiversidad y los municipios de sexta categoría de San Agustín e Isnos en el departamento del Huila, Inzá (Tierradentro) en el Departamento del Cauca, y Mompos en el Departamento de Bolívar declarados patrimonio histórico de la humanidad por la Unesco y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por sus características Insulares, en pro de la conservación de la Reserva de Biosfera Declarada por la UNESCO y la cultura raizal incentivando la sostenibilidad del destino dada la dependencia económica a este sector, quedan excluidos de los aportes de cofinanciación de que tratan los numerales 2 y 3 del presente artículo.

PARÁGRAFO 2. Dentro de la destinación general de los recursos a los que se refiere este artículo, se tendrá en cuenta una asignación especial para el evento descrito en el artículo 110 de la Ley 300 de 1996.

PARÁGRAFO 3. Las Alcaldías Locales podrán presentar proyectos para el Banco de Proyectos Turísticos. La implementación y desarrollo de estos proyectos estará a cargo de las Alcaldías Locales y los recursos serán administrados por los fondos de desarrollo local. Para esto, podrán contar con la asistencia técnica dispuesta para las entidades territoriales en la Ley 300 de 1996 y les aplicará lo dispuesto por el inciso segundo del numeral 3 del presente artículo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 421 DE 2021 CÁMARA

por la cual se adiciona un párrafo al artículo 18 de la Ley 1101 de 2006.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA

ARTÍCULO 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 18 de la Ley 1101 de 2006, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18º. BANCO DE PROYECTOS TURÍSTICOS. Como parte de la Política de Turismo créase el Banco de Proyectos Turísticos en el cual, para cada vigencia anual, deben inscribirse los proyectos de las Entidades Territoriales respecto de los cuales se demanden recursos para promoción provenientes de las fuentes fiscales previstas en esta ley, o del Presupuesto General de la Nación. Para la inscripción de los proyectos respectivos y la asignación de los recursos se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Los proyectos serán incluidos en el Banco mediante decisión expresa del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística, previa solicitud de las Entidades Territoriales y entes particulares aportantes.
2. Los aportes se efectuarán sobre la base de cofinanciación con las entidades territoriales.
3. En ningún caso se autorizará una cofinanciación superior al 50% del respectivo proyecto.

Para municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª la cofinanciación podrá ser hasta del 80%.

4. Ningún proyecto recibirá recursos en cuantía superior al 10% de los recursos destinados para el Banco de Proyectos Turísticos en la respectiva anualidad.

ARTÍCULO 2º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
 Representante a la Cámara por Bolívar

PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2020

“POR LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 1101 DE 2006”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. **Objetivo del proyecto de ley**

Permitir que las Alcaldías Locales, como entidades que funcionan al interior de los Distritos y gozan de ciertas formas de autonomía, puedan presentar proyectos al Banco de Proyectos del Turismo, con el fin de buscar cofinanciación y apoyar el desarrollo del turismo, en particular en los Distritos Turísticos.

2. **Sobre el sector turismo**

El turismo era, antes de la crisis causada por el coronavirus, una de las actividades económicas más importantes del planeta. En 2015, el turismo batió récord con 1.200 millones de turistas internacionales viajando por el mundo en un solo año.¹ El sector turístico representaba el 30% de las exportaciones en el comercio global de servicios, generando 1 de cada 11 empleos y el 10% del PIB mundial (OMT, 2016). Específicamente, para nuestro caso, “Colombia es el país latinoamericano con mayor dinamismo en el desarrollo turístico y uno de los más destacados en el mundo por el creciente número de llegadas de viajeros durante los últimos años.” (Min CIT - Plan Sectorial de Turismo 2018-2022)

Las cifras de turismo venían aumentando desde 2017 y tuvieron un especial avance en 2018. A continuación presentamos algunos de los números más relevantes del Centro de Información Turística de Colombia que dan cuenta del potencial que tenía el turismo en el país. En primer lugar, los hoteles y restaurantes aportaron, en 2018, el 3,85% al PIB; producto de la llegada de visitantes y su gasto en el territorio. En segundo lugar, para 2017 había 27.206 prestadores de servicios turísticos registrados;

¹ El sector turístico y los objetivos de desarrollo sostenible.

establecimientos que generaban, según datos del DANE, 1,9 millones empleos directos e indirectos en actividades relacionadas con turismo. Finalmente, en el 2018 Colombia recibió más de 3.000.000 de visitantes extranjeros.

Además, el 13 de julio de 2019, Colombia se hizo merecedora del premio que otorga la organización *World Travel Awards* como mejor destino de América Latina. En el mismo evento, Bogotá, fue galardonada por ser el mejor lugar para reuniones y conferencias del 2019, y en ello tuvo mucho que ver el centro de convenciones Ágora, también reconocido como líder del sector; mientras que Cali fue nombrada destino cultural de la región y Cartagena, el lugar ideal para parejas.²

Este panorama positivo convirtió al sector turismo en *el nuevo petróleo para Colombia*³, como una opción viable y rentable del desarrollo sostenible. Sin embargo, para que el turismo sea (realmente) el nuevo petróleo, Colombia tiene que desarrollar una mejor oferta turística adecuada con un manejo sostenible y responsable.⁴ A este reto se sumó, desde el primer semestre del 2020, el desafío de superar la crisis sanitaria y económica causada por el coronavirus y reactivar el sector con un mejor turismo. Hay mucho por hacer en este frente. Es por esto que se requiere el apoyo legislativo, para reabrir las puertas al mundo y fortalecer nuestra economía de manera responsable.

Frente a esto, se expidió la Ley 2069 de 2020, que reforma la Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996) y genera nuevos beneficios e incentivos para el sector. Esto, esperamos, se vea reflejado en la recuperación de las cifras previas a pandemia, la generación de empleo y la explotación sostenible de un sector que se ha vuelto fundamental para la economía.

Sin embargo, se ha identificado que las fallas de coordinación institucional son un desafío recurrente a la hora de aprovechar el potencial turístico. En Colombia, según las autoridades de turismo (MinCIT, 2018) debido a fallas de coordinación, información y articulación de intereses entre los niveles nacional, regional, departamental y municipal, existe dispersión y duplicidad de esfuerzos y recursos en las

² “Ojo al turismo”. El Tiempo, 17 de julio de 2017. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/ojo-al-turismo-editorial-el-tiempo-389752>

³ Dijo el Presidente Iván Duque durante su intervención en la última Vitrina Turística de Anato, llevada a cabo entre el 27 de febrero y 1 de marzo de 2019 en el recinto ferial de Corderías en Bogotá.

⁴ J. Bonet Morón. ¿Es el turismo el nuevo petróleo? En: <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/es-el-turismo-el-nuevo-petroleo-YX14261667?cbclid=IwARTCi6mBbTMolzQAFw50b6dAuNinPA242HdW0pbHiu9VWUU1BnQPMI3IKJU>

iniciativas públicas y privadas del sector. Esto se ha venido mejorando, pero se ha dejado de lado a las Alcaldías Locales que, en el caso de los Distritos, juegan un rol muy importante.

La tipología de turismo que se ha fortalecido en Colombia (turismo de naturaleza, turismo de aventura, turismo cultural, turismo religioso, agroturismo) puede recuperarse más fácil que otras más populares (turismo de sol y playa), y esto es una ventaja competitiva que debemos saber aprovechar.⁵ En esto, las localidades de los Distritos Turísticos, Eco-Turísticos y de otros tipos, pueden convertirse en un aliado natural. Es momento de apoyar a los diversos actores del sector, trabajar conjuntamente por una pronta recuperación y reactivación y velar por los mejores intereses para Colombia como destino turístico.

3. **Sobre los Distritos Turísticos y las Alcaldías Locales**

La Constitución de 1991 en desarrollo de sus preceptos sobre descentralización administrativa, estipula desde su artículo primero que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Así las cosas, para el ejercicio de la función administrativa, se ha otorgado a los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y a las regiones y provincias que se constituyen en los términos de la Constitución y de la Ley, autonomía para la gestión de sus intereses, como se observa en los artículos 286 y 287 de la Carta. Allí también se estipula que los departamentos y municipios tendrán entre otros derechos, el de gobernarse por autoridades propias con el fin de satisfacer sus intereses y auto dirigirse en desarrollo de su dirección política.

Así, existen en los municipios unas entidades que cobran una gran importancia en el desarrollo de los territorios y que se convierten en una célula primaria de la participación y representación de los intereses de las comunidades, las Localidades, quienes representan a los ciudadanos en una escala más reducida que el municipio (localidades, comunas y corregimientos).

Las Localidades, están llamadas a impulsar, entre otras, la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, el mejoramiento de la prestación de los servicios que prestan los municipios e impulsan distintas alternativas de inversión por parte del Estado; pues su focalización en secciones del territorio municipal, les permite a los Alcaldes Locales, los ediles y comuneros, un contacto directo con

⁵ Intervención de Raquel Garavito - Directora de FONTUR. En mesa de diálogo “Turismo responsable” con la ICCF el 30 de junio de 2020.

los habitantes de la localidad, comuna o corregimiento, permitiendo con ello un conocimiento directo de las necesidades y problemáticas que se presentan.

La importancia de las Localidades y el papel tan importante que juegan en los territorios de su jurisdicción, son reconocidos por la Constitución Política, pues tienen asignado rango constitucional y les define su papel y funciones en el nivel territorial, al establecer en el artículo 318 que “(c)on el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

Actualmente en Colombia existen multiplicidad de Distritos. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1617 los Distritos son: “entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano”.

Dichos Distritos, de conformidad con el Capítulo IV de la misma norma, disponen la existencia de las Localidades y Alcaldías Locales al interior de sí mismos a través de acuerdos expedidos por los Concejos Distritales, disponiendo que entre los objetivos de las localidades está “la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y progreso económico y social”. Así también, se puede entre localidades y distritos promover el “adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas”.

En ese sentido, las localidades pueden contar con las capacidades y competencias para incidir en el desarrollo social y económico de los espacios y poblaciones en las que repercuten. Esto tiene que verse especialmente en los Distritos que son Turísticos y Eco-Turísticos, como sucede con Cartagena, Santa Marta, Mompo, Medellín, Tumaco, Buenaventura y Riohacha.

4. **Constitucionalidad e impacto fiscal**

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra

facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público, y que sirven como "título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos".

Adicionalmente, en el presente caso, sigue siendo optativo de las entidades competentes elegir y cofinanciar los proyectos presentados por las Alcaldías Locales, simplemente se trata de darles a estas últimas la oportunidad de optar por esta posibilidad.

5. Conflictos de interés

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

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

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

⁴ Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

6. Referencias

- Ley 300 de 1996
- Decreto 505 de 1997
- Ley 788 de 2002
- Ley 1101 de 2006
- Sentencia C-177 de 2007
- Ley 1558 de 2012
- Ley 1617 de 2013
- Ley 1819 de 2016
- Estatuto Tributario
- Sentencia C-235 de 2019
- Proyecto de Ley nº 043 de 2018 Cámara.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018). Presentación de propuesta Plan Sectorial de Turismo 2018-2022. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/loader.php?Servicio=Documentos&Funcion=verPdf&id=85007&name=Presentacion Plan Sectorial de Turismo CST - sesion 7.pdf&prefijo=file>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Encuentros No. 33º y 34º de Autoridades Regionales de Turismo. (Mompox, diciembre de 2017 y Bogotá, julio de 2018).
- Organización Mundial del Turismo (2016). El sector turístico y los objetivos del desarrollo sostenible. [Versión Adobe Digital] Recuperado de http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/turismo_responsable_omt_pm_acc_20170126.pdf

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 (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

- El sector turístico y los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Turismo responsable, un compromiso de todos. Publicado por la Organización Mundial del Turismo y Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas. (2016) Consultado en: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/turismo_responsable_omt_pm_acc_20170126.pdf
- El Acuerdo de París en la Carta Mundial de Turismo Sostenible. Biosphere Tourism. (2015) Consultado en: <https://www.biospheretourism.com/es/blog/el-acuerdo-de-paris-en-la-carta-mundial-de-turismo-sostenible/38>
- El turismo internacional cayó un 97% en todo el mundo en abril, según OMT. (22 de junio de 2020) El País. España. Consultado en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/06/22/economia/1592836382_674176.html
- Evaluación del impacto del brote de COVID-19 en el turismo internacional. Organización Mundial del Turismo. Consultado en: <https://www.unwto.org/es/evaluacion-de-la-incidencia-del-brote-del-covid-19-en-el-turismo-internacional>
- Glosario FONTUR. Consultado en: <https://www.fontur.com.co/interactue/glosario/63>
- Manual para la Destinación de Recursos y presentación de Proyectos. Consultado en: https://fontur.com.co/avm_image/files/MANUAL%20ABRIL_2020%20Visto%20Comite%CC%81%20Dir%2015_04.pdf
- Insumos audiencia pública "TECNOLOGÍA PARA EL TURISMO". Convocada el 26 de agosto de 2019.
- Aportes y comentarios de parte de actores vinculados al sector turismo.


JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
 Representante a la Cámara por Bolívar

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 422 DE 2021
CÁMARA**

por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Promover e incentivar el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados, garantizándoles una participación mínima en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional.

Artículo 2°. Las entidades públicas o privadas responsables de la organización y realización de reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional, y que tengan por objeto la promoción de emprendimientos, nuevos comercios o similares, deberán generar las herramientas necesarias para que del total de participantes se garantice un porcentaje mínimo de participación equivalente al 1% a personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados, con la finalidad puedan dar a conocer sus actividades y/o negocios de emprendimiento.

Parágrafo 1. La participación de personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposición deberán realizarse a través de entidades sin ánimo de lucro.

Parágrafo 2. La participación de personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados a la que se refiere el presente artículo será gratuita.

Parágrafo 3. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará lo dispuesto en este artículo, con el objeto se garantice el cumplimiento del porcentaje mínimo establecido. Así mismo, reglamentará la inspección, vigilancia y control que corresponda respecto al sector privado.

Parágrafo 4. El incumplimiento de la presente disposición en entidades del sector público será calificada como causal de mala conducta.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,



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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. Objeto del Proyecto de Ley

La presente iniciativa tiene como finalidad fortalecer la identificación y potencialización de emprendimientos de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados mediante una herramienta que permita promover e incentivar la participación por parte de estas comunidades en las reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional. Así mismo, se busca generar en estas poblaciones la consciencia de que el emprendimiento es una alternativa real que tienen para desarrollar su vida productiva.

2. Fundamentos constitucionales y legales

Normativa Constitucional:

En el artículo 1 de la Constitución Política se señala que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, señalando como uno de los fines esenciales del Estado, el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (artículo 2 C.P); así como el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 C.P).

En virtud del artículo 13 superior, “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, así como también “protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Adicionalmente, resulta relevante traer a colación los siguientes artículos constitucionales:

“ARTÍCULO 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”

“ARTÍCULO 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.”

“ARTÍCULO 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

(...)

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

Normativa Nacional:

En primer lugar, encontramos la Ley 1346 de 2009 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Por medio de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, planteándose como objeto de la ley “garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”.

Con relación a la participación ciudadana de las personas en situación de discapacidad, el artículo 22 de esta Ley establece:

“Artículo 22. Participación en la vida política y pública. La participación en la gestión administrativa se ejercerá por las personas con discapacidad y por sus organizaciones en los términos de la Constitución Política, la Ley 134 de 1994 y demás normas que desarrolla el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución Política, y los artículos 29 y 33, entre otros, de la Ley 1346 de 2009. Para el efecto, el Ministerio del Interior deberá dictar medidas que establezcan los requisitos que deban cumplirse para la creación y funcionamiento de las Organizaciones de personas con discapacidad que representen a las personas con discapacidad ante las instancias locales, nacionales e internacionales, así como las medidas que deben adoptarse para su fortalecimiento y el aseguramiento de su sostenibilidad y de la garantía de su participación plena y efectiva en la adopción de todas las decisiones que los afectan...”.

El Decreto 1350 de 2018 "Por el cual se adiciona el Título 3, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, denominado de las personas con discapacidad y se adiciona un capítulo sobre medidas para la creación y funcionamiento de las organizaciones de personas con discapacidad que las representen" señala en su artículo 2.3.3.1.2: "las organizaciones representativas de las personas con discapacidad se constituyen con el objeto de representar a sus asociados en las instancias locales, regionales, nacionales e internacionales, e integrar los esfuerzos de sus asociados para el reconocimiento y garantía del ejercicio efectivo de sus derechos y en especial para el logro de su participación plena en todos los sectores de la sociedad".

Finalmente, se destaca la Ley estatutaria 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", la cual establece como objeto "promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político...".

En virtud del artículo 2, que trata sobre la política pública de participación democrática, se consagra que "Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia".

Normativa Internacional:

Es pertinente destacar la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), ratificada por Colombia el 10 de mayo de 2011. Cuyo propósito es "promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente".

Dentro de las obligaciones generales se establece que "Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad...". (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con los registros administrativos del MSPS se estima que, a agosto de 2020 en Colombia, cerca de 1,3 millones de personas presentaba alguna discapacidad.

El porcentaje de la población con discapacidad registrada en el RLCPD que se encuentra afiliada al SGSSS es del 76,8%. -la tasa de afiliación de la población general es del 95%.

El 70,3% de las personas con discapacidad pertenecen al régimen subsidiado.

Las Personas con discapacidad registradas en Colombia, se concentran principalmente en Bogotá (18,3 %), Antioquia (13,8 %), y Huila (5,1 %) Santander (4,7%), y Cali (4,2%).

La mayoría de las personas con discapacidad son adultos mayores (39%).

El 15% de las personas con discapacidad manifestó ser víctima del conflicto armado.

El 3,8% de las personas con discapacidad manifestó pertenecer a un grupo étnico. De estos, el 72,6% es indígena, el 26,8% se reconoce como Negro, Afrodescendiente, raizal o Palenquero y el 0,52% como Rrom.

El origen de la discapacidad más frecuente que han afirmado las personas registradas en el RLCPD son la enfermedad general y los accidentes.

De acuerdo con datos de morbilidad atendida en 2020 se observó un incremento de personas con discapacidad que acudió a los servicios de salud por problemas relacionados con trastornos mentales". (Subrayado fuera del texto)"⁴

Emprendimiento en las personas en situación de discapacidad

"De acuerdo con el informe Monitor Global de Emprendimiento (GEM) 2018-2019, Colombia ocupa el séptimo puesto a nivel mundial en el nacimiento de emprendedores. El año pasado se crearon 309.463 empresas. Sin embargo, hoy en día no existen cifras que permitan saber cuántos de estos emprendimientos corresponden a personas con discapacidad.

(...) De la situación laboral de esta población, en cambio, el Censo realizado por el DANE en el 2019 sí arrojó algunos detalles: de las 3,1 millones de personas con discapacidad que hay en Colombia, el 26,7% de los encuestados dijo haber trabajado por lo menos una hora en una actividad que le generó algún ingreso; 25,4% realizó oficios del hogar; 16,4% estaba incapacitado de manera permanente para trabajar, y 8,7% vivía de una pensión o alguna renta.

⁴ Proyecto de Ley "Por medio del cual se modifica el artículo 9 de la Ley 152 de 1994 integrando un representante de las personas con discapacidad al Consejo Nacional de Planeación". H.R. Enrique Cabrales Baquero.

Asimismo, los diferentes postulados plasmados en la Convención se estipulan "reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza".¹

3. Personas en situación de discapacidad

"Según la OMS, la discapacidad se define como: "Toda reducción total o parcial de la capacidad para realizar una actividad compleja o integrada, representada en tareas, aptitudes y conductas". Esta reducción de la capacidad puede ser considerada como una deficiencia cognitiva, auditiva, visual, de habla y lenguaje, motora y de destreza, o asociada a la edad.

En la actualidad, el término discapacidad no se considera como sinónimo de minusvalía o minusválido; este término tiene una connotación sociocultural, en la cual se considera que las personas, por su limitación, son incapaces de valerse por sí mismas; por lo tanto, se vuelven una carga para su familia y la sociedad.

Nacer con una discapacidad o adquirirla no debe convertirse en una limitante, que impida el desarrollo y la utilización de las potencialidades de una persona. Esto suele ocurrir dentro de la sociedad, que desconoce que los seres humanos discapacitados también tienen derechos, como todos los demás, y los relega a un segundo plano. Además, como han sido desconocidos y aislados de los demás grupos, y conforman sectores muy reducidos, carecen de poder social, político y económico.

Ahora bien, como las personas con discapacidad constituyen un grupo minoritario dentro de la sociedad, la mayoría de naciones no cuentan con una legislación que apoye su integración, derechos y deberes, como parte de la sociedad actual; esto hace que su calidad de vida y su bienestar se vean menoscabados, y que haya falta de comprensión, apoyo y oportunidades".²

De conformidad con lo señalado el documento Boletines Poblacionales: Personas con Discapacidad -PCD1 Oficina de Promoción Social I-2020³, "...las afectaciones en estructuras o funciones corporales, así como las limitaciones para realizar una tarea, junto con restricciones en la participación dan lugar a la condición de discapacidad.

¹ Proyecto de Ley "Por medio del cual se modifica el artículo 9 de la Ley 152 de 1994 integrando un representante de las personas con discapacidad al Consejo Nacional de Planeación". H.R. Enrique Cabrales Baquero.

² http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-59972004000100008

³ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RI/DE/PS/boletines-poblacionales-personas-discapacidad-2020.pdf>

El 8,2% manifestó encontrarse en una situación distinta: el 7,7% ocupaba su tiempo en algún estudio; 3,5% buscó trabajo; 2,6% no trabajaba en ese momento, pero había tenido un empleo o negocio por el que recibía algún ingreso, y 0,8% trabajó o ayudó en algún negocio, pero sin pago.

En resumen, solo el 29,1%, es decir, 3 de cada 10 personas con discapacidad ha recibido alguna vez un ingreso por su trabajo. Este panorama hace que el emprendimiento se convierta en una opción por fortalecer, sin embargo, la falta de información impide formular políticas o programas que atiendan las necesidades específicas de esta población en materia de formación, financiación, capacitación y comercialización.

"La mayoría de las instituciones y organizaciones que trabajan por las personas con discapacidad se enfocan en la inclusión laboral, pero son realmente muy pocas las que se dedican a impulsar el emprendimiento. Es necesario fortalecer los sistemas de información relacionados con la identificación de emprendimientos y la oferta con enfoque diferencial para que las personas con discapacidad que tengan una idea de negocio o uno ya en operación puedan encontrar el apoyo necesario en los ecosistemas de emprendimiento de sus ciudades". Y lo más importante, concluye Juan Pablo Álzate, Líder de Generación de Ingresos de la Fundación Saldarriaga Concha, es que tanto las personas con discapacidad como sus familias entiendan que el emprendimiento es una alternativa real que tienen para desarrollar su vida productiva. "Si una persona con discapacidad tiene una idea, está en toda la capacidad para desarrollarla y convertirse en un empresario exitoso. Hay muchos casos que lo demuestran".⁵

4. Trabajadores/as sexuales

Con relación a este grupo poblacional es importante destacar lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-629 de 2010:

"(...) El tratamiento de la prostitución por parte del Derecho internacional tiene por objeto la supresión y persecución del fenómeno, en cuanto se halla vinculado con delitos como la trata de personas o la explotación de seres humanos para alcanzar cuantiosos beneficios económicos.

29. Así, de tiempo atrás, la Asamblea General de Naciones Unidas suscribió el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949. El convenio, de manera expresa señala en su parte motiva que la "prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad". En este orden, los Estados se comprometen a "castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: Concertare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona; Explotare la prostitución de otra persona, aún con el

⁵ <https://www.saldarriagaconcha.org/el-emprendimiento-un-proyecto-de-vida-posible-para-las-personas-con-discapacidad/>

consentimiento de tal persona" (art. 1º). Así mismo, se comprometen a castigar las casas dedicadas a la prostitución, a provocar su disminución y represión (art. 2º). Y, en reconocimiento de la gravedad de la conducta, la convención advierte que los delitos descritos serán considerados "como casos de extradición en todo tratado de extradición ya concertado o que ulteriormente se concierte entre cualesquiera de las Partes en el presente Convenio". Se estima además a la propia tentativa como modalidad punible al prescribir que, en la medida en que lo permitan las leyes nacionales, "serán también castigados toda tentativa de cometer las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 y todo acto preparatorio de su comisión". La promoción de la prostitución es calificada como infracción y acto delictuoso (art. 4º). Se dispone sobre el compromiso de los Estados para suprimir las normas jurídicas que impongan a quien ejerce la prostitución a inscribirse en registros o a poseer documentos especiales de identificación (art.6º).

(...)

30. Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, adoptó la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres³²¹. En ésta se dispuso en su art. 6º que los Estados partes "tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres".

31. En 2000, se suscribe por la misma Asamblea, el Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el que se prevé una inclusiva definición sobre trata de personas. En ella, no obstante sobresalir el constreñimiento como ingrediente propio sobre la persona víctima de la trata, no deja de reconocer cómo el consentimiento dado por la misma, no será tenido en cuenta cuando opere a través del engaño, el abuso o poder o la situación de vulnerabilidad en que aquella se encuentre (art. 3º). Así mismo, se obliga a los Estados firmantes, a establecer como delito las conductas a que se refiere el convenio, a proteger las víctimas, asistirles y otorgarles derechos, así como a establecer políticas de prevención y control (art. 5º), junto con la adopción de medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución (art. 6º)⁶.

5. Farmacodependientes:

De acuerdo con la Sentencia T-318 de 2015 "Los farmacodependientes son sujetos de especial protección constitucional debido a que las sustancias psicoactivas alteran su autodeterminación, de manera que pueden afectar su derecho fundamental a la salud, en consecuencia, se hace necesaria la intervención del Estado para garantizar su pronta rehabilitación y, aunque esta Corporación no puede establecer criterios específicos para determinar cómo debe adelantarse el proceso de rehabilitación, es

⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-629-10.htm>

necesario que se tengan en cuenta aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado".

6. Habitantes de calle

"Son aquellas personas "que hacen de la calle su lugar de habitación, donde satisfacen todas sus necesidades, (Barrios, Góngora y Suárez, 2006) ya sea de forma permanente o transitoria (Ley 1641 de 2013), es decir, desarrollan todas las dimensiones de su vida en el espacio público (actividades de su vida íntima y social" (MSPS, 2017).

De acuerdo a los censos de habitante en calle, elaborados por el DANE, en Bogotá (2017) se identificaron 9.538 personas y en los 21 municipios principales (2019) se localizaron 13.252 personas habitantes de calle.

Por otro lado, la Ley 1641 de 2013 tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

La "Política Pública Social para Habitantes de Calle" surge en el marco de la Ley 1641 de 2013, producto del proceso de formulación iniciado a finales de 2013 con la participación de profesionales y técnicos de entidades nacionales y territoriales, ciudadanía, instituciones de la sociedad civil, universidades y personas habitantes de la calle. El documento de política que se dispone en el presente enlace se encuentra en trámite, luego de haberse incluido los aportes obtenidos en la consulta pública realizada en el último trimestre de 2019 y una vez publicados los resultados del Censo Nacional en el primer trimestre de 2020.

El proceso de estructuración de la política pública social para habitantes de la calle fue liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social por mandato de la mencionada Ley 1641 de 2013, que tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle, dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

Bajo el enfoque de derechos y de deberes, principalmente, los contenidos se definieron a partir de principios y premisas como la dignidad humana, el reconocimiento de las capacidades de las personas, la reducción del estigma y la discriminación hacia este grupo poblacional y la corresponsabilidad, entre otros, señalando orientaciones y líneas de acción para la inclusión del habitante de la calle en las redes de intercambio económico, político, social y cultural de la sociedad, tanto como un factor protector para que las personas en riesgo no asuman una vida en la calle, como un factor integrador para quienes se encuentran en esa situación, y también para quienes la superan.

Así mismo, la política pública social para habitantes de la calle considera que las acciones efectivas para la garantía y restablecimiento de derechos, así como para la inclusión social, demandan una intervención centrada en las personas habitantes de la calle y el contexto que las expulsó, en el que viven actualmente, y el que las acogerá si deciden superar su situación, desarrollando acciones de manera integral, es decir, apoyados en una adecuada articulación interinstitucional e intersectorial, tanto a nivel nacional como en los niveles territoriales, para prevenir que las personas vivan en la calle, y atender a las que ya viven en ella con el fin de mejorar su bienestar y propender por la superación de esta situación". (Subrayado fuera del texto)

7. De los conceptos institucionales

Con la finalidad de tener claridad con relación al panorama y regulación actual frente a la organización y realización de ferias, exposiciones, eventos y convenciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional, el 23 de noviembre de 2020 se envió derecho de petición al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitando información.

Al respecto, obtuvimos respuesta el pasado 02 de diciembre de 2021, en la cual se señaló que la principal regulación con relación a la organización y realización de este tipo de actividades está en la Ley 2068 de 2020, por la cual se modifica la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones, la cual establece el su artículo 3:

"Artículo 3. Definiciones. 10. Turismo de Reuniones, Incentivos, Congresos y Exhibiciones Tipo de actividad turística en la que los visitantes viajan por un motivo específico profesional y/o de negocio a un lugar situado fuera de su lugar de trabajo y residencia con el fin de asistir a una reunión, evento, conferencia o congreso, feria comercial y exposición u otro motivo profesional o de negocios que representa un espacio de encuentro, socialización, intercambio de conocimientos, de contactos y de experiencia entre los participantes, para hacer negocios, conocerse y compartir."

Adicionalmente, resulta pertinente resaltar que frente a la pregunta que se les realizó sobre si existe actualmente alguna previsión especial para la participación en ese tipo de eventos por parte de las personas en condición de discapacidad, se proporcionó la siguiente respuesta:

"El Viceministerio de turismo dentro de su misionalidad a co-construido el Manual de Turismo Accesible para prestadores de servicios turísticos "turismo para todos" en el 2019 con el aval de la Consejería Presidencial para la Participación de Personas con Discapacidad. Dicho manual fue construido de manera colectiva y con criterios de accesibilidad: alto contraste, descripción de imágenes e información en lengua de señas colombiana, mediante una metodología participativa, con más de 150 personas entre ellas: personas con discapacidad, organizaciones y prestadores de servicios turísticos, trabajaron en 4 mesas desarrolladas en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cartagena. El manual tiene como objetivo, convertirse en una herramienta fundamental de consulta y aplicación para quienes intervienen en la cadena de valor

del sector turístico, permitiendo que Colombia se convierta en líder latinoamericano en turismo accesible.

(...) En lo que se refiere a la participación en eventos por parte de las personas en condición de discapacidad se encuentran los criterios básicos para entornos, espacios y servicios accesibles en el turismo Evento masivo accesible: 1. Se debe garantizar el acceso a estos espacios de manera autónoma a todas las personas. 2. Es fundamental para el público contar con información previa sobre la Accesibilidad de un evento, infografías las cuales indiquen boletería, transporte, parqueaderos, accesos, baños, escenarios, vías de evacuación y lenguaje y comunicación. 3. Es recomendable la instalación de centros de información. 4. La disposición del mobiliario es fundamental para garantizar un uso pleno. 5. Junto a estos espacios deben habilitar barras de café y aperitivos, los cuales tendrán que cumplir con los requerimientos respectivos. 6. Las taquillas de boletería deben contar con un mesón para personas de talla baja o en silla de ruedas no superior a 80 cm de altura. 7. Los pasos escalonados de acceso a localidades en gradas deben tener un ancho de 180 cm, para permitir el paso simultáneo de una persona ambulante y una persona con caminador, muletas o cualquier elemento de apoyo. 8. Estas zonas deben estar comunicadas con los baños accesibles. 9. El espacio debe estar bien señalado: fácilmente visible e identificable. 10. Se recomienda indicar la correcta dirección de evacuación mediante sistema táctil (por ejemplo en los pasamanos). 11. Los sistemas de alarma serán tanto visuales, como acústicos. La tecnología actual disponible permite que las advertencias sean comunicadas simultáneamente por resonadores, luces estroboscópicas, mensajes de voz y sensaciones táctiles individuales mediante iluminación. 12. No deberá encontrarse ningún obstáculo que impida la aproximación. 13. Se debe proveer de franjas táctiles de guías y/o advertencia en los itinerarios o cambios de nivel. 14. Aquellos eventos que se realicen en estadios deben incluir recintos de permanencia para espectadores y acompañantes. 15. El personal debe estar capacitado con respecto al lenguaje, lengua de señas/signos, perros de asistencia, entre otros (Manual de turismo accesible, 2019. Pág. 184 -185).

Adicionalmente también hacen referencia en el manual de los protocolos de servicios de atención accesibles e inclusivos. Subcapítulo Protocolos para eventos masivos en donde se encuentran algunas recomendaciones, a continuación se comparte un extracto relevante del texto en mención.

Los eventos son un momento importante para el turista en razón a que allí encuentra un momento para compartir sentimientos, emociones y gustos. Recomendaciones:• Desde el momento de su planeación, conozca su público objetivo, haciendo énfasis en personas que requieran alguna asistencia particular como personas con discapacidad o adultos mayores. • Los organizadores deberán realizar difusión de los servicios accesibles con los que contará el evento. • Contemple lugares prioritarios para personas con discapacidad, sin que esto implique alejarse de sus acompañantes; por ejemplo, reserve un espacio en cada dos filas para que una persona en silla de ruedas permanezca cómoda. • Cuento con guías o intérpretes de lengua de señas / signos para facilitar la interacción de personas con discapacidad visual, auditiva o sordo ceguera. • Diseñe piezas comunicativas incluyentes; por

ejemplo, información del evento con código QR, video de recomendaciones de seguridad en lengua de señas / signos, audio descripción y subtítulos. El personal de apoyo y emergencia deberán conocer los protocolos de emergencia y evacuación para personas con discapacidad. (Manual de turismo accesible, 2019. Pág. 184 - 185)."

Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que la regulación que se ha hecho a nivel legal frente a la participación de personas en situación de discapacidad en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel nacional, está completamente orientada al sector turismo y al hecho de garantizar la participación de esta comunidad en calidad de usuarios definiendo criterios básicos para que estas personas pueden acudir a estas actividades y no se presenten dificultades de tipo físico o de logística dada la condición especial de esta población.

La regulación legal existente tiene una orientación que busca remover barreras de acceso y disfrute de los servicios de turismo para personas con discapacidad. Se ha buscado generar un instrumento que garantice la accesibilidad en los servicios turísticos por parte de las personas en condición de discapacidad, tanto así, que es importante destacar la creación del sello de Accesibilidad e Inclusión Universal, regulado en el artículo 13 de la Ley 2068 de 2020 de la siguiente manera:

"Artículo 13. Sello de accesibilidad e inclusión universal. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reconocerá mediante un sello a los prestadores de servicios de turismo que incluyan dentro de su personal a personas con discapacidad, así también a quienes remuevan barreras de acceso y disfrute de los servicios de turismo para personas con discapacidad. El sello será renovable cada año a petición del prestador del servicio turístico, mediante el canal virtual que para ese fin disponga el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta entidad en colaboración con las entidades territoriales podrá hacer visitas de verificación de ' condiciones para otorgar el sello de accesibilidad e inclusión universal...".

Así mismo, se destaca el Decreto 468 de 2021, por medio del cual se reglamenta el Sello de Accesibilidad e Inclusión Universal y dispone en su objeto lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.1.9.4.1. Objeto. Esta sección tiene por objeto reglamentar el Sello de Accesibilidad e Inclusión Universal, en adelante el Sello, y establecer los requisitos y las condiciones para su uso.

El objeto del Sello será reconocer a los prestadores de servicios turísticos que remuevan barreras espaciales, de entorno físico, comunicativas, actitudinales y de servicio que garanticen el acceso, uso y disfrute de las actividades turísticas, a partir del cumplimiento de las normas técnicas de accesibilidad del sector turismo nacionales e internacionales, con el objetivo de garantizar la igualdad de acceso y disfrute del turismo por parte de la más amplia gama de personas de todas las edades, condiciones físicas y mentales.

De igual manera, será una herramienta informativa y comercial para diferenciar aquellos establecimientos que ofrezcan condiciones de accesibilidad e inclusión universal, proporcionando orientación e información verificable, pertinente y exacta sobre tales condiciones." (Subrayado fuera del texto)

8. Pertinencia del Proyecto de Ley

En los últimos años el término emprendimiento ha empezado a retumbar y generar impacto social en gran medida. Lo anterior, debido a la falta de oportunidades laborales y los fuertes cambios económicos y sociales. Asimismo, con ocasión de la pandemia derivada de la llegada del Covid-19 al territorio colombiano, fueron millones de colombianos lo que se vieron afectados, pues muchos de ellos perdieron sus trabajos, vieron disminuidos sus salarios o ingresos, perdieron sus empresas o para algunos, inclusive, fue imposible acceder a oportunidades de cualquier tipo. Así las cosas, muchas personas empezaron a ver en el emprendimiento no sólo como la oportunidad de lograr su independencia y estabilidad económica, sino de sobrevivir y generar algún tipo de ingreso en estas épocas tan difíciles.

En términos generales resulta indispensable apoyar todo lo que tenga que ver con el emprendimiento realizado por cualquier persona, no obstante, con la presente iniciativa se busca fortalecer específicamente el emprendimiento en las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados pues la materialización del derecho a la igualdad plasmado en nuestra Constitución política debe permear en la práctica todos los campos y esto incluye el sector del emprendimiento, que si bien ha tenido gran desarrollo legal en los últimos años, su regulación se ha hecho en términos generales, frente a lo cual consideramos que es necesario impulsar específicamente emprendimientos de esta población y fortalecer la oferta con enfoque diferencial para que esta población pueda encontrar el apoyo necesario y los espacios propicios para mostrar sus ideas y desarrollar sus negocios.

Además, puntualmente, en el caso de las personas en condición de discapacidad es importante destacar la obligación internacional del país de adoptar medidas legislativas tendientes a garantizar la inclusión laboral y la participación de estas en todos los ámbitos de la vida social, así pues no basta con las medidas legales tomadas hasta el momento, que si bien propenden por eliminar las barreras de acceso de la población en condición de discapacidad en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones en los servicios turísticos, están dirigidas puntualmente a ese sector y no a los demás espacios en los que se puedan realizar este tipo de actividades pero que no impliquen necesariamente servicios turísticos, de manera que resulta necesario y pertinente promover la presente iniciativa en aras de coadyuvar la adopción de políticas y leyes que se enfoquen de forma puntual en la promoción y explotación del emprendimiento de las personas en condición de discapacidad.

Cordialmente,


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

PROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2021
CÁMARA

por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.

El Congreso de la República de Colombia estreses

DECRETA

Capítulo I
Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger de abusos a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales; la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas; y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

Artículo 2. Definición y ámbito de aplicación. El contrato de prestación de servicios en el sector público es una modalidad contractual de naturaleza administrativa autónoma e independiente que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas.

Parágrafo 1. Las entidades contratantes deberán acreditar en virtud del principio de planeación la necesidad de celebrar el contrato de prestación de servicios y no podrán en caso de requerir una prórroga someter al contratista a una espera prolongada para suscribir la prórroga o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de sanciones disciplinarias.

Parágrafo 2. Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente Ley modifica la naturaleza y esencia del contrato de prestación de servicios en el sector público, ni le darán carácter de contrato laboral.

Artículo 3. Registro e identificación de contratistas de prestación de servicios del Estado. El Departamento Administrativo de la Función Pública, es la autoridad responsable de coordinar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Para ello deberá establecer los mecanismos y realizar las gestiones necesarias para planear, diseñar, aplicar y actualizar

<p>un registro con la totalidad de los contratistas de prestación de servicios del Estado para poder caracterizarlos y obtener la información necesaria para dignificar su labor y evitar el encubrimiento de relaciones laborales.</p> <p>El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, integrará una Comisión Multisectorial que definirá la forma y rutas para que los contratistas de prestación de servicios puedan tramitar sus quejas sobre abusos y que se les ordene a todas las entidades públicas a realizar una actualización de las plantas de personal con fundamento en estudios de cargas de trabajo, junto con las recomendaciones para ajustar la ley 617 de 2000 en relación con los gastos de funcionamiento de las entidades en el personal. El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante.</p> <p>Artículo 4. Implementación de la ley. El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias, y el apoyo de la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, planearán, diseñarán y definirán el proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos a los contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Artículo 5o. Seguimiento, vigilancia y control. El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará mesas de trabajo con la participación de los entes de control, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, la academia y las organizaciones sociales de forma trimestral, contado a partir de la vigencia de la presente ley, espacios de seguimiento, vigilancia y control, con el objetivo de apoyar el proceso de construcciones de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II Garantías Mínimas de los Contratistas</p> <p>Artículo 6 . Cláusula Penal Obligatoria. Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla las disposiciones contractuales o vulnere los derechos reconocidos en la presente ley. En caso de que exista cláusula penal en favor del contratante, ésta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.</p> <p>Artículo 7. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público. Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales,</p>	<p>las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y experiencia correspondientes, con el objetivo de disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.</p> <p>Artículo 8. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios del sector público que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud, y a las contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o de paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p>Parágrafo. El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Artículo 9. Cláusula de disfrute del descanso necesario. Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.</p> <p>El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.</p> <p>Parágrafo. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p> <p>Artículo 10. Acceso a cajas de compensación familiar, subsidios y beneficios. Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que</p>
<p>los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios.</p> <p>Las cajas de compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Artículo 11. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; Ministerio del Trabajo, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar, que deban realizar los contratistas en general, y de quienes perciban ingresos de forma simultánea en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependientes o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre con posterioridad al respectivo pago de honorarios, es decir, mes vencido y permitir la realización de todos los trámites de manera virtual.</p> <p>Parágrafo 1. El pago de aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación que deban efectuar los contratistas de prestación de servicios del sector público, se efectuarán mensualmente bajo modalidad de mes vencido.</p> <p>Artículo 12. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro. El Fondo Nacional de Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda centrada en las personas que se encuentren vinculadas por prestación de servicios.</p> <p>Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación absoluta haya cumplido un año (1) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional del Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.</p> <p>Artículo 13. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios. Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios del sector público, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1- Las entidades que requieran los soportes para tramitar el pago de los honorarios, sólo podrán exigir el soporte del pago del mes anterior, y no podrán condicionar el pago a la presentación del soporte del mes en curso o del mes objeto de la respectiva cuenta de cobro 2- Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante 3- En el caso de documentos que deban ser preparados por el contratista y firmados o autorizados por un funcionario de la entidad, tales como informes de gestión, se podrán radicar sin exigir la firma previa del funcionario correspondiente. 4- El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro del plazo justo no superior a 30 días. <p>Artículo 14. Disposiciones relativas a reglamentos internos y elementos para la prestación del servicio. Las entidades públicas no podrán exigir a sus contratistas de prestación de servicios, el cumplimiento de los reglamentos internos de trabajo, toda vez que no existe un vínculo de tipo laboral. Los contratistas voluntariamente podrán participar de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, sin que esto constituya un indicio de contrato de naturaleza laboral</p> <p>Parágrafo 1. En los casos en los cuales la entidad contratante exija que la prestación del servicio se efectúe de manera presencial en las instalaciones de la entidad, esta deberá proveer los elementos de trabajo personal requeridos para la prestación del servicio</p> <p style="text-align: center;">Capítulo III Mecanismos de Seguimiento a la dignificación de la Situación de los Contratistas de prestación de servicios en el sector público.</p> <p>Artículo 15. Límites a la contratación por prestación de servicios. Todas las entidades del Estado deberán definir toques máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.</p> <p>Artículo 16. Mecanismos de control y seguimiento: El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el SECOP y el SIGEP la inclusión de categorías comunes dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, y presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la contratación por servicios, reportes detallados de la ejecución de estos recursos en contratación que deberán atender el principio de la divulgación proactiva de la información consagrado en la ley 1712 de 2014.</p>

Será una obligación publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible.

Artículo 17. Actualización de Plantas de Personal. Todas las entidades del sector público, deberán iniciar procesos para mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, con el objetivo de reducir las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios, en tanto los mismos tienen un carácter excepcional, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto.

Artículo 18. Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno. Otórguesele rango legal a la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno creado mediante el Decreto 1800 de 2019.

Artículo 19. Informe Institucional sobre la situación de los contratistas de prestación de servicios del sector público. Las recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones emitidas por la Mesa Técnica Bipartita deberán ser públicas, de libre acceso y estar disponibles en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 20. Actualización de las plantas globales de empleo. En el marco de la actualización de las plantas globales del empleo del Estado las entidades del nivel municipal, distrital o de orden nacional podrán optar por realizar:

1. Acuerdos de formalización laboral.
2. Creación de plantas temporales de personal.

Los Acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales corresponden a una medida transitoria a la cual se le dará solución definitiva una vez se emitan los informes Institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.

Artículo 21. Acuerdos de formalización laboral. Las entidades u organismos del sector público donde se determine la existencia de faltantes en las plantas de personal podrán acudir a los acuerdos de Formalización Laboral, suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del viceministro de Relaciones Laborales e Inspección. En los cuales se deberán consagrar los

compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia, en concordancia con la viabilidad presupuestal.

Artículo 22. Creación de plantas temporales de personal. A costo cero, las Plantas de Personal en el nivel Nacional y Territorial, serán ampliadas con mínimo el 70% del valor de los recursos de Inversión destinados a los Contratos Administrativos de prestación de servicios. Se crearán plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015 previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.

Capítulo IV

Prevención de Encubrimiento de Relaciones Laborales en el sector público

Artículo 23. Repetición por encubrimiento de relaciones laborales. Las entidades del Estado podrán repetir por condenas derivadas de la declaración de un contrato realidad, contra el servidor público que tenga bajo sus funciones y responsabilidad la contratación mediante contratos de prestación de servicios, siempre y cuando se demuestre la responsabilidad, para lo cual se adelantará el debido proceso disciplinario.

Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorable Congresistas,

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde

Mauricio Toro Orjuela
Representante a la Cámara
Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal”.

Contexto

En Colombia la modalidad de contratación por prestación de servicios se ha utilizado como forma de encubrir relaciones laborales tanto en el sector público como en el sector privado, con la finalidad de eludir las garantías laborales de los trabajadores. Esto ha ocurrido en buena medida por la ausencia de una regulación específica del Contrato de prestación de Servicios que permita prevenir los encubrimientos, más allá de las consideraciones de las altas cortes en la materia.

Al respecto, es clave tener en cuenta las recomendaciones de la OIT que hacen énfasis en “las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación”¹.

La prestación de servicios viene convirtiéndose en Colombia, en la manera de evadir el esquema de protección social de los trabajadores o en la forma de contratar sin unas garantías mínimas que atentan contra la dignidad humana. “En efecto, el contrato realidad es aquel que, pese a sus contenidos y apariencia, constituye una verdadera relación de trabajo dependiente, de modo que más allá de los documento o las palabras que se usan los

¹OIT R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)

contratantes para definir este tipo de relación que contraten, lo relevante es el contenido material de esta”².

“Las decisiones sobre el congelamiento de los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000), la Ley 550 a la que se acogieron algunos municipios y los cambios realizados a la normativa que rige la contratación por prestación de servicios, como la Ley 1150 de 2007, han generado un aumento de la población contratada por esta modalidad (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018), lo que pudo afectar la eficiencia del gasto público y propiciar espacios para el clientelismo, el patronazgo político y la efectividad de las organizaciones públicas”³.

En la práctica, no resulta razonable señalar que existen diferencias entre las actividades realizadas por los trabajadores o servidores públicos frente a los contratistas de prestación de servicios, sin embargo, existe una particularidad derivada del régimen legal que los ampara. De ahí que sea preciso generar una serie de garantías que sin alterar la naturaleza propia del contrato de prestación de servicios propendan por generar un trato digno para los contratistas como medida transitoria por el laxo de tiempo que le tome al Estado regularizar sus plantas de personal.

La jurisprudencia viene indicando que el elemento diferenciador entre el contrato de trabajo y el de prestación de servicios es la subordinación, razón por la cual es necesario determinar las condiciones de autonomía propias del contratista de prestación de servicios, con el objetivo de prevenir que se disfrace un contrato laboral bajo la modalidad de prestación de servicios. Es imperativo, por un lado, dar aplicación al principio de primacía de la realidad, y por el otro generar unas condiciones mínimas para los contratistas que pese a no encontrarse subordinados si desarrollan una labor que merece un trato digno.

En ese sentido, vale la pena señalar que el presente régimen no pretende equiparar, mutar o eliminar la modalidad de contrato de prestación de servicios frente a la modalidad de contrato laboral, pero si tiene por objetivo crear un marco normativo que impida que se presenten abusos por parte de los contratantes que usan esta modalidad. Además de delimitar las condiciones que deben generarse dentro del contrato para que la autonomía del contratista tenga asiento dentro de la normativa.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento *Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional* acerca de la configuración del contrato realidad, tanto para empleados públicos como para trabajadores oficiales, señala que la

² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 17 de julio de 2019. Rad 73707. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

³ Becerra Óscar, González María Alejandra y Sanabria Pulido Pablo. Nota Política N° 35. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Universidad de los Andes. Noviembre de 2019. ISSN 2027-7199.

<p>“jurisprudencia de las altas Cortes ha establecido una serie de elementos que configuran el contrato de prestación de servicios, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Excepcionalidad, pues solo se pueden celebrar con el fin de atender actividades que no puedan desarrollarse con el personal de planta o requieran conocimientos especializados⁴. - Temporalidad, ya que su duración dependerá del tiempo estricto que conlleve la ejecución de la actividad contratada⁵. - Autonomía, pues el contratista ejerce de forma discrecional las obligaciones adquiridas, y en razón de su especialidad, desde el punto de vista técnico y científico, se presume que conoce la mejor manera de cumplir la labor⁶. - Remuneración, la cual se efectúa a través de honorarios.⁷” <p>De manera que si quien requiere el servicio no está dispuesto a afrontar el pago de prestaciones sociales, debe estar dispuesto a garantizar que el contratista tenga autonomía; de lo contrario se vería abocado a asumir las consecuencias de la declaratoria de contrato realidad.</p> <p>Cuando se enuncia el principio de primacía de la realidad “se piensa de inmediato en las distintas modalidades contractuales que pueden servir para escamotear la relación laboral. Pero eso es apenas uno de los posibles modos de evadir la realidad. Otro, y bien importante, consiste precisamente en fragmentar la unidad dada por un fin lucrativo único, en tantas</p> <p>⁴ Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144-01. M.P. Bertha Lucía Ramírez De Páez; sentencia del 4 de noviembre de 2010. Exp. 15001-23-31-000-2006-01415-01. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 17 de abril de 2013. Exp. 25000-23-25-000-2008-00776-01. M.P. Alfonso Vargas Rincón; sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Corte Constitucional. Sentencia C- 614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.</p> <p>⁵ Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.</p> <p>⁶ Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 19 de julio de 2007. Exp. 44001-23-31-000-2001-00134-01. M.P. Bertha Lucía Ramírez De Páez; sentencia del 28 de enero de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2001-03195-01. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144-01. M.P. Bertha Lucía Ramírez De Páez; sentencia del 22 de julio de 2010. Exp. 05001-23-31-000-1998-03894-01. M.P. Ibídem; y sentencia del 29 de abril de 2010. Exp. 05001-23-31-000-2000-04729-01. M.P. Ibídem.</p> <p>⁷ Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de mayo de 2012. Exp. 76001-23-25-000-1999- 00272-01(21181). M.P. Hernán Andrade Rincón; Igualmente en Corte Constitucional. Sentencia T-1143 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre.</p>	<p>actividades como la empresa real lleva a término, con el propósito de evadir cargas laborales mayores⁸</p> <p>“Es, precisamente, lo que el principio contenido en el artículo 53 superior pretende evitar y, por tanto, al legislador le está vedado legitimarlo⁹”, por lo que clarificar el alcance de la autonomía del contratista es una garantía, no solamente respecto de su mayor autonomía en razón del contrato de prestación de servicios, sino que también es una forma de prevenir que se disfracen relaciones laborales como de prestación de servicios.</p> <p>No siempre se presume la existencia de una relación laboral con una persona vinculada por medio de contrato de prestación de servicios, sólo cuando se demuestra que hubo ejecución personal de la labor.</p> <p style="text-align: center;">Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios</p> <p>La lógica contractual prohíbe el abuso de la posición dominante; y en el caso de los contratantes en el contrato de prestación de servicios es clara su posición ventajosa que tienen frente a la negociación con el contratista. El establecimiento de un régimen de protección para los contratistas es garantía del cumplimiento de mínimos asociados a la dignidad de la labor prestada y la garantía de prevención de no menoscabar la primacía de la realidad, en tanto deja claras las implicaciones de la autonomía propia de los contratistas.</p> <p>Acorde con la RAE, el trabajo es una ocupación retribuida, sin entrar a determinar la modalidad contractual mediante la que se vincula a quienes prestan el servicio. El artículo 53 de la Constitución consagra el denominado estatuto del trabajo que contiene una serie de principios mínimos fundamentales aplicables a todas las personas que desarrollen o presten servicios, y que se hacen más rigurosos en la medida en que quien preste los servicios se vincule mediante un contrato laboral, en tanto al mismo le son inherentes prerrogativas derivadas de la condición de subordinación en la que se presta el servicio sin que ello sea óbice para no aplicar estas máximas en quienes se ocupen de prestar sus servicios sin ser subordinados, atendiendo al simple respeto de la dignidad humana que constituye una regla.</p> <p>La Carta Política establece una serie de principios en el sentido de evitar que los derechos fundamentales y las garantías sociales no se conviertan en meros enunciados abstractos carentes de eficacia, máxime si tenemos en cuenta que los derechos fundamentales legitiman el orden jurídico y son garantía esencial para el respeto a la dignidad humana.</p> <p>En ese sentido el presente proyecto de ley pretende dignificar las condiciones de los contratistas de prestación de servicios en:</p> <p>⁸ Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864.M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.</p> <p>⁹ Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864.M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cláusula Penal Obligatoria. Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla. 2. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público. Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas. 3. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios del sector público que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud. 4. Cláusula de disfrute del descanso necesario. Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. 5. Acceso a cajas de compensación familiar. Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios. 6. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar. Pago mes vencido y no anticipado en materia de aportes a seguridad social. 7. Incorporación del criterio anti trámites para la ejecución del contrato de prestación de servicios. 8. Pago a plazos justos. <p>En el caso del descanso necesario, el mismo tiene como objetivo esencial que quien vende su fuerza de trabajo recupere las energías y preserve su capacidad de desarrollar las actividades propias de su prestación remunerada, sin perjuicio que se dé mediante la modalidad de contrato de trabajo o de prestación de servicios, máxime si en este último caso el contratista tiene dedicación exclusiva a un solo contrato de prestación de servicios. Ignorar este derecho inherente a la dignidad implicaría validar consignas propias de la época de la de la esclavitud que fue proscrita en Colombia desde hace mucho tiempo.</p> <p>Pese a lo anterior, la normativa no pretende equiparar la remuneración de las vacaciones consagrada en el derecho laboral sino que pretende instituir una práctica que se viene dando</p>	<p>entre contratante y contratista, y se encuentra representada en la concesión de días para su descanso y disfrute. Es pertinente señalar que en el caso de las vacaciones en materia laboral existe el disfrute y la compensación en dinero siendo un factor salarial prestacional, en el caso del contrato de prestación de servicios lo que se pretende es que dicho descanso se contemple desde el inicio del contrato únicamente para su disfrute, y no dependa de la habilidad del contratista de negociación con el contratante sino que sea un derecho incluido en el contrato que no genera cargas prestacionales, en tanto nos encontramos frente a modalidades contractuales diferentes.</p> <p>En efecto los cambios en las modalidades contractuales y la nueva dinámica del mercado laboral no puede implicar el abuso de la posición dominante de los contratantes ni el irrespeto a mínimos como el descanso y el trato digno. Es por ello que se consagró la obligatoriedad de la Cláusula de disfrute del descanso necesario, con el único objetivo que el contratante dentro de su contrato de prestación de servicios debe contemplar que el contratista requiere unos días para descansar y recuperar energía para mantener sus capacidades al 100%. Este derecho no puede ser compensado y no constituye un factor prestacional. Es clave entender que la dinámica de los contratos de prestación de servicios en el pago es diferente a la de los contratos laborales, en tanto los contratos de prestación de servicios parten de un monto total que se divide en pagos por entrega de productos que pueden o no ser mensuales mientras que el contrato laboral parte de la lógica del salario y la entrega de factores prestacionales.</p> <p>El Decreto 917 de 1999 derogado por el art. 6 del Decreto Nacional 1507 de 2014, en su artículo 2 define la Capacidad Laboral: “Se entiende por capacidad laboral del individuo el conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que le permiten desempeñarse en un trabajo habitual, definición ratificada por el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional”.</p> <p>En ese sentido es preciso señalar que la condición de salud es un término genérico que incluye las categorías de enfermedad sea esta aguda o crónica, trastorno, traumatismo y lesión. En una condición de salud pueden considerarse otras circunstancias como el embarazo el envejecimientos o anomalías congénitas o predisposiciones genéticas¹⁰.</p> <p>Por su parte la estabilidad reforzada tiene asiento tanto en el derecho laboral bajo la denominación de estabilidad laboral reforzada como en la modalidad de contrato de prestación de servicios bajo la denominación de estabilidad ocupacional reforzada, pero únicamente para aquellos individuos que se encuentren en unas determinadas condiciones. En tanto el objetivo perseguido por la constitución es proteger el derecho que tiene la persona en situación de debilidad manifiesta, de que su vínculo contractual se mantenga para su situación especial y no sea objeto de circunstancias que la agravan, con fundamento</p> <p>¹⁰ Universidad de la Sabana, semillero de derecho laboral y de seguridad laboral, podcast de fecha 14 de marzo de 2019.</p>

<p>en decisiones arbitrarias del contratante en el contrato de prestación de servicios, o el empleador en el contrato laboral.</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia SU049/17 reseño en relación con el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada que no se limita a quienes han sido calificados con pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, y en ese sentido manifiesta:</p> <p>“La jurisprudencia constitucional ha amparado el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada de quienes han sido desvinculados sin autorización de la oficina del Trabajo, aun cuando no presenten una situación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, ni cuenten con certificación que acredite el porcentaje en que han perdido su fuerza laboral, si se evidencia una situación de salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en condiciones regulares.”¹¹</p> <p>“La estabilidad ocupacional reforzada es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales (subordinadas) en la realidad. La violación a la estabilidad ocupacional reforzada debe dar lugar a una indemnización de 180 días, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución, incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda.”¹²</p> <p>En lo que atañe a la cobertura de las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas incapacidades y licencias de maternidad- paternidad, las mismas en el caso de los contratistas de prestación de servicios se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. Ahora bien, no resulta lógico que se informe la terminación del vínculo contractual mientras el contratista esté afectado por una incapacidad médica, máxime si por ejemplo el origen de los problemas de salud que ocasionaron estas incapacidades fue un accidente de carácter profesional suscitado en ejercicio de sus labores.</p> <p>En lo que atañe a las implicaciones de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios, vale la pena señalar que avanza en reiterar que tenemos un grave problema en la contratación pública, en tanto se encubren relaciones laborales bajo la figura del contrato de prestación de servicios, ello pese a:</p> <hr/> <p>¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P: María Victoria Calle Correa. ¹² Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P: María Victoria Calle Correa.</p>	<p>“1.Las constantes advertencias y recomendaciones de la Corte Constitucional para que los entes estatales cesen en «el uso indiscriminado» de la contratación por prestación de servicios, esta práctica no solo persiste, sino que se ha extendido.</p> <p>2. La Organización Internacional de Trabajo (OIT), vine advirtiendo la expansión de esta actividad fraudulenta en varios ordenamientos, a través de la Recomendación 198 de 2006, invitó a los Estados miembros a reconocer y proteger los derechos de los trabajadores y a contribuir a la eliminación de las prácticas de empleo encubierto.</p> <p>3. En el escenario nacional, y, particularmente, en el caso del contrato de prestación de servicios, la proliferación de demandas que alegaban el ocultamiento de relaciones laborales obligó a esta jurisdicción a desarrollar el concepto del «contrato realidad».¹³”</p> <p>El uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución, razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado.¹³ (Negrilla fuera del texto original)</p> <p>La celebración del contrato de prestación de servicios debe formalizarse a través de las modalidades de la contratación directa, pues así lo dispone el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007. La Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública</p> <p>Características de los contratos estatales de prestación de servicios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta ❖ permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados» ❖ El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o <hr/> <p>¹³ Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios.</p>
<p>dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales»</p> <p>En lo que atañe a la duración de los contratos, al termino estrictamente indispensable: en el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales debe haber unos estudios previos; el término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual. El objeto del contrato de prestación de servicios está conformado por “la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada”.</p> <p>“término estrictamente indispensable» como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que, de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento”.¹⁴</p> <p>En lo que se refiere a la solución de continuidad, la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.</p> <p>SON 30 DÍAS PORQUÉ: Cuando se interrumpe la prestación de un servicio por hasta treinta (30) días hábiles, el vínculo laboral (en aquellos eventos donde previamente se haya acreditado la relación laboral) sigue siendo el mismo, lo cual facilita establecer el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados. Su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución.</p> <p>Ahora bien en materia de seguridad social vale la pena señalar que el Ministerio de Salud en radicado 20190000973221 al referirse a los derechos para reclamar incapacidades, licencias de maternidad o paternidad de contratistas de prestación de servicios que aportan</p> <hr/> <p>¹⁴ Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios</p>	<p>como independientes reseñó que para el caso adquiere la figura de trabajador independiente, y su cotización al Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones lo realizará mes vencido sobre el mínimo el 40% del valor mensualizado del o los contratos.</p> <p>En lo que a atañe a la licencia de maternidad el artículo 2.1.13.1 del Decreto 780 de 2016 “Decreto único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, señala:</p> <p>“Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que la <u>afiliada cotizante</u> hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación.</p> <p>Cuando por inicio de la vinculación laboral en el caso de las trabajadoras dependientes y en el caso de las trabajadoras independientes se hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación se reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación.</p> <p>En los casos en que, durante el período de gestación de la afiliada, el empleador o la cotizante independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones, habrá lugar al reconocimiento de la licencia de maternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.</p> <p>En el caso del trabajador independiente las variaciones en el Ingreso Base de Cotización que excedan de cuarenta por ciento (40%) respecto del promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, no serán tomadas en consideración, en la parte que excedan de dicho porcentaje, para efectos de liquidación de la licencia de maternidad o paternidad.</p> <p>El empleador o trabajador independiente, deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS o EOC.”</p> <p>Por su parte en el artículo 2.1.13.3. del Decreto 780 de 2016 se reglamenta:</p> <p>“Licencia de maternidad de la trabajadora independiente con un ingreso base de cotización de un salario mínimo legal mensual vigente. Cuando la trabajadora independiente cuyo ingreso base de cotización sea de un salario mínimo mensual legal vigente haya cotizado un período inferior al de gestación tendrá derecho al reconocimiento de la licencia de maternidad conforme a las siguientes reglas:</p>

1. Cuando ha dejado de cotizar hasta por dos períodos procederá el pago completo de la licencia.
2. Cuando ha dejado de cotizar por más de dos períodos procederá el pago proporcional de la licencia en un monto equivalente al número de días cotizados que correspondan frente al período real de gestación.”

En lo que atañe a la licencia de paternidad, el artículo 2.1.13.3 del mencionado Decreto reseña:

“Licencia de paternidad. Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de paternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que el afiliado cotizante hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación de la madre y no habrá lugar al reconocimiento proporcional por cotizaciones cuando hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación.

En los casos en que durante el período de gestación, el empleador del afiliado cotizante o el trabajador independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones habrá lugar al reconocimiento de la licencia de paternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.

El empleador o trabajador independiente, deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS o EOC”.

Por su parte en lo referente a las incapacidades por enfermedad general la reglamentación reseña:

“Artículo 2.1.13.4: Incapacidad por enfermedad general. Para el reconocimiento y pago de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general, conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que los afiliados cotizantes hubieren efectuado aportes por un mínimo de cuatro (4) semanas.

No habrá lugar al reconocimiento de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando éstas se originen en tratamientos con fines estéticos o se encuentran excluidos del plan de beneficios y sus complicaciones.”

En cuanto al pago de las incapacidades de origen común la normativa reglamentaria reseña:

“Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no

podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.

El pago de estas prestaciones económicas al aportante, será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.

En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.

Parágrafo 1. La EPS o la EOC que no cumpla con el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002.

Parágrafo 2. De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o EOC, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar”.

Es pertinente manifestar que con ocasión del aseguramiento los independientes tienen derecho a disfrutar de los riesgos que aseguran, y en ese sentido no sería justo que su contratante utilizará su situación desfavorable para justificar la terminación de su relación contractual, máxime cuando el riesgo ni siquiera es asumido por el contratante.

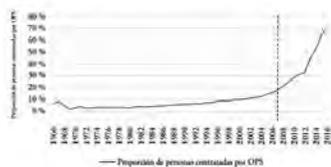
Prevención del daño antijurídico contra el Estado

Acorde con respuesta a derecho de petición de Función Pública, según la información reportada por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, quien es la entidad encargada de administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, con fecha de corte 30 de septiembre de 2021, 435.613 contratistas de prestación de servicios tienen un contrato activo con el Estado.

“Los datos de empleo de la última década reflejan el aumento en la proporción de personas contratadas por Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por año de inserción al mercado laboral en el sector público. Mientras que dentro del grupo de quienes ingresaron al

mercado laboral en 2007 solo 20 % se vinculó mediante un contrato OPS, en 2017 esa proporción se elevó a 70 % (ver figura 1)”¹⁵

Figura 1. Porcentaje de personas contratadas por OPS de acuerdo con el año al que ingresaron al mercado laboral



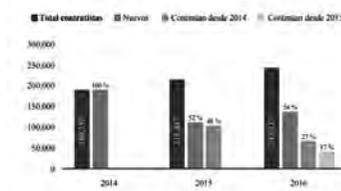
Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017.

El régimen de protección de los derechos de los contratistas de prestación de servicios configura, sin duda, un avance significativo en materia de protección al individuo vinculado mediante esta modalidad, y determina sus características propias para generar conciencia sobre la ineficacia de la celebración de contratos que atenten contra el principio de primacía de la realidad y encubren relaciones laborales junto con sus graves consecuencias a nivel disciplinario y pecuniario.

“De acuerdo con estadísticas de Colombia Compra Eficiente la contratación aumenta de forma dramática en el sector público”¹⁶

¹⁵ *Ibidem*.
¹⁶ *Ibidem*

Figura 2. Contratos por prestación de servicios 2014, 2015 y 2016



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia Compra Eficiente.

“Un indicador de las diferencias entre los trabajadores y los contratistas de prestación de servicios puede ser dada por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) entre 2008 y 2017, encuesta aplicada mensualmente a un grupo representativo de hogares, la posibilidad de tener contrato por prestación de servicios era baja para la población en general, mientras que después de 2007 se experimenta un aumento y este es diferencial por nivel educativo”

“Diferencias en calidad del empleo por tipo de contrato en el sector público colombiano en promedio, ser contratista disminuye 37 % el salario bruto mensual devengado con respecto a tener un contrato de planta. Esta brecha, en términos de salario, aumenta una vez se aplican los descuentos para prestaciones sociales, teniendo en cuenta que los contratistas deben asumir el pago de las prestaciones y no tienen primas ni bonificaciones como en el caso de otros tipos de contrato”. “En promedio, encontramos que los contratistas trabajan cinco horas menos a la semana frente a quienes tienen un contrato de planta; además, ser contratista aumenta la probabilidad de tener un trabajo secundario.”¹⁷

¹⁷ *Ibidem*

Tabla 1. Efectos de la contratación por prestación de servicios en la calidad del empleo en el sector público colombiano

Variables	OPS-MC2E	Error estándar
(1) Log salario mensual	-0,379***	(0,045)
(2) Horas trabajadas	-5,058**	(2,191)
(3) Trabajo secundario	0,111***	(0,025)
(4) Conformidad tipo contrato	-0,0393	(0,035)
(5) Desea cambiar de trabajo	0,268***	(0,041)
(6) Satisfecho con trabajo	-0,277***	(0,036)
(7) Satisfecho con beneficios	-0,779***	(0,061)
(8) Satisfecho con jornada	-0,488***	(0,052)
(9) Empleo estable	-0,503***	(0,051)
(10) Compatibilidad con familia	-0,104*	(0,057)

* valor-p < 0,10; ** valor-p < 0,05; *** valor-p < 0,01

Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017

Una vez consultado el Ministerio del Trabajo, es posible determinar que a la fecha no existe una autoridad competente para atender las quejas correspondientes a los abusos de quienes contratan por prestación de servicios, y que el tema de declaración del contrato realidad ante un intento por disfrazar una relación subordinada bajo el manto de la modalidad contractual de contrato de prestación de servicios sólo tiene la vía judicial, lo que de plano hace de difícil acceso a la garantía de los derechos de los individuos atendiendo los costos que implica activar el aparato judicial y la larga duración de los procesos, menoscabando los derechos de los contratistas.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se creó mediante la Ley 1444 de 2011, y su objetivo es la estructuración, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación encaminada a la reducción de la responsabilidad patrimonial.

Las problemáticas planteadas se hacen evidentes al indagar con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el número de procesos existentes en materia laboral y laboral administrativo en contra del Estado, cuya pretensión principal es la declaratoria de contrato

realidad, en atención a que se vincularon personas mediante la modalidad de prestación de servicios disfrazando verdaderas relaciones laborales. Al realizar la consulta en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado- eKOGUI, con corte al 31 de agosto de 2021, se identificaron un total de 17.049 procesos contra el estado relacionados con contratos realidad.

En ese sentido, la agencia señala que, de los procesos anteriormente mencionados, 7.736 se encuentran activos (45%) y 9.313 terminados (55%). Entre los procesos terminados, 5.986 terminaron por ejecutoria de la sentencia, de los cuales 3.263 fueron desfavorables para el estado (tasa de pérdida acumulada de 55%). Las presentaciones de **los procesos terminados por ejecutoria con resultado desfavorable para el estado ascienden a \$378.304 millones.**

Se puede determinar un ranking de entidad por número de procesos, a saber:

Tabla 1
ACTIVOS - RANKING SEGÚN NÚMERO DE PROCESOS

#	Entidad	Nº Procesos	Suma Pretensión indexada (millones)	Porcentaje Número procesos	Porcentaje Pretensiones
1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	1.176	\$206.525	15%	21%
2	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - NIVEL CENTRAL	906	\$97.382	12%	10%
3	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACION	801	\$90.231	10%	9%
4	PAR CAPRECOM LIQUIDADADO	748	\$87.624	10%	9%
5	DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL	540	\$62.907	7%	6%

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Derecho de petición 2021.

En cuanto al ranking acorde con las pretensiones encontramos la siguiente tabla:

Tabla 2
ACTIVOS - RANKING SEGÚN PRETENSIONES

#	Entidad	Nº Procesos	Suma Pretensión indexada (millones)	Porcentaje Número procesos	Porcentaje Pretensiones
1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	1.176	\$206.525	15%	21%
2	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - NIVEL CENTRAL	906	\$97.382	12%	10%
3	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACION	801	\$90.231	10%	9%
4	PAR CAPRECOM LIQUIDADADO	748	\$87.624	10%	9%

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Derecho de petición 2021.

Plantas de personal y contratistas en el Estado.

El 24 de mayo de 2019 se suscribió el Acuerdo Nacional entre el Gobierno y las Organizaciones sindicales de empleados públicos, y como resultado de esto se acordó reglamentar el numeral 2 del artículo 17 de la ley 909 de 2004 para señalar criterios orientadores que permitan mantener actualizadas las plantas de personal. Adicional a eso, se ordenó crear una mesa de trabajo que tendrá por finalidad revisar cual es la situación actual de las plantas de personal de las entidades a tratar dentro del cronograma, la cual se reglamenta a través de la adición del capítulo 4 al título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se desarrolló lo relacionado con la actualización de plantas globales de empleo.

El Gobierno Duque avanzó en el tema de plantas de personal, en tanto expidió el Decreto 1800 del 7 de octubre de 2019 para actualizar las plantas globales de empleo, donde creo además una mesa con los trabajadores para identificar las entidades y organismos del ejecutivo del orden nacional que presenten un número significativo de contratistas de prestación de servicios e ir normalizándolos.

Siguiendo con lo anterior, dentro de ese decreto se ordena crear la mesa técnica bipartida "por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizando el trabajo digno y decente". Esta mesa de trabajo busca identificar cuáles son las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que presentan un número significativo de contratos de prestación de servicios y de esta forma adoptar un cronograma de tareas, responsabilidades y fechas para que en el término de 3 años, de forma progresiva se continúe dando cumplimiento a los acuerdos colectivos sindicales suscritos en el año 2013 (punto 17), 2015

(punto 1) y 2017 (punto 1.1), entorno a la temática de actualización/ampliación de plantas de empleo.

La Mesa Técnica Bipartida tiene las siguientes funciones:

1. Elaborar un cronograma para identificar las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que deben adelantar un proceso de actualización/ ampliación de su planta de empleos, en razón a que cumplen funciones a través de contratos de prestación de servicios.
2. Solicitar a las entidades los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos y sus fuentes de financiación
3. Instar a las entidades la actualización o ampliación de sus plantas de empleo
4. Elaborar informes de seguimiento de la actualización de las plantas de empleo.
5. Expedir su propio reglamento.

Integrantes de la Mesa Bipartida:

1. El (la) Ministro(a) del Trabajo, o su delegado(a), quien la presidirá.
2. El (la) Ministro(a) de Hacienda y Crédito Público, o su delegado (a).
3. El (la) Director (a) del Departamento Administrativo de la Función Pública, o su delegado (a).
4. El director (a) del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado(a)
5. Ocho representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada Central Sindical: CUT, CGT, CTC, UTC, CNT, CSPC, CTU y uno por la federación ÚNETE, firmantes del Acuerdo Marco Estatal de empleados públicos o su suplente.

Nota:

- Los integrantes de la mesa podrán delegar su participación en servidores del nivel directivo.
- La mesa puede invitar representantes legales de otras entidades u organismos de la Rama ejecutiva nacional, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, Contralor General de la Nación, al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil o su delegado.
- Las mesas de trabajo se instalarán en las Entidades Territoriales con la participación de las organizaciones sindicales similares a la mesa nacional. En los planes de desarrollo territoriales podrán estar contenidas la actualización/ampliación de las plantas de empleo como fundamento constitucional de coordinación.
- El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Trabajo y los 2 voceros en representación de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo Sindical 2019 ejercerán la secretaría técnica de la mesa.

Alcance de las decisiones de la Mesa Técnica Bipartida: Esta emitirá recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones, que podrán ser tenidas en cuenta si se dan las condiciones para su implementación.

Sesiones de la Mesa Técnica Bipartida: La mesa se reunirá de forma presencial cada 15 días durante los primeros 6 meses, vencido el sexto mes se reunirá cada mes ordinariamente, previa convocatoria realizada por la Secretaría Técnica y, extraordinariamente, a solicitud de cualquiera de los miembros.

Cabe resaltar que el Acuerdo Nacional Estatal 2019 tiene una vigencia de 2 años, no obstante, la mesa técnica establecerá un cronograma de trabajo para los próximos 3 años.

Acorde con respuesta del Ministerio del Trabajo a derecho de petición del 2021, se reseña que, con corte a 30 de abril de 2021, se tienen los siguientes avances en cuanto a creación de empleos con respecto a 37 entidades:

Nº.	Entidad	Empleos
1	Agencia Nacional de Tierras - ANT	90
2	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA	428
3	Consejo Superior de la Judicatura	131
4	Contratación General de la República	2.325*
5	Defensoría del Pueblo	21*
6	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	2.800*
7	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	5
8	Ministerio TIC	201
9	Parques Nacionales Naturales	7
10	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil	180*
11	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	83*
12	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	120
13	Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	71
TOTAL		6.462

*Empleos creados en la planta de las entidades

No.	Entidad	Empleos
1	Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	104
2	Comisión de Regulación de Comunicaciones	26
3	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	692
4	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Avanzar	60
5	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	20
6	Departamento Administrativo de la Función Pública	58
7	Superintendencia de Industria y Comercio	19
8	Agencia de Renovación del Territorio - ART	11
TOTAL		990

De conformidad con el informe presentado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se han creado y formalizado 7.452 empleos.

En consecuencia, es necesario señalar que se deben encaminar medidas afirmativas, con el propósito de fortalecer las acciones derivadas de esta normativa, y entregarles más posibilidades a las entidades públicas para formalizar a sus trabajadores.

Responsabilidad Disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales

El encubrimiento de relaciones laborales con el Estado a través de contratos de prestación de servicios por parte de servidores públicos es una práctica identificada y sancionada por el derecho disciplinario en Colombia como una falta gravísima. Así está establecido tanto en el numeral 29 del artículo 48 de Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), como en el artículo 52 del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional¹⁸, la tipificación de esta conducta como falta disciplinaria gravísima tiene fundamento, en primer lugar, en que el generar relaciones laborales en el marco de un contrato de prestación de servicios desconoce el régimen de contratación estatal que no permite la subordinación del contratista.

Por otro lado, esta conducta contraría disposiciones constitucionales sobre función pública como lo son que no existe empleo público sin funciones detalladas en la ley o el reglamento (art. 122), la obligatoria sujeción a la Constitución, la ley y el reglamento de los servidores públicos (art. 123), el cumplimiento previo de los requisitos y condiciones para el ingreso a los cargos de carrera (art. 125), y la determinación que debe hacer la ley sobre la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (art. 124).

¹⁸ Sentencia C - 094 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

En este sentido, esta conducta también vulnera el régimen laboral del Estado, debido a que promueve la vinculación de personal desconociendo el régimen de ingresos a la función pública, propiciando además distintos tratamientos salariales y prestacionales, lo que a toda luz es una vulneración de los derechos de los trabajadores.

Igualmente, esta práctica no permite la observancia del régimen presupuestal debido a que se establecen cargos que no están considerados dentro de la correspondiente planta de personal, por lo que no se pueden planificar las partidas presupuestales que deberían efectuarse.

Por último, la vinculación mediante contrato de prestación de servicios como forma de encubrir relaciones laborales con el Estado, genera un grave detrimento patrimonial debido a que todas estas relaciones laborales formadas en virtud del principio de primacía de la realidad, generan demandas y condenas al Estado colombiano por el pago de prestaciones e indemnizaciones laborales que ascienden a altas sumas de dinero.

Con todo esto, se hace necesario que las entidades públicas que son condenadas por encubrimiento de relaciones laborales puedan ejercer la acción de repetición contra los funcionarios públicos que, tras la realización de un proceso disciplinario con todas las garantías legales y constitucionales, demuestre su responsabilidad en la generación de la relación laboral, a pesar de la formalidad del contrato de prestación de servicios. Esto además permitirá desincentivar el uso de esta figura contractual como un instrumento para desconocer los derechos de los trabajadores.

Conflicto de Conflicto de Intereses - Artículo 291 Ley 5 de 1992 (ANEXO).

De los Honorables Congressistas,



Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde



Mauricio Toro Orjuela
Representante a la Cámara
Alianza Verde

REFERENCIAS.

Becerra Óscar, González María Alejandra y Sanabria Pulido Pablo. Nota Política N° 35. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Universidad de los Andes. Noviembre de 2019. ISSN 2027-7199.

Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad.

Universidad de la Sabana, semillero de derecho laboral y de seguridad laboral, podcast de fecha 14 de marzo de 2019.

Organización Internacional del Trabajo OIT R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)

Jurisprudencia

Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864.M.P: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-1143 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 19 de julio de 2007. Exp. 44001-23-31-000-2001-00134-01. M.P. Bertha Lucia Ramirez De Páez

Corte Constitucional. Sentencia C- 614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144 01. M.P. Bertha Lucia Ramirez De Páez

Consejo de Estado, Sección Segunda. sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P: María Victoria Calle Correa.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 17 de julio de 2019. Rad 73707. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios

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

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

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

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

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

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

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

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]»2 .

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de medidas tendientes a la expedición del régimen transitorio de protección de los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales, **sin embargo, dado que son derecho en favor del interés general, tener un contrato de prestación de servicios o familiares vinculados bajo esta modalidad en ninguna instancia genera un conflicto de intereses del Congresista con el Proyecto.**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 424 DE 2021
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. El artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, modificado por la Ley 2010 de 2019, quedará así:

“Artículo 100. Hospitales universitarios. El Hospital Universitario es una Institución Prestadora de Salud que proporciona entrenamiento universitario, enfocado principalmente en programas de posgrado, supervisado por autoridades académicas competentes y comprometidas con las funciones de formación, investigación y extensión.

El Hospital Universitario es un escenario de práctica con características especiales por cuanto debe cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

100.1 Estar habilitado y acreditado, de acuerdo con el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad.

100.2 Tener convenios de prácticas formativas, en el marco de la relación docencia servicio, con instituciones de educación superior que cuenten con programas en salud acreditados.

100.3 Diseñar procesos que integren en forma armónica las prácticas formativas, la docencia y la investigación, a prestación de los servicios asistenciales.

100.4 Contar con servicios que permitan desarrollar los programas docentes preferentemente de posgrado.

100.5 Obtener y mantener reconocimiento nacional o internacional de las investigaciones en salud que realice la entidad y contar con la vinculación de por lo menos un grupo de investigación reconocido por Colciencias.

100.6 Incluir procesos orientados a la formación investigativa de los estudiantes y contar con publicaciones y otros medios de información propios que permitan la participación y difusión de aportes de sus grupos de investigación.

100.7 Contar con una vinculación de docentes que garanticen la idoneidad y calidad científica, académica e investigativa.

Los Hospitales Universitarios reconocidos conforme a la presente ley, tendrán prioridad en la participación en los proyectos de investigación, docencia y formación continua del Talento Humano financiados con recursos estatales.

Parágrafo. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que se encuentren en proceso de acreditación ante la entidad competente, podrán acceder a los recursos recaudados por la estampilla pro-hospital universitario, hasta el 31 de diciembre de 2026.

Parágrafo transitorio: Las instituciones prestadoras de servicios de salud que hoy ostenten el carácter de hospitales universitarios o aspiren convertirse en hospitales universitarios, para la acreditación en salud deben realizar los siguientes trámites:

1.1. La autoevaluación con los estándares de acreditación que le sean aplicables, en las vigencias 2022 a 2023, lo cual se soportará de acuerdo con las instrucciones que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

1.2. La gestión interna, ajustes e implementación de mejoras de acuerdo con los hallazgos de la autoevaluación, realizando nuevamente la evaluación de seguimiento, en las vigencias 2024 a 2025, lo cual se soportará de acuerdo con las instrucciones que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

1.3. El proceso de postulación con el ente acreditador que se encuentre inscrito en el registro especial de acreditadores en salud de Colombia, en la vigencia 2026, lo cual se soportará con el documento que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

1.4. Contar con estudio de capacidad instalada para la docencia en servicios que permitan desarrollar los programas académicos preferentemente de posgrado.

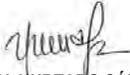
1.5. En adelante mantener la condición de acreditado en salud.

Los anteriores requisitos podrán ser cumplidos, en su totalidad, en cualquier momento dentro de los plazos aquí establecidos con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social para alcanzar los requisitos previstos en los numerales 100.2, 100.3, 100.4, 100.5, 100.6 y 100.7 del presente artículo, sin superar los términos señalados en este artículo.

Las demás instituciones prestadoras de servicios de salud, que pretendan ser hospitales universitarios deberán cumplir con los requisitos establecidos en el presente artículo.

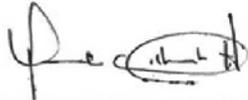
A partir del 1 de enero del año 2027 solo podrán denominarse hospitales universitarios, aquellas instituciones que cumplan con los requisitos definidos en el presente artículo.”

Atentamente,


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
 Representante a la Cámara



OSCAR TULLIO LIZCANO GONZÁLEZ
 Representante a la Cámara



MARTHA P. VILLALBA HODWALKER
 Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley No. ____ de 2021

“Por medio de la cual se modifica el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011”

El proyecto de ley propone una modificación al artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, en cuanto a corregir la ausencia de certificación y constitución de hospitales públicos que aspiran a convertirse en universitarios, así como determinar las acciones a seguir para estimular y dicha certificación y el posterior reconocimiento como hospital universitario, de la siguiente manera:

1. Lograr que los hospitales universitarios del país sigan recibiendo los recursos de la estampilla pro-hospital universitario con un uso adicional con miras a lograr o mantener la acreditación en calidad en salud.
2. Permitir que dentro del plazo amplio de 6 años todos los hospitales puedan iniciar o dar continuidad a los procesos de gestión necesarios para lograr el reconocimiento de acreditación en salud que otorga Icontec en Colombia y que permitiría dar la oportunidad necesaria de tiempo para los hospitales que tienen mayores dificultades hoy en su operación, puedan avanzar de forma progresiva en el proceso acreditador.
3. Garantizar que los hospitales que aún no se han convertido en hospitales universitarios, desarrollen un proceso activo, continuo y gradual de avance en su gestión para lograr cumplir los requisitos como hospital universitario y para lo cual se determina que cada entidad debe preparar y presentar un plan anual de gestión por cuatro años ante el Ministerio de Salud y Protección Social, en donde planifique las acciones y metas a lograr anualmente, hasta cumplir con todos los requerimientos. La presentación de este plan y su cumplimiento, le permitirán al hospital, mientras avanza en obtener la certificación como

hospital universitario, continuar recibiendo para inversión los recursos de la estampilla pro-hospital en cada departamento.

4. Para garantizar que luego de obtenida la certificación como hospital universitario, se continúe cumpliendo con los requisitos inicialmente exigidos, se plantea que el hospital público presente un informe anual de cumplimiento ante el Ministerio de Salud y Protección Social.
5. Posibilitar que los hospitales públicos puedan recibir estímulos de inversión para fortalecer la habilitación de sus servicios registrados, al igual que desarrollar las inversiones necesarias para lograr la certificación como hospital universitario y darle mantenimiento a la misma, los cuales, corresponden a estímulos de inversión derivados de la estampilla pro-hospital, y a recursos de los departamentos y de la nación.
6. Posibilitar que el Ministerio de Salud y Protección Social pueda definir el procedimiento para avalar el plan de acción o de gestión para la certificación como hospital universitario público.

Situación problema hospitales universitarios para 2022

- 9 hospitales públicos de alta complejidad (3er nivel) del país y 4 hospitales mentales (psiquiátricos), con vocación de HOSPITALES UNIVERSITARIOS (asistencia, docencia, investigación), reciben recursos, en sus respectivos departamentos, por concepto de ESTAMPILLA PRO-HOSPITAL UNIVERSITARIO.
- Estos 13 hospitales recibieron el año 2020 un monto de \$ 126 mil millones de pesos (\$125.985.835.270)
- Para que un hospital se declare como universitario, debe cumplir los requisitos definidos en el art. # 100 de la Ley 1438 de 2011.
- El parágrafo y el parágrafo transitorio de este art. # 100, definen que, desde el 1ro de enero de 2022, si el hospital no ha logrado alcanzar la certificación como

hospital universitario, no podrá recibir los recursos de la estampilla pro-hospital universitario.

- Los parágrafos originales de la ley 1438 de 2011, fueron modificados por La ley 2010 del 27 de diciembre de 2019 en su art. # 154, en donde se determinó el plazo del 1ro de enero de 2022.
- Esta ley 2010, a su vez, derogó el art. # 104 del decreto ley 2106 del 22 de noviembre de 2019, en el se determinaba que la fecha límite para acreditarse era el 31 de diciembre de 2026.
- Se hace necesario volver a habilitar el plazo del 31 de diciembre de 2026, dando oportunidad de tiempo, de nuevo, para que este grupo de hospitales, logren desarrollar y culminar el proceso de acreditación y para que puedan seguir recibiendo los necesarios recursos de la estampilla que son requeridos para poder mantener la operación vigente, en los 9 departamentos en donde operan.

Figura 1. Valor por estampillas pro-hospital universitario recaudadas 2020 hospitales públicos (empresas sociales del estado) de carácter departamental

DEPARTAMENTO	Municipio	Proveedor	# de	Diferencia	ACREDITADO UNIVERSITARIO	ACREDITADO ICONTEC
Antioquia	MELLÉ	SE HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA	MENTAL 1	0	432.797.338	
Bogotá	MEDELLÍN	SE HOSPITAL CAHIBAMÁ	MENTAL 1	0	196.397.729	
Bolívar	PEREIRA	SE HOSPITAL GENERAL UNIVERSITARIO DE BARRANCOLOSA	MENTAL 1	0	654.159.894	
Valle del Cauca	CALI	SE HOSPITAL DEPARTAMENTAL PSIQUIATRICO UNIVERSITARIO DEL VALLE	MENTAL 1	0	3.157.581.693	0
Antioquia	MEDELLÍN	SE HOSPITAL LA MAPA	3	0	11.991.000.000	
Bolívar	CAPITANÍA	SE HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CAJIBE	3	0	4.898.468.821	
Caldas	MANIZALES	SE HOSPITAL DEPARTAMENTAL UNIVERSITARIO SANTA ROSA DE CALDAS	3	0	3.488.453.116	
Cundinamarca	Cundinamarca	SE HOSPITAL UNIVERSITARIO DE LA SERRANÍA	3	0	9.882.648.000	0
Meta de Guandámez	CUCUTA	SE HOSPITAL UNIVERSITARIO EBANERO MIZOZ	3	0	43.489.131.843	
Quindío	ARMENIA	SE HOSPITAL DEPARTAMENTAL OBSERVATORIO DEL QUINDIO SAN JUAN DE LOS RIOS	3	0	10.390.000.000	0
Risaralda	PEREIRA	SE HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE	3	0	3.289.893.495	
Santander	BUCARAMANGA	SE HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER	3	0	26.250.757.856	
Valle del Cauca	CALI	SE HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE "Evaristo Guerra"	3	0	37.883.118.993	
TOTAL					72.818.817.972	

Fuente: Federación Nacional de Departamentos

La evolución e importancia histórica de los hospitales universitarios en el mundo

Desde la antigüedad se ha prestado atención a la dualidad tanto del aprendizaje de la medicina como de su práctica, por lo que se tienen registros de pruebas que verificaron la habilidad y pericia del trabajo médico de quienes aspiraban a curar las enfermedades de las personas en épocas pasadas. Desde el siglo XII en Sicilia o de la Italia de Federico II en el siglo XIII, donde se exigía la demostración del conocimiento y la permanencia mínima de práctica para poder ejercer la medicina; así mismo, se pasa por la época de Luis XV en Francia; la creación del primer hospital universitario en el siglo XIX por Unión Americana y la Alemania del siglo XX de Vilhelm von Humboldt, quienes entendieron la importancia del Estado sobre la responsabilidad económica y administrativa de formar médicos en hospitales universitarios, siendo éste modelo el que se diseminaría por Europa y Norteamérica¹.

Desde el auge del modelo alemán se empezó a dividir los hospitales en departamentos, se incrementó el currículo a 4 años y se crea la figura de residente para que los estudiantes pudiesen vivir en el hospital y aprender de la enfermedad en todas sus facetas. Por lo anterior, Abraham Flexner, un científico estadounidense enviado por Estados Unidos a aprender del modelo alemán de hospitales universitarios, recomendó un currículo de 4 años (de los cuales 2 años serían de ciencias básicas y 2 años serían de enseñanza clínica en hospitales y servicios clínicos), vinculación de la Escuela de Medicina a la universidad, entre otros². Estas recomendaciones se han mantenido por cerca de 105 años, siendo el legado principal que el hospital sea el centro de formación médico.

¹ Ortiz Martínez, J. (2016). Hospitales universitarios en Colombia: desde Flexner hasta los centros académicos de salud. *Repertorio de Medicina y Cirugía*, 25(1), 50-58. Obtenido de ScienceDirect: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0121737216000029>

² Ibidem

Claro está que, a pesar que países como Estados Unidos han copiado el modelo de hospitales universitarios alemán, también se puede encontrar una segmentación propia de la evolución de estos centros de atención en salud y formación: la Reforma propuestas por Flexner, la Segunda Guerra Mundial que fortalece los laboratorios de investigación para el apoyo a la tecnología de guerra, y la aparición del aseguramiento social como Medicare y Medicaid en 1965, que organiza la llamada medicina de caridad y favorece la enseñanza al permitir que los estudiantes puedan ingresar sin barreras a la cabecera del paciente y así poder acceder a todas las enfermedades necesarias para aprender y formarse como médicos³.

La evolución de los hospitales universitarios en Colombia

Se debe empezar por mencionar que la Ley Estatutaria de Salud⁴, aquella que eleva la salud como derecho fundamental en Colombia, menciona el deber de tener personal de salud adecuadamente competente, enriquecido con educación continua e investigación científica. Sin embargo, mucho antes que dicha legislación surgiese, en 1948 llega a Colombia la misión Humpreys en el marco del avance de la Plan Marshall, cuya delegación sugiere implantar el modelo alemán en el Hospital Universitario del Valle⁵. Posteriormente, aparecerían el Hospital Universitario de La Samaritana, el Hospital San Juan de Dios, en Bogotá, y el Hospital San Vicente de Paul, en Medellín.

Luego, en Colombia la Ley 1164 de 2007 define el hospital universitario como una institución prestadora de servicios de salud que proporciona entrenamiento universitario y es reconocida por ser hospital de enseñanza y práctica supervisada por autoridades académicas competentes y que ofrece formación y atención médica en cada uno de los niveles de complejidad.

³ Ibidem.

⁴ Ley 1751 de 2015

⁵ Ibidem.

El artículo 13 de la ley 1164 de 2007, señala el perfil de los centros de práctica para la formación del talento humano en salud del país (naturaleza del hospital universitario), indicando que: "Los programas que requieran adelantar prácticas formativas en servicios asistenciales deberán contar con escenarios de prácticas conformados en el marco de la relación docencia servicio. Esta relación se sustentará en un proyecto educativo de largo plazo compartido entre una institución educativa y una entidad prestadora de servicios, que integrará las actividades asistenciales, académicas, docentes y de investigación".

El artículo 100 de la ley 1438 de 2011, determinó los requisitos que deben cumplir los "hospitales universitarios" en Colombia, para poder actuar como escenarios de práctica para la formación de talento humano en salud. Se establecieron 7 requisitos para definir sus condiciones de hospital universitario, determinando que se daría un plazo hasta el 1ro de enero de 2016, para poder tener esta denominación. Estos requisitos fueron reglamentados mediante la Resolución 3409 de 2012 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, "por la cual se define la documentación para efectos del reconocimiento de las Instituciones" como hospital universitario.

Hoy existe un grupo de hospitales y clínicas que en forma voluntaria decidieron trabajar en el sistema de acreditación en salud en Colombia, y les implicó un esfuerzo adicional por lograr mejorar sus estándares de operación, sus procesos, sus niveles de seguridad, la visión del riesgo, el cambio en la cultura organizacional, la humanización del paciente y la visión de la responsabilidad social⁶.

De estas 34 instituciones acreditadas, 8 son públicas y los 26 restantes son privadas; las que tienen una universidad como origen fundacional, es decir, que son misionales universitarias son apenas 4. Los demás hospitales tienen convenios docencia-servicio y algunos están certificados como universitarios en el nuevo modelo del Ministerio de Salud, que no exige el nexo directo con una universidad, sino el cumplimiento de los requisitos de la resolución 3409 de 2012. Es decir, de los 60 registros calificados en

⁶ Ibidem.

medicina, al día de hoy solo hay 4 misionales acreditados en salud y los otros con muchos convenios de docencia-servicio⁷.

Por otra parte, los centros misionales de formación en Colombia según la plataforma en la plataforma SNIES (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior) del Ministerio de Educación, existen aproximadamente 60 registros calificados de facultades de medicina; algunos son programas dobles en ciudades de la misma universidad; de ese grupo apenas 14 disponen de un hospital universitario propio, los restantes 46 tienen diferentes modalidades de convenios docencia-servicio.

Finalmente, los hospitales públicos que podrían aspirar a ser certificados como universitarios son 16 del orden departamental ubicados en las ciudades de mayor tamaño y los valores que se reciben están entre 5 y 20 mil millones anuales dependiendo del hospital. Solo uno de estos 16 ya logró certificarse.

El pasado 22 de noviembre de 2019, el Departamento Administrativo de la Función Pública expidió el Decreto Ley 2106 de 2019, que en su artículo 104 permitió la ampliación del plazo para la acreditación hasta el 2026 y definió un mecanismo para el desarrollo del plan de gestión anual con el fin lograr la acreditación por parte de los hospitales públicos universitarios. Sin embargo, la reciente aprobación del artículo 154° de la Ley 2010 de 2019⁸ erosiona el logro alcanzado por medio del decreto ley mencionado con antelación, puesto que recorta en 5 años el tiempo otorgado para alcanzar la acreditación en salud requerida para constituir un hospital universitario, año en el cual se permite obtener la acreditación y acceder a recursos recaudados por la estampilla pro-hospital.

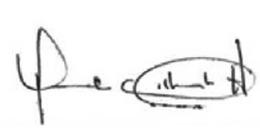
Dado lo anterior, se considera que no es suficiente el tiempo adicional otorgado, así como tampoco será de mucha utilidad acceder a recursos de la estampilla pro-hospital

⁷ Ibidem.

⁸ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

<p>en un período tan corto, puesto que el resultado esperado de constituir hospitales universitarios no se verá reflejado en tan corto plazo. Así las cosas, ampliar el tiempo de posibilidad de acreditación, acompañado de un plan de gestión y la inversión de recursos departamentales y nacionales para los hospitales públicos, es la propuesta que emerge a través de esta iniciativa legislativa a fin de lograr contar con centros de investigación, docencia, formación y asistencia médica que permita preparar un adecuado talento humano en salud al servicio de los colombianos.</p> <p>El proceso de acreditación de una IPS en Colombia es un proceso complejo, que compromete a una IPS en el cumplimiento de unos estándares superiores de calidad, cuya certificación se logra luego de una inmersión profunda de la entidad en el compromiso de ajuste y apropiación de todos los requerimientos y supone además una inversión de recursos que posibilite cumplir con las exigencias de infraestructura, dotación, formación, procesos, entre otros. Por esta razón alcanzar el reconocimiento de entidad acreditada, para poder convertirse luego en hospital universitario, puede tomar a un hospital complejo muchos años de trabajo dedicado (entre 4 y 8 o más años).</p> <p>De otro lado, la Ley 645 de 2001, por medio de la cual se autoriza a las asambleas departamentales para la emisión de una estampilla pro-hospitales universitarios, y cuyo recaudo deberá destinarse a "a) Inversión y mantenimiento de planta física; b) Dotación, compra y mantenimiento de equipo requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de las Instituciones; c) Compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento; d) Inversión en personal especializado".</p> <p>En virtud de lo expuesto, el tiempo que se requiere para lograr la "certificación como hospital universitario" se toma varios años, en especial uno de los 7 requisitos que es el de lograr la "acreditación de calidad", para la cual esta propuesta legislativa propone que los hospitales públicos no reconocidos como universitarios puedan seguir ostentando la condición que les permite acceder a los recursos de la estampilla pro-</p>	<p>hospital universitario, pudiendo, así, financiar sus planes de inversión para lograr o mantener la acreditación de calidad en salud.</p> <p>Así las cosas, la evolución de los elementos y actores, así como los cambios normativos del sector salud han conducido a una ascendente actualización tecnológica, al incremento de los costos médicos, a una mayor limitación de nuestro sistema sanitario, a mayores exigencias formativas, de asistencia e investigación, a la demanda de mejores niveles de satisfacción por parte de los pacientes y a mayores estándares de calidad del sistema de salud, para lo que se requiere más recursos y más tiempo que ayude a los hospitales a convertirse en universitarios⁹.</p> <p>Para comprender la importancia de contar con el apoyo del Estado colombiano en la creación de más hospitales universitarios, vale la pena citar el trabajo de Martínez (2016):</p> <p>"Esperaríamos, entonces, que el Gobierno nacional fuera coherente con esta iniciativa de reconocer la labor académica y sin sesgos de lo público y lo privado, y fomentara el desarrollo universitario al interior de estos hospitales con incentivos de tarifas, becas de formación, exenciones en impuestos, rebajas arancelarias para la consecución de insumos, subsidios en procesos de adquisición de tecnología, créditos para crecimiento de infraestructura, etc. Esto sería entonces un elemento que confirmaría la importancia del hospital universitario y su aporte al desarrollo de país. No debería existir un hospital aislado de una universidad donde se formen empíricamente médicos y especialistas; que por allí roten al cumplir un tiempo de prácticas y sean acreditados como especialistas o médicos sin un elemento superior de calidad en educación y en salud. Estaríamos volviendo a la época de la historia de la medicina medieval o renacentista donde los estudiantes asistían al lado del maestro barbero o a los nosocomios y por tiempo y presencia eran autorizados para ejercer el «arte de curar» y los títulos los daban allí por defecto. Nuestro</p> <p>⁹ Ibidem.</p>
<p>país ya ha evolucionado suficiente en la medicina para tener un modelo superior y cada vez más exigente donde el concepto de hospital universitario sea el de mayor éxito y exigencia; lo cual redundaría en la salud de nuestra población en los próximos años. Pero de seguir con un rótulo que apenas diferencia la presencia o ausencia de docencia en los hospitales, queda incompleto y sin justificación el definirse y luchar por ser hospital universitario". P. 55¹⁰.</p> <p>¿En qué deben mejorar los hospitales para lograr ser certificados como universitarios?</p> <p>Utilizando el informe del Director Nacional de Acreditación en Salud del Icontec¹¹, Carlos Edgar Rodríguez Hernández para la construcción de este aparte, se conoce que los 15 años de avances del sistema de acreditación en salud en Colombia, han demostrado que las instituciones que se comprometen con el proceso de transformación cultural de largo plazo que supone el sistema, se hacen más eficientes, efectivas y competitivas, no solo en el concierto nacional sino en el internacional.</p> <p>En el informe también se recuerda que el gobierno nacional ha determinado en diferentes leyes, decretos y resoluciones que las denominadas Empresas Sociales del Estado y, en general, los hospitales públicos tengan la obligación de avanzar en el camino hacia la acreditación. Las exigencias para lograr ese cometido son dos: una, la obligación de autoevaluarse con los estándares del sistema de acreditación; en la actualidad, los establecidos en la Resolución 5095 de 2018 y la Resolución 2082 de 2014.</p> <p>¹⁰ Ortiz Martínez, J. (2016). Hospitales universitarios en Colombia: desde Flexner hasta los centros académicos de salud. <i>Repertorio de Medicina y Cirugía</i>, 25(1), 50-58. Obtenido de ScienceDirect: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0121737216000029</p> <p>¹¹ Dificultades de los hospitales públicos en su camino hacia la acreditación en salud.</p>	<p>Por otra parte, en sucesivas leyes se ha establecido que los hospitales que se denominen universitarios deben acreditarse en salud y acreditar los programas educativos correspondientes, como parte de los requisitos para ser certificados como universitarios. Esta visión del legislativo tiene todo el sentido si se piensa que es en esas instituciones donde se forman las nuevas generaciones de profesionales, por lo que haría mucho bien al sistema de salud formar personas que conocen y cumplen estándares de calidad en sus actuaciones. Las leyes 1164 de 2007, 1438 de 2011, 1797 de 2016 y recientemente el decreto 2106 de 2019 han ratificado dicha obligación y definido los plazos correspondientes. El plazo interesa de manera especial a los hospitales públicos que son a la vez hospitales universitarios, pues el cumplimiento del requisito está directamente</p>

<p>A pesar de estas obligaciones legales es importante reconocer que el mayor número de instituciones acreditadas en el país es de carácter privado y parece evidente que los hospitales públicos enfrentan restricciones para avanzar en el cumplimiento de los requisitos. Así las cosas, Colombia tiene un déficit de hospitales universitarios, sólo estando en el selecto grupo la Fundación Santa Fe de Bogotá, Fundación Cardioinfantil, la Sociedad de Cirugía de Bogotá, Hospital San José, el hospital Infantil universitario de San José, Fundación Cardiovascular de Colombia en Bucaramanga, Hospital Pablo Tobón Uribe y el San Vicente de Medellín, el Federico Ileras y el Instituto Roosevelt¹².</p> <p>Vale la pena recordar las palabras del ex Ministro de Salud, Alejandro Gaviria:</p> <p>"Los hospitales universitarios del Valle, de Santander, del Caribe, de Sincelejo, de San José, de Nariño, la Samaritana... todos se llaman hospitales universitarios y ninguno ha sido reconocido como tal, tenemos instituciones que forman mucha gente, que son fundamentales para las universidades públicas del país y que son los únicos en muchas regiones formando profesionales de posgrado en medicina pero tienen problemas históricos de mala gestión, obsolescencia tecnológica y falta de talento humano</p> <p>(...)</p> <p>(...) debe haber una prestación de servicios acreditada y de calidad, tiene que coincidir la docencia y la práctica".</p> <p>Según el Icontec, estas son las restricciones de los hospitales en su camino a la acreditación en salud que, si bien no son todas, son las principales:</p> <p>Infraestructura:</p> <hr/> <p><small>¹² Opinión&Salud.com. (s.f.). <i>Se llaman hospitales 'universitarios' pero no están acreditadas como Universitarios.</i></small></p>	<p>Los principales problemas incluyen los prolongados tiempos para la aprobación de los planes para el desarrollo de la infraestructura por parte de las autoridades a quienes corresponde esa obligación, por ejemplo, entidades territoriales, ministerios, etc. un asunto que supera el ámbito de influencia del propio hospital. Aparte estas dificultades de "gestión", los directivos se enfrentan con frecuencia a las limitaciones para la asignación de los recursos necesarios a los proyectos, con lo cual se deben ejecutar las obras en la gradualidad que suponen diferentes vigencias presupuestales, con las consecuentes demoras, a veces de años, para finalizar las obras, situación que hace poco competitivas a estas instituciones, en comparación con el flujo de los recursos de que disponen instituciones similares en el sector privado.</p> <p>También se ha encontrado problemas para cubrir los imprevistos usuales de las construcciones, la ausencia de los recursos para cubrir situaciones inesperadas implica a veces frenar la ejecución y quedarse con obras inconclusas. Dados los largos tiempos de ejecución, es frecuente que las obras terminen afectando tanto la contratación con las EPS, como la atención a los usuarios en temas que son exigibles de la acreditación, por ejemplo, control del ruido, de emisión de partículas, etc. Aunque no es imposible que una institución de salud se acredite con áreas de su estructura en remodelación, ampliación o construcción nueva, es evidente que los hospitales públicos tienen menos margen de maniobra en este campo y a la larga terminan retrasando o abandonando su trayectoria hacia la acreditación o teniendo problemas en sus calificaciones dado el cumplimiento de parámetros de aislamiento de obra. En otros casos, las obras terminan afectando la contratación relacionado con la posibilidad de recibir los recursos definidos a través del tributo de estampilla pro – hospital definido en la ley y por tanto el flujo de recursos generando un círculo vicioso que perjudica a la larga la sostenibilidad institucional.</p> <p>Algunas exigencias de infraestructura para ciertos servicios especializados, por ejemplo, en los servicios de medicina nuclear y la obligación de realizar los reforzamientos de la estructura para la prevención de desastres, se convierten en restricciones a veces insuperables para determinadas instituciones. Todas estas</p>
<p>obligaciones deben verse como inversiones necesarias para mejorar la oferta de servicios de salud del país y no como gastos innecesarios. La definición de partidas presupuestales concretas orientadas al cumplimiento de los ejes de la acreditación en particular a la seguridad de la atención a los pacientes contribuiría a que las instituciones avanzaran más rápidamente en su proceso de preparación y facilitaría la toma de decisiones a quienes asignan los recursos.</p> <p>Tecnología</p> <p>Las restricciones usuales para adquirir la tecnología médica necesaria, modernizar la disponible, adquirir dispositivos médicos de última generación y también a los problemas de gestión relacionados, por ejemplo, con el desarrollo de las capacidades para realizar los análisis de costo – efectividad, cumplir con todos los pasos de un proceso de adquisición de alto nivel técnico, evaluar los rendimientos, etc., algunas de las instituciones tienen problemas para contar con los servicios de ingenieros biomédicos, presentan falencias en los tiempos para el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos y los tiempos de parada por daños son a veces mayores a lo esperado, hasta que ajustan los presupuestos necesarios, todo lo cual les resta eficiencia en comparación con otro tipo de instituciones.</p> <p>Un asunto de la mayor importancia en este frente, al igual que en el de infraestructura, es la dificultad para que se aprueben en los niveles que corresponda, los recursos para que las instituciones inviertan en tecnologías de última generación tanto en dispositivos médicos como en tecnologías de la información, por ejemplo, inteligencia artificial e internet de las cosas entre otras muchas opciones. Un cambio significativo de enfoque en este punto consistirá en permitir a las instituciones dar los saltos disruptivos necesarios que esas tecnologías facultan, con lo cual podrían ser más competitivas, ofrecer mejores servicios a los pacientes y hacer más efectivo el sistema de salud. Dos cambios tecnológicos de la mayor importancia, que deben ser apalancados a la mayor brevedad con inversiones estatales, son el uso de la telesalud, que puede potenciar las capacidades de las instituciones de baja complejidad y la interoperabilidad de la historia clínica electrónica, apuestas</p>	<p>importantes del actual ministerio, que requieren aparte de la reglamentación correspondiente, recursos definidos y planes de ejecución concretos.</p> <p>Talento humano en salud</p> <p>Los recursos necesarios para la educación continuada, la capacitación al personal en aspectos críticos como la seguridad de la atención o el desarrollo de competencias pedagógicas y las exigencias en los procesos de transformación cultural, son exigencias que implican la definición de recursos financieros. Un asunto que llama la atención es la pérdida, incluso económica, que representa la rotación de personal y la incapacidad de las instituciones para retener talento humano valioso.</p> <p>Problemas aún más complejos surgen de las exigencias relacionadas con las relaciones docencia – servicio, dado que el modelo de acreditación exige a las instituciones desarrollar las competencias pedagógicas en los docentes, fomentar la investigación, la generación de conocimiento, la acumulación de experiencia (curvas de aprendizaje) y la proyección hacia centros de excelencia clínica, un asunto de la mayor relevancia si se quiere mejorar el abordaje efectivo de diferentes patologías, en particular aquellas que implican mayores costos para el sistema de salud.</p> <p>La ausencia de rubros específicos en los presupuestos para estas finalidades y la imposibilidad de justificar la importancia de estas actividades, que forman parte de la razón de ser de los hospitales universitarios, termina afectando y a veces dando al traste con una vocación institucional que es crítica para el sector salud, si se considera que el rol formador es necesario para mantener la oferta de profesionales de la salud.</p> <p>Gobernanza</p> <p>Las limitaciones de las instituciones públicas en materia de gobierno corporativo incluyen la rotación frecuente de los miembros de la junta directiva, en particular los delegados del estamento político, la escasa relevancia de los denominados pesos y</p>

<p>contrapesos, la falta de disciplina y de rigor tanto en la frecuencia y calidad de las reuniones, como en el seguimiento a los compromisos y tareas que se fijan.</p> <p>Aunque hay avances en los mecanismos prescritos para hacer la evaluación de la administración, se presentan inconsistencias a la hora de valorar la gestión gerencial y algunas decisiones no están exentas del juego de intereses particulares. Por otro lado, el seguimiento a la ejecución de proyectos, dados los largos plazos de ejecución puede a veces ser una restricción en lugar de un control apropiado.</p> <p>En cuanto a los mecanismos de selección, nombramiento y estabilidad de las gerencias y de los cuadros directivos sería necesario la revisión de antecedentes disciplinarios, las capacidades de liderazgo y los méritos académicos y profesionales. Es evidente que la implementación de modelos de evaluación de la calidad y de rendición de cuentas, en particular los relacionados con la acreditación en salud en su eje de responsabilidad social, podrían apoyar las políticas del estado en materia de transparencia y constituir un diferencial de gestión para los gerentes que toman decisiones correctas en esa vía.</p> <p>Por otra parte, el gobierno clínico especialmente en lo que hace a la gestión de los comités asistenciales, las junta médicas, las instancias para decisiones colegiadas y atención de casos complejos, en contextos multidisciplinarios, enfrenta enormes desafíos en el caso de las instituciones públicas, en particular si se analizan los efectos de los modelos de contratación del personal, pues en muchos casos, no se contemplan tiempos para estas acciones, por lo que muchos profesionales terminan omitiéndolas de su ejercicio profesional afectando con ello la atención integral a los pacientes. Estas limitaciones determinan en últimas la calidad global de las instituciones y les restan en su posibilidad de cumplir con los requisitos que establece la acreditación. Las distribuciones de tiempos destinados hoy día a la atención colegiada parecen ser uno de los cambios más complejos que enfrenta el gobierno clínico de muchas instituciones, no solo públicas, los tiempos de profesionales son cada vez más escasos y no existen incentivos claros para el trabajo en equipo.</p>	<p>Por la anterior exposición de motivos, colocamos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="text-align: center;">  NORMA HURTADO SÁNCHEZ Representante a la Cámara </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  OSCAR TULLIO LIZCANO GONZÁLEZ Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center;">  MARTHA P. VILLALBA HODWALKER Representante a la Cámara </div> </div>
--	--

CONTENIDO

Gaceta número 38 - lunes 7 de febrero de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 413 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 2023 de 2020 que creó la Tasa Pro Deporte y Recreación.	1
Proyecto de ley número 414 de 2021 Cámara, Ley Social de Financiamiento a la Educación Superior en Colombia por medio del cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.....	2
Proyecto de ley número 419 de 2021 Cámara, por medio del cual se declara a los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.	5
Proyecto de ley número 420 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 421 de 2021 Cámara, por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 18 de la Ley 1101 de 2006.	17
Proyecto de ley número 422 de 2021 Cámara, por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones.....	20
Proyecto de ley número 423 de 2021 Cámara, por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.	23
Proyecto de ley número 424 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011.	31