



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 416

Bogotá, D. C., jueves, 5 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 458 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco años de la fundación del municipio de Cimitarra, departamento de Santander y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. DE 2022

“Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco años de la fundación del municipio de Cimitarra, departamento de Santander, y se dictan otras disposiciones”.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:**

Artículo 1º. La nación colombiana rinde público homenaje y se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco años (55) de la fundación del municipio de Cimitarra, en el departamento de Santander, que tendrá lugar el día veinte dos (22) de abril de dos mil veintidós (2022).

Artículo 2º. Declárese al municipio de Cimitarra, departamento de Santander, como el municipio de la resiliencia y reconciliación de Santander.

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con la siguiente de utilidad pública y de interés social para el municipio de cimitarra, en el departamento de Santander:

- a. Un proyecto de infraestructura para la construcción de un Puente sobre el Río Carare- Sector la INDIA que comunique los municipios de Cimitarra- Landázuri y el municipio de Bolívar, dicho puente incluye la construcción de un corredor terrestre que llegue hasta el centro poblado de Puerto Pinzón.
Este puente sobre el Río Carare, permitirá la prolongación de la vía Cimitarra- La India y será una ruta de desarrollo para la zona, que fue dominada por la violencia y hoy es muestra de pujanza y prosperidad.
- b. Proyecto de rehabilitación y pavimentación de la Vía Cimitarra- La India que comunica a los campesinos que habitan las veredas de Cimitarra, Sucre, Peñón, Bolívar y Landázuri. Esta obra permitirá que los campesinos puedan desplazarse hacia Cimitarra y Landázuri por una vía terrestre óptima y no por las aguas del Río Carare como lo deben hacer a la fecha.

Artículo 4º. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el Presupuestos General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5º. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables representantes,

OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. RESEÑA HISTÓRICA

El municipio de Cimitarra fue fundado en los años 1536, deriva su nombre de la época de la conquista, cuando un grupo de españoles al mando de Gonzalo Jiménez de Quesada y Martín Galeano en busca de una ruta para ir al valle del Río Magdalena a las partes altas de la cordillera, atravesaron esta región y en uno de los campamentos un colonizador perdió su cimitarra (sable curvo) los españoles en su marcha se dieron cuenta de la pérdida del arma y regresaron en su búsqueda hallándola en poder de los indígenas quienes devino a que este era un objeto extraño para ellos le rindieron culto y los colonizadores decidieron dejarla y desde ese entonces lo llamaron el Valle de la Cimitarra. Durante siglos los indígenas que habitaban la región fueron perseguidos hasta llegar a su extinción casi completa.

El primer indicio de colonización se propició con el proyecto del ferrocarril del Carare, el 12 de marzo de 1922, en un intento del gobierno por abrir el comercio a la explotación de la quina, el carbón y el petróleo, que ofrecían altas perspectivas de producción en la zona. Llegaron 25 obreros a trabajar en esta empresa, dirigidos por el señor Ecce Homo Sánchez. Los obreros escogieron el lugar donde hoy es el campamento de obras públicas para instalarse y durante tres meses trabajaron con el objetivo de hacer poteros de abundante pasto para alimentar más de 90 mulas que movían las herramientas y provisiones de los trabajadores.

En el proyecto se laboró hasta 1928 y como no prosperó, la mayoría de los obreros regresaron a sus lugares de origen. Sin embargo, algunos continuaron y se convirtieron en los verdaderos fundadores: Diego Vargas, Simeón Nieves, Serafín Murcia, Silvano Cortés, Carlos Pacheco y José Téllez, entre otros.

En 1936, se inicia el poblamiento y desarrollo de la región con la puesta en servicio en forma definitiva de la carretera Barbosa- Puerto Berrio, llegando gente de Antioquia, Boyacá y otras regiones del país. El señor Francisco Caro construyó la primera casa en lo que hoy es la Calle Primera y Honorio Corredor, Polidoro González, Arturo Villareal y Ricardo Carvajal, se convirtieron en las primeras personas que tenían una finca en la región.¹

¹ Plan de Desarrollo Municipio de Cimitarra 1998-2000

<p>En el año 1951, se convierte Cimitarra en el corregimiento de Vélez, siendo su primer inspector de policía el señor José Antonio Melo Pinzón, más conocido como “Caporal”.</p> <p>En 1966, la Asamblea departamental aprueba la ordenanza 22 por la cual se creó el Municipio de Cimitarra; hasta ese entonces Cimitarra era corregimiento de Vélez hasta que un grupo de colonos, debido a que tenían sus propiedades en las jurisdicciones de Vélez y Bolívar, elevaron ante la Asamblea departamental un memorial solicitando su erección en territorio municipal. Los informes que presentaron manifiestan la existencia de más de diez mil habitantes y de un caserío que agrupaba unas ciento cincuenta casas, dotado de escuela, cárcel y hospital, calculando los futuros ingresos municipales de catorce mil pesos anuales.</p> <p>En 1967 Cimitarra inicia su vida municipal, siendo su primer Alcalde el Doctor Alejandro Galvis Galvis, por un día, dejando al señor Segundo Vargas al frente del naciente municipio. Otro hecho sobresaliente en esta década es la construcción del Hospital Integrado San Juan y el Colegio Integrado del Carare (C.I.C.A).</p> <p>II. LOCALIZACIÓN</p> <p>El municipio de Cimitarra está localizando al Sur-occidente del departamento de Santander, a 6°, 18' y 58" latitud norte y 73°, 56' y 02" Longitud Oeste y a una distancia de 311 kilómetros de la capital del departamento vía Panamericana.</p> <p>Limita por el norte con el Departamento de Antioquia y el municipio de Puerto Parra, por el Este con el municipio de Landáuzuri, por el Oeste con el departamento de Antioquia, Río Magdalena al medio, y por el sur con los Municipios de Bolívar y Landáuzuri.</p> <p>En la Ordenanza 025 de 1966, se especifican los límites para el municipio de Cimitarra: Partiendo de la localidad del corregimiento de Zambito, se sigue la carretera que allí conduce al caserío de San Fernando; de allí se sigue la carretera que allí conduce al caserío de San Fernando; de allí se sigue el camino que de San Fernando conduce a Cimitarra, hasta su cruce con la Quebrada denominada la Corcovada y ésta, aguas abajo, hasta su desembocadura en el Río Carare; este río arriba hasta encontrar la desembocadura de la Quebrada denominada Quebradona y ésta, aguas arriba, hasta su nacimiento; de allí línea recta hasta el cruce de la Quebrada La Quitiana con la carretera del Carare y el Río Guayabito; de ahí línea recta hasta el nacimiento de la Quebrada La Verde; de allí línea recta hasta el nacimiento de la Quebrada denominada Las Dantas; de allí siguiendo en línea recta hasta encontrar el nacimiento de la quebrada denominada La India; de allí volviendo a la izquierda, a encontrar el nacimiento de la Quebrada denominada La Parra; siguiendo el curso de ésta hacia abajo, hasta su desembocadura en el Río Magdalena arriba hasta encontrar el brazuelo que pasa por el caserío de Zambito.</p>	<p>III. CIMITARRA Y EL CONFLICTO</p> <p>En Cimitarra existieron las autodefensas campesinas de la región del Carare desde finales de la década de los cincuenta, lo que facilitó la inserción de las FARC en este municipio, a donde llegaron en 1967. Posteriormente llegaría el ELN, pues, aunque el 7 de enero de 1965, se dio a conocer públicamente con la toma del vecino municipio de Simacota, demoró unos años en llegar a Cimitarra. Durante la década de 1970 hizo presencia en la zona del Carare, al mando de Ricardo Lara Parada, pero solo hacia mediados de la década se evidenció su accionar en Cimitarra, con la toma del Cerro del Indio el 16 de febrero de 1976.</p> <p>Terminando la década de los 70, el M-19 empezó a hacer trabajo en el Magdalena Medio, principalmente en Yondó. En septiembre de 1979, después del robo de armas del Cantón Norte en Bogotá son detenidas por el Ejército, en el municipio de Bolívar, 14 personas, entre ellas los dirigentes Andrés Almarales y Carlos Pizarro León-Gómez, este último fue llevado a la base militar del aeropuerto de Cimitarra, donde fue torturado por efectivos del Batallón Rafael Reyes que tenía allí su sede.</p> <p>En la década de los 70, el IV Frente de las FARC, comandado por Ricardo Franco, tenían un centro de operaciones en El Abarco, en Cimitarra. En esta misma época se intensificó el transporte de esmeraldas de la zona de Muzo (Boyacá) por el río Magdalena, por lo que se hizo fuerte la presencia del Ejército.</p> <p>En marzo de 1975, el Ejército se tomó el centro de operaciones El Abarco, en la vereda Caño Abarco, donde fue asesinado un sinnúmero de guerrilleros, cuyos cuerpos fueron lanzados al río Magdalena. Este hecho se presentó luego de que José Santos, quien había sido guaquero de Muzo y trabajó como informante de la guerrilla pasara a ser informante del Ejército.</p> <p>Durante la década de 1980, las tres organizaciones insurgentes continuaron teniendo presencia en Cimitarra, aunque el respaldo y apoyo con que contaban se vio mermado en parte por los excesos cometidos por el Frente XI de las FARC, pero fundamentalmente por la represión militar y paramilitar que llevaba a que los campesinos tomaran distancia frente a la insurgencia, para evitar ser señalados como miembros o auxiliares de la misma y en razón de ello ser victimizados.</p> <p>El M-19 tuvo presencia hasta su desmovilización en 1990, mientras las FARC y el ELN continuaron teniendo presencia en la zona. Para 1998, aún tenían presencia en parte de la zona rural, especialmente en límites con el municipio de Bolívar, donde se dieron algunas incursiones armadas.²</p> <p>² http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/nm/z14i/cap2.html</p>
<p>La militarización acompañó a Cimitarra desde que se erigió como municipio, el 23 de abril de 1967, día en que fue nombrado su primer alcalde. Hasta 1972 el municipio tuvo siete alcaldes militares³</p> <p>En 1975 la Compañía Cónдор del Ejército, al mando del Capitán Luis Próspero Cervantes Gil, adscrita al Batallón Santander con sede en Ocaña (Norte de Santander), estuvo en Cimitarra adelantando operativos, en desarrollo de los cuales se presentaron torturas contra varios campesinos. Para esa época el Batallón Santander estaba comandado por un Coronel de apellido Guzmán.</p> <p>Entre 1976 y 1981 el Batallón N° 38 Rafael Reyes, cuyo comandante era el Teniente Coronel Néstor Espitia Sotelo participó en múltiples crímenes y en la conformación de la primera expresión paramilitar que se conoció en la localidad, el "Movimiento Democrático Armado contra la Subversión".</p> <p>En la década de los setenta las bases militares existentes en Cimitarra eran: la del aeropuerto, que algunos consideraban un "campo de concentración", pues en épocas llegó a tener a centenares de detenidos (en 1976 había por lo menos 400 personas allí recluidas); la de Piedralinda; la de Llano Mateo; la de la inspección de policía Campo Seco, que sirvieron de escenario para muchos de los crímenes de lesa humanidad perpetrados por el Ejército.</p> <p>En 1981 el Comando Operativo N° 10, con sede en Cimitarra, al mando del Coronel Ramón Emilio Gil Bermúdez, apoyó a los grupos paramilitares que se habían creado en la inspección de policía de San Juan Bosco La Verde del municipio de Santa Helena del Opón, posibilitando su expansión a Cimitarra. Otros militares de esta unidad que fueron señalados como miembros del MAS por la Procuraduría fueron: el teniente Ricardo Méndez y los sargentos Rafael Elinó Hernández y Cristian Jaimés.⁴</p> <p>Los Crímenes de Lesa Humanidad en el marco de la Represión</p> <p>Militarización de la vida cotidiana: carnetización, tortura y procesos ante la Justicia Penal Militar</p> <p>En 1975, en Cimitarra, luego de la toma del centro de operaciones de las FARC de la Vereda Caño Abarco se dio un repliegue de la organización insurgente y el Ejército hizo mayor presencia en la región, comenzando una arremetida contra la población presentándose torturas, racionamiento de</p>	<p>comida, asesinatos, desapariciones y carnetización, lo que se agudizó en 1976. Pues si bien antes de 1975 ya habían empezado los atropellos, no habían sido tan generalizados, veamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 7 de septiembre de 1971, el campesino Manuel Echavarría, fue detenido y torturado por miembros del Ejército. Los militares lo detuvieron en la vereda Piedralinda y luego lo llevaron a la base militar ubicada en el aeropuerto de Cimitarra, donde permaneció incomunicado y aislado, siendo golpeado y amenazado. • En diciembre de 1972, el Concejal de Cimitarra Rafael Zapata, fue torturado por agentes del Estado. Fue sometido a choques eléctricos y lo amarraron, permaneciendo así durante tres días. • El 20 de mayo de 1973, Pedro Zapata Hincapié fue detenido y torturado por el Ejército. Fue sometido a choques eléctricos, golpes, insultos, privación de alimentos, torturas psíquicas y vendas en la cara. Posteriormente fue puesto en libertad. • En mayo de 1973, el campesino Alfonso Anaya, fue desaparecido por miembros del Ejército. <p>Por este hecho no existió investigación disciplinaria, de acuerdo con la respuesta dada por la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación, que manifestó "una vez revisada la información reportada por las diferentes dependencias de esta entidad en el sistema Gestión Disciplinaria (GEDIS) no aparece registrada investigación alguna por este suceso" (13)</p> <p>Durante 1975 y 1976 la represión por parte de agentes del Estado, especialmente miembros del Ejército, ha sido la más fuerte que ha sufrido Cimitarra, en los últimos 30 años. Lo que ilustran las más de 300 víctimas de asesinato, tortura y desaparición durante estos dos años. En 1975 los pobladores de la región fueron carnetizados, siendo está una forma de control absoluto. Las Fuerzas Armadas bloquearon una extensa zona en las cabeceras de los ríos Carare y Minero, impidiendo a los colonos que habitaban allí sacar la madera y otros productos agrícolas, así como salir a comparar las remesas.</p> <p>A finales del mes de marzo de 1975, las FARC se tomaron la inspección de policía Guadaluato, del municipio de Yacopi (Cundinamarca), luego de esto la V Brigada emprendió una serie de acciones so pretexto de ubicar al grupo guerrillero. Estas acciones se extendieron por el Magdalena Medio cundinamarqués, boyacense y santandereano, hasta llegar a Cimitarra, donde se presentaron detenciones arbitrarias, torturas y asesinatos. Sin embargo, estas acciones no estaban encaminadas a combatir a la guerrilla, sino a defender otros intereses, como lo expresó en su momento la Revista</p>

³ El Sargento Hernán Ramírez, el Sargento Félix Perilla Riveros, el Sargento Pedro Miguel Lizarazo, el Sargento Walter Taborda Botero, el Capitán Héctor Mayorga Pineda, el Sargento Mayor Miguel Antonio Porras y el Sargento Primero José Arturo Aguirre.

⁴ Revelados nombres de vinculados al MAS. En El Espectador, febrero 20 de 1983. Pág. 10A.

Alternativa, "aliados con el Das y con Ejército, terratenientes como Jaime Baena, están empleando hasta el asesinato para expulsar miles de colonos que mejoraron esas tierras".⁵

Veamos algunos casos que muestran el accionar del Ejército y el DAS en 1975:

- El 11 de abril de 1975, Una Campesina fue torturada y Su Hijo de 10 años asesinado por miembros del Ejército, quienes llegaron a la vivienda donde habitaba la familia campesina, la madre fue amarrada y maltratada mientras era interrogada por los militares delante de sus hijos; uno de ellos trató de defenderla, recibiendo un culatazo que le causó la muerte.

- El 14 de abril de 1975 los campesinos Federman Toro Salazar, Salvador Vela, Jorge Duque, Blanca Flor Bueno e Isaías Mosquera, fueron detenidos y torturados por los miembros del Batallón Santander: Capitán Luis Próspero Cervantes Gil, Comandante de la Compañía Cóndor, un sargento de apellido López y dos cabos de apellidos Díaz y Rueda, pertenecientes a la base militar del aeropuerto de Cimitarra. Los campesinos fueron vengados y sometidos a golpes con objetos diversos, pinchazos, asfixias, insultos y torturas psíquicas.

IV. MASACRES EN CIMITARRA

Masacre de Cimitarra 1987

El 13 de abril de 1987, cerca de 90 paramilitares de las Autodefensas de Puerto Boyacá llegaron a la vereda Número Siete, en el municipio de Cimitarra, Santander, y con lista en mano se llevaron a 14 personas para asesinarlas a orillas del río Carare. Los 'paras' arrojaron algunos cuerpos al río y sepultaron al resto.

Los paramilitares señalaron a las víctimas de ser simpatizantes de la guerrilla.

Por estos hechos, en 2012, un juzgado penal de Bogotá condenó a 28 años de prisión a Arnubio Triana Mahecha alias 'Botalón', quien para ese entonces era integrante del grupo paramilitar bajo el mando de los fallecidos Gonzalo Pérez y su hijo Henry. No fue sino hasta 1994 que 'Botalón' rearmó a las Autodefensas de Puerto Boyacá, luego de que se desmovilizaran en 1991.

A pesar de esta condena, 'Botalón' está postulado a la ley de Justicia y Paz y por lo tanto no pagará una pena mayor a ocho años de cárcel.⁶

⁵ Cimitarra: Zona de Guerra. En: Revista Alternativa No 34, mayo 19 26 de 1975

⁶ <https://rutasdelconflicto.com/masacres/cimitarra-1987>

Masacre de Cimitarra de 1990

El 26 de febrero de 1990 a las 9 de la noche, en un establecimiento público conocido como La "Tata" en el centro de Cimitarra, dos paramilitares de las Autodefensas de Puerto Boyacá le dispararon a Josué Vargas Mateus, Saúl Castañeda y Miguel Ángel Barajas, dirigentes de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, ATCC, y a la periodista Silvia Margarita Duzán, quien se encontraba con ellos haciendo un documental para la BBC de Londres.

La ATCC fue una iniciativa de los campesinos para construir una comunidad de paz, neutral frente a los actores del conflicto, en una región que vivía en medio del fuego cruzado entre guerrilla, paramilitares y Ejército. Los líderes de este proyecto fueron amenazados por los grupos armados, que los acusaban de ser colaboradores de uno de otro bando. Días antes de la masacre circuló un panfleto donde los amenazaban y tildaban de ser "una fachada de las guerrillas comunistas".

Según una investigación de la Procuraduría General realizada en 1991, para la fecha de la masacre existía complicidad entre los grupos paramilitares y miembros de la fuerza pública del Batallón General Rafael Reyes y del Noveno Distrito de Policía. Por estos hechos se abrió una investigación en la justicia ordinaria contra los ex paramilitares Alejandro Ardila alias 'El Nato', Hermógenes Mosquera alias 'El Mojao', los presuntos asesinos, y 36 personas más. Algunos de ellos fueron condenados por pertenecer a grupos paramilitares, pero ninguno por esta masacre. En versiones libres ningún jefe paramilitar ha esclarecido los hechos.⁷

V. CIMITARRA HOY

Hoy Cimitarra ha logrado, a pesar del conflicto y la violencia que tuvo que padecer por varias décadas, agravada por la poca voluntad del Estado de garantizar reconciliación y perdón hacia el municipio, ha logrado consolidarse como un municipio líder en ganadería y en otras cadenas productivas como el Caucho y el cacao. El municipio cuenta con un presupuesto anual de \$44.039.143.341 millones para la vigencia del 2022 y más de 50.000 habitantes y gracias a la pujanza y espíritu emprendedor de sus moradores ha logrado convertirse en un municipio líder a nivel departamental tanto en la parte productiva como también en el desarrollo de procesos sociales de interés regional, superando con creces las amargas adversidades que tuvo que padecer en el pasado.

Sin embargo, la nación tiene una deuda histórica con Cimitarra, que no solo se debe subsanar con la voluntad de perdón y reconciliación simbólica sino participar de manera activa y decidida en el

⁷ <https://rutasdelconflicto.com/masacres/cimitarra-1990>

mejoramiento de la vida de los habitantes de Cimitarra que, requieren ser atendidos para continuar en la senda del crecimiento y desarrollo.

VI. DE LOS PROYECTOS

a. **PUENTE SOBRE EL RIO CARARE (Sector la INDIA)** Comunica a los municipios de Cimitarra-Landázuri y el Municipio de Bolívar.

Esta obra de infraestructura es supremamente importante para continuar la vía Cimitarra – La India y Conectar las veredas del Municipio de Bolívar hasta el Centro Poblado San Tropol del Municipio de Cimitarra, y así mismo crear un corredor terrestre que llegaría hasta el Centro Poblado Puerto Pinzón (municipio de Puerto Boyacá) y la Ruta del Sol, en el sector del dos y medio del Municipio de Puerto Boyacá.

Los campesinos de ese sector de los tres municipios fueron los que más vivieron la época violenta del asedio de los grupos armados, por ser un territorio apartado sin vías de comunicación, con la nula presencia del estado, los grupos armados dominaban el territorio. Y ejercía total dominio y autoridad en la zona.

Este Nuevo puente permite el transporte de Alimentos, Ganados, Enceres y Pasajeros de una basta reunión. Actualmente ese transporte se hace con canoas atravesando el Río Carare, con todos los riesgos posibles de caer al Río Carare o Minero.

Este puente sobre el Río Carare, permitiría la prolongación de la vía Cimitarra – La India y crearía el nuevo corredor vial Cimitarra-la India-San Tropol- Puerto Pinzón- Puerto Boyacá, lo que generaría una importante ruta de desarrollo de toda una zona que fue dominada por la violencia.

c. **Pavimentación de la Vía Cimitarra – La India (Landázuri) 32 kilómetros.**

Esta vía es de suma importancia para la comunicación terrestres de los campesinos habitantes de veredas de los municipios de la Belleza, Sucre, Bolívar, Peñón, Bolívar, Landázuri y Cimitarra en el Región del Carare Opón, con la transversal de Carare.

En el corregimiento de la India (Municipio de Landázuri) se presentó el proyecto de Paz organizado por la Asociación de Campesinos trabajadores del Carare ATCC, convirtiéndose en el primer acuerdo de paz en Colombia, al lograr que comandantes de las FARC (frentes 46 y 26) y de Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (alias Botalón) no realizaran enfrentamientos armados de la zona de la INDIA. Este hecho les mereció el reconocimiento internacional como Premio Nobel Alternativo de Paz en el año 1.990.

La mayoría de Campesinos de la Zona del Corregimiento de la India, Vecinos de Cimitarra deben transportarse por las aguas de Río Carare, hasta el centro poblado de la INDIA, sitio donde llega la única vía terrestre que los lleva hasta el municipio de Cimitarra, donde conectan a la transversal de Carare, para poder conectar con los centros de acopio de Medellín, Bogotá y Bucaramanga.

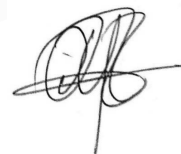
Muchos de estos campesinos sufrieron las humillaciones de los comandantes de Comando Operativo del Batallón Galán en Cimitarra, cuando se estableció que el único documento válido para transitar en la zona era el TRANSITO LIBRE, el cual era expedido por el ejército nacional de Colombia, y su revalidación estaba a discreción del comandante de una unidad militar. El no portarlo era causal de castigo y retención por varios días en la guarnición militar.

Cimitarra fue el único municipio del País en el cual la cedula de ciudadanía fue reemplazada por el TRANSITO LIBRE, que era expedido por las Fuerzas militares, como un sistema de empadronamiento de toda la población civil.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en la ley 2003 de 2019, que establece que solo tendrán conflictos de interés aquellos congresistas que tengan un interés actual, directo y particular sobre el proyecto y cuyas consecuencias los beneficien en estas circunstancias, se considera que no existe configuración de conflictos de interés en razón de la naturaleza del proyecto que pretende beneficiar a una entidad municipal y no a personas naturales o jurídicas.

Sin otro particular,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES
Representante a la Cámara por Santander

PROYECTO DE LEY NÚMERO 459 DE 2022 CÁMARA
por el cual se dictan disposiciones en materia de hidrocarburos.

<p align="center">PROYECTO DE LEY DE HIDROCARBUROS</p> <p>Proyecto de Ley No. XXX Cámara Por el cual se dictan disposiciones en materia de hidrocarburos.</p> <p align="center">El Congreso de Colombia</p> <p align="center">DECRETA</p> <p>Artículo 1º. El Estado en su condición de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables de hidrocarburos, explorará y explotará directamente los yacimientos convencionales y no convencionales de hidrocarburos, que estará a cargo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH -, la cual podrá llevar a efecto dichas actividades, directamente o por medio de contratos de producción compartida u otras formas contractuales, distintos a cualquier modalidad de contrato de concesión, que garanticen la participación efectiva del Estado en la producción de hidrocarburos.</p> <p>En todo caso, la participación del Estado como propietario de los recursos naturales no renovables hidrocarbúferos que se encuentran en el subsuelo y que son, irrenunciables, inalienables, imprescriptibles e inembargables, será equitativa y de trato justo, en la producción o explotación de sus yacimientos de hidrocarburos, sin perjuicio del pago de las regalías y cualquier otro derecho o contraprestación económica que se pacte.</p>	<p>Artículo 2º. No se podrán celebrar, suscribir o prorrogar ninguna clase de contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, donde el contratista sea el dueño de todos los derechos de producción, después de regalías, y el Estado solo perciba de esa actividad extractiva, impuestos y regalías, así se pacte una mínima participación estatal en la producción. En todo caso, se prohíbe a partir de la vigencia de la presente ley la celebración de contratos de concesión moderna o contratos E&P y TEA para la exploración y producción de hidrocarburos de propiedad estatal.</p> <p>Parágrafo 1o. Los titulares de las propuestas en trámite para explorar y explotar hidrocarburos por medio del contrato de concesión moderna, al momento de la expedición de esta ley, sin perjuicio del orden establecido en el artículo 21 del Decreto 1056 de 1958, si no hubiere terceros que ofrecieren mejores condiciones que las inicialmente propuestas, gozarán de preferencia para contratar con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, en los términos del artículo primero de esta ley.</p> <p>Si dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que la empresa manifieste su determinación de celebrar un contrato relativo a toda o a una parte de la zona correspondiente a la propuesta en trámite, el titular no hubiere ejercido el derecho a la referida preferencia, perderá ésta definitivamente.</p> <p>Parágrafo 2º. Se prohíbe a partir de la vigencia de la presente ley, las prórrogas de los contratos de exploración y explotación (E&P) de hidrocarburos, que no se ajusten a la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3o. Los contratos E&P y TEA celebrados con la ANH y con anterioridad a la expedición de la presente Ley, que se hayan celebrado transgrediendo la</p>
<p>Constitucional Política o la ley, quedan incurso en nulidad absoluta, la cual podrá ser alegada por las partes o por el Agente del Ministerio Público en cualquier momento de su vigencia.</p> <p>Artículo 3º. Las reglas, criterios, derechos económicos y procedimientos que rigen los contratos para la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables de hidrocarburos en yacimientos convencionales y no convencionales, los determinará exclusivamente la ley por ser una atribución esencial fijada por el inciso primero del artículo 360 de la Constitución Política.</p> <p>Artículo 4º. La Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH - será la única entidad pública que tiene la facultad exclusiva de administrar todas las reservas de hidrocarburos de propiedad del Estado, existentes en todos los yacimientos convencionales o no convencionales, descubiertos o no, sin que pueda delegar esta facultad de administrar en otra entidad o empresa pública, mixta o privada, cualquiera que fuere su naturaleza jurídica.</p> <p>La Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH - en ejercicio de sus funciones, administrará todos los contratos y convenios de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad del Estado, que se hayan suscrito o que se suscriban, sin excepción alguna.</p> <p>Artículo 5º. La administración integral que ejerce la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, sobre todas las reservas de hidrocarburos del Estado, incluye también los barriles de crudo en producción por parte de ECOPETROL S.A., sociedad de economía mixta de carácter comercial, que no haya tenido como fuente un contrato de exploración y explotación de hidrocarburos diferente al contrato convenio, suscrito con la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH -.</p>	<p>Artículo 6º. La Agencia Nacional de hidrocarburos ANH, deberá asegurar la cadena productiva de hidrocarburos de propiedad estatal, para garantizar el abastecimiento interno y competitivo que demandan los sectores productivos y los servicios públicos.</p> <p>Artículo 7º. La Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH -, administrará, todos los bienes muebles e inmuebles o de cualquier otra denominación que hayan pasado al Estado por finalización de cualquier clase de contratos y convenios de exploración y explotación de recursos hidrocarbúferos, o por reversión de concesiones de hidrocarburos que se hayan suscrito, sin excepción alguna.</p> <p>La Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH -, administrará todas las refinerías de Barrancabermeja, Reficar y toda planta de refinación de hidrocarburos de propiedad estatal, los puertos marítimos y fluviales estatal para el transporte de hidrocarburos y sus productos, edificios con todas sus mejoras y adecuaciones en equipos realizadas por la empresa que los administra, ECOPETROL S.A., máquinas, aparatos, herramientas, instalaciones eléctricas y todos los elementos de exploración y explotación de propiedad estatal, a partir de la fecha de entrega obligatoria a la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH -.</p> <p>Artículo 8º. La Agencia Nacional de Hidrocarburos, - ANH -, administrará con facultad de disposición, toda la infraestructura de transporte de hidrocarburos de oleoductos, gaseoductos y poliductos de propiedad del Estado, que hoy tiene en administración ECOPETROL S.A., sociedad de economía mixta de carácter comercial, por intermedio de CENIT Transporte y Logística de hidrocarburos S.A.S, sociedad comercial de economía mixta.</p>

Artículo 9°.- La explotación de hidrocarburos, causará en favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía del 20 por ciento (20%) del valor bruto de la producción total de la producción por Yacimiento, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Artículo 10°.- La industria hidrocarburífera comprenderá todo lo concerniente a la prospección, exploración, explotación, refinación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de los hidrocarburos y de sus derivados, en el ámbito de su competencia.


Artículo 11°.- Declárese de utilidad pública y de interés social la industria hidrocarburífera en sus ramas de exploración, explotación, beneficio, transporte y procesamiento, y como motivos de la misma naturaleza, el desarrollo inmediato y eficiente de cualquiera de esas actividades, y la demora o renuencia de los interesados a reajustar los contratos en trámite a las disposiciones legales vigentes en el momento de perfeccionarlos.

Artículo 12°.- Se prohíbe en el territorio colombiano la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales.

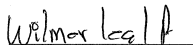
Artículo 13°.- El Gobierno Nacional queda autorizado para modificar la estructura administrativa interna de la Agencia nacional de Hidrocarburos, de acuerdo a las funciones que se le han asignado en esta ley.

Artículo 14°.- La Presente ley rige a partir de su promulgación expedición y deroga el contrato de concesión de hidrocarburos en cualquiera de sus modalidades y todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables congresistas,

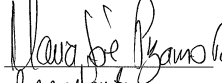

CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

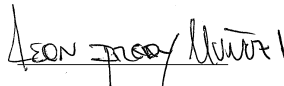

KATHERINE MIRANDA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


WILMER LEAL PÉREZ
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


JUAN DIEGO MUÑOZ
 Representante Electo
 Partido Alianza Verde

ANA CAROLINA ESPITIA
 Senadora Electa
 Partido Alianza Verde


ANA CAROLINA ESPITIA
 Representante
 Demócrata


LEON PINEDA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley No. XXX Cámara Por el cual se dictan disposiciones en materia de hidrocarburos.

I.- INTRODUCCIÓN

La constitución Política dispone que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados, conforme al mandato del artículo 332 superior y del artículo 6 de la Ley 865 de 2001 reglamentario de la parte final del artículo 63 de la Constitución política, que señala expresamente frente a la propiedad estatal de los recursos naturales no renovables son inalienables, es decir que se constituyen en patrimonio perpetuo de todos los colombianos. Por ello, no pueden ser objeto de apropiación de los particulares bajo ninguna circunstancia.

La Corte Constitucional en sentencia C-891/02 declaró la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley 685, y al respecto señaló:

"(...) 39. La Corte observa que, así como lo hace el artículo 5° antes revisado, la norma acusada desarrolla el principio general según el cual la propiedad de los recursos naturales no renovables radica exclusivamente en el Estado, agregando que dicha propiedad es inalienable e imprescriptible".

El estado propietario de los hidrocarburos asume deberes para su manejo y aprovechamiento, en beneficio del desarrollo económico, social y sostenible del

país. Para ello el Congreso de la República mediante ley, debe establecer las condiciones para su explotación.

De conformidad con el artículo 334 de la Constitución Nacional el Estado intervendrá en la explotación de los recursos naturales, entre otros objetivos para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano.

En tal sentido, para un mejor logro en el cumplimiento de los objetivos citados, es claro que el Estado no puede renunciar jurídicamente a su participación en la explotación o producción de hidrocarburos, sin perjuicio del pago de las regalías y cualquier otro derecho o contraprestación económica que se pacte, por cuanto estaría inconstitucionalmente enajenado su titularidad de dominio en beneficio de los intereses particulares.

La Corte Constitucional en sentencia C-424-94 al respecto de la propiedad del subsuelo y de los recursos de hidrocarburos, expresó lo siguientes:

"(...) Esta Corporación encuentra que en nuestro ordenamiento jurídico, se ha establecido un régimen especial de la propiedad particular sobre el subsuelo y en especial sobre el petrolero, que implica que ella ha sido conferida por el Estado, y que se halla condicionada a las exigencias legales en cuanto a la continuidad del derecho de dominio; además, se encuentra que dicha propiedad no es extraña a las exigencias que sobre su ejercicio haga el legislador, ya que comporta buena parte de la riqueza pública de la Nación y del Estado, que debe ser aprovechada en beneficio de la sociedad".

Para hacer respetar el principio de inalienabilidad de los hidrocarburos que son propiedad del Estado, la Constitución Política le asignó la facultad exclusiva al Congreso de la República de determinar las condiciones para la explotación de dicho recurso, conforme al artículo 360 superior. En efecto, las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental en el contrato de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad estatal, deben estar previamente señaladas por el Congreso de la República, mediante una ley especial conforme al inciso primero del artículo 360 de la Constitución Política, facultad que no ha sido ejercida por el legislador.

Es por ello que la Constitución prohíbe la autonomía de la voluntad de las partes crear obligaciones, formas y contenidos jurídicos para la extracción de esos recursos naturales no renovables, por tratarse del patrimonio público inalienable, imprescriptible e irrenunciable. El principio de la autonomía de la voluntad o libre querer de las partes, lleva implícito un reconocimiento de la autodeterminación por parte de los contratantes y de la capacidad para regular sus intereses, que, para el caso de la actividad extractiva del petróleo y gas estatal no es aceptable dicho principio, al ser competencia exclusiva del legislador, conforme al citado artículo 360 constitucional.

En consecuencia, las estipulaciones fundamentales de los contratos de explotación de hidrocarburos estatal, serán las que determine exclusivamente el Congreso de la República, en desarrollo del precepto constitucional de la propiedad estatal inalienable e irrenunciable de los recursos naturales no renovables, buscando el desarrollo económico integral, equitativo, incluyente y sostenible, para el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de los colombianos y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios que generará el nuevo modelo

contractual de producción compartida equilibrada, y teniendo en cuenta que la explotación de petróleo y gas natural y su refinación es una de las mayores fuentes de ingresos para el país, lo cual debería beneficiar la reducción sustancial de la pobreza que padecen millones de colombianos.

La Corte Constitucional ha dicho que, en el contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no renovables, los términos, derechos, facultades y obligaciones deben estar expresamente señalados en la ley, por tratarse de una competencia expresa y específica para expedir la normatividad que fije las condiciones para la explotación de recursos naturales no renovables. Desde luego, que el legislador no podrá extralimitar su facultad, transfiriendo la titularidad o el dominio sobre los recursos hidrocarburíferos al concesionario, como ocurre actualmente con el contrato E&P.

Además, el legislador al determinar las condiciones para la explotación de hidrocarburos de propiedad estatal, debe tener en cuenta que los citados artículos 334 y 360 constitucionales, que autorizan la explotación en yacimientos convencionales (YC) y en yacimientos no convencionales (YNC), debe respetar el principio de precaución ambiental, el cual permite al país incorporar importantes reservas de petróleo y gas natural, con técnicas extractivas responsables y sostenibles, diferentes a la técnica del Fracking que tanto daño viene generando a la salud y al medio ambiente. En efecto, no es posible constitucionalmente prohibir vía Ley, la explotación responsable en los yacimientos no convencionales, como sí de su técnica extractiva irresponsable con la naturaleza, la vida y salud de los seres que habitan el entorno de la exploración y explotación de recursos hidrocarburíferos.

II.- ANTECEDENTES

El presidente ALFONSO LOPEZ MICHELSEN abolió el contrato de concesión para la exploración y explotación de hidrocarburos, con la expedición del Decreto ley 2310 de 1974, que otorgaba derechos de dominio sobre la explotación petrolera por un término de 40 años o más, sin recibir participación en la producción a cambio del pago de impuestos con sus exenciones y de regalías.

Dicho contrato de concesión lo sustituyó por el contrato de asociación y de la participación estatal del 50 por ciento, en la producción e inversiones de toda explotación de hidrocarburos, régimen contractual que recuperó la participación del Estado en la producción y en las utilidades hasta más de 80 por ciento, de cada proyecto hidrocarburífero, creando las condiciones para alcanzar los más importantes descubrimientos de hidrocarburos dentro del territorio nacional, generado éste contrato de participación compartida, los más grandes ingresos para el Estado colombiano.

En la tabla siguiente podemos observar la producción total de petróleo del país en el mes de noviembre de 2020, el 78.3 por ciento de la producción corresponde a los antiguos contratos de asociación y de los actuales, lo cual demuestra el éxito en el tiempo de la política impulsada por el Presidente ALFONSO LOPEZ.

GOVERNMENT TAKE MODERNIZACIONES INCLUYENDO TODOS LOS TIPOS DE CONTRATO (PROPORCIONAL A LA PRODUCCION EN CADA UNO)

La Tabla siguiente presenta la segmentación de la producción total de petróleo en Colombia para el mes de noviembre de 2020 por tipo de contrato (Barriles de petróleo promedio diarios).

Tipo de Contrato	Producción	%	Government Take
CONVENIO DE E&P DIRECTO EXPLORACION	425.284	55,9%	92,64%
ASOCIACION	170.641	22,4%	73,62%
E&P	135.480	17,8%	27,60%
E&E	25.944	3,4%	27,60%
PROPIEDAD PRIVADA	2.441	0,3%	NA
CONVENIO E&E	620	0,1%	Despreciable
CONCESION ANTIGUA	531	0,1%	Despreciable
Total general	760.940	100,0%	74,13% Promedio Nacional

ESTE ES EL GOVERNMENT TAKE QUE MUESTRA EL GOBIERNO Y LA INDUSTRIA PETROLERA PRIVADA

Ilustración 1 Government Take

Posteriormente, con la expedición del Decreto Ley 1760 de 2003, se derogó el contrato de asociación para la explotación y exploración de hidrocarburos, estableciendo el contrato de concesión moderna (E&P), el cual solo reconoce al Estado el pago de impuestos con sus exenciones tributarias y el pago de regalías escalonadas. También creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, para que administre y regule los recursos naturales no renovables de hidrocarburos de propiedad del Estado.

Dicho decreto modificó la estructura de la Empresa Colombiana de Petróleos, dándole el carácter de sociedad pública por acciones, liberándola de las funciones de Estado como administrador del recurso petrolero, salvo la administración de las

reservas de crudo de los contratos suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2003. Más tarde se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A., por la de una Sociedad de Economía Mixta de carácter comercial Ecopetrol S.A.

El Gobierno Nacional al expedir el Decreto Legislativo 1760 de 2003, no solamente excedió las facultades extraordinarias autorizadas por el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, para realizar exclusivamente una renovación de la estructura de la Administración Pública Nacional, a fin de racionalizar la función pública y garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación, sino que también transgredió abiertamente el artículo 360 de la Constitución Política, al quitarle o despojarle al Congreso de la República su facultad exclusiva de determinar las condiciones para la explotación de hidrocarburos de propiedad estatal, asignándosela en forma arbitraria al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, el cual creó e implementó el contrato de concesión moderna E&P por fuera del marco constitucional, además, enajenando lo inalienable por mandato superior, como son los recursos naturales no renovables de petróleo y el gas natural estatal, en favor de los concesionarios privados.

Lo anterior se corrobora con la respuesta del ministerio de Minas y Energía al cuestionario para debate de control político:

“La reforma del sector fue acompañada de una serie de medidas adoptadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos para incentivar la inversión nacional y extranjera en la exploración y explotación. Entre tales medidas se encuentra la mejorara en los términos contractuales”.

por fuera de la Constitución Política al Consejo Directivo de la Agencia Nacional Minera, conforme lo dispuso en el artículo 8 del mencionado decreto, indicando que el Consejo Directivo aprobará los reglamentos de la contratación, los modelos de nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación. Así mismo, los numerales 3 y 4 del artículo 4 del decreto legislativo 4137 de 2011 señala las funciones generales de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para diseñar, promover, negociar, celebrar y administrar los contratos y convenios de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación y asignación de áreas con sujeción a las modalidades y tipos de contratación que la ANH adopte para tal fin.

El Gobierno Nacional excedió las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002 por medio de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública, porque los artículos 5 y 8 en lo que respecta a las funciones otorgadas a la ANH y a su Consejo Directivo para determinar las condiciones contractuales para la explotación de hidrocarburos, no guardaba relación con el contenido del objeto de delegación legislativa para escindir entidades u organismos, modificar estructura orgánica y determinar objetivos de las entidades resultantes de las escisiones y crear las entidades para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades escindidas, como es el caso de la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, pero jamás el Congreso de la República en forma precisa le otorgó facultades ni expresamente ni tácitamente, para expedir la Ley que determina las condiciones para la exploración y explotación de los recursos naturales de hidrocarburos, señalado por el artículo 360 constitucional, la facultad, para que lo asumiera el Consejo Directivo de la ANH. Tampoco el Gobierno

FUENTE: MINISTERIO DE MINAS

14. ¿Cuáles fueron las razones económicas y legales que el gobierno utilizó para cambiar del modelo de Contrato de Asociación al de Concesión Moderna, a través de los ACUERDOS 08 y 10 de mayo de 2004, expedidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos?

En primer lugar, es importante traer a colación apartes de la exposición de motivos de la Ley 1118 de 2006, en la que se hizo referencia a las consideraciones que se tuvieron en cuenta en la expedición del Decreto Ley 1760 de 2003, cuando se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos:

“...En el año 2003 el Gobierno Nacional emprendió la que sería una de las más profundas reformas institucionales del sector de hidrocarburos, a fin de asegurar mayor claridad en las funciones y objetivos de la política petrolera y los objetivos empresariales. De esta forma se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, para asumir las funciones de administrador y regulador que Ecopetrol venía ejerciendo desde su creación. Y a Ecopetrol se le transformó su naturaleza jurídica por la de una sociedad constituida por acciones (...) A la empresa le fueron, por virtud del decreto-ley, asignados objetivos exclusivamente empresariales y comerciales. (...)”

La reforma del sector fue acompañada de una serie de medidas adoptadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para incentivar la inversión nacional y extranjera en la exploración y explotación. Entre tales medidas se encuentran la mejora en los términos contractuales...”

Ilustración 2 Respuesta Derecho de Petición

La facultad constitucional para determinar las condiciones para la explotación de recursos naturales no renovables es competencia exclusiva del Congreso de la República y, por tal razón, no puede ser objeto de delegación en el Ejecutivo Nacional. Ahora, no podrá invocarse la sentencia C-350 de 2004 de la Corte Constitucional, porque ésta que declaró exequible el Decreto ley 1760 de 2003 exclusivamente frente a los cargos formulados en la demanda, específicamente por no haberse establecido esas facultades mediante una Ley marco, sin que se hubiera argumentado violación al artículo 360 de la Constitución Política.

El citado decreto legislativo 1760 de 2003, viola en forma burda y sin competencia para ello, el artículo 360 y 334 de la Constitución Política, sustrayendo en forma arbitraria e irracional la competencia del Congreso de la República para determinar las condiciones de la explotación de los recursos de hidrocarburos, atribuyéndosela

Nacional solicitó expresamente la facultad para determinar las condiciones para la explotación de petróleo y gas natural de propiedad estatal.

En consecuencia, el ejecutivo nacional desbordó los límites materiales fijados en el artículo 16 de la citada Ley 790 de 2002, asumiendo el Presidente una competencia que no le fue asignada, vulnerando el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

En el mismo sentido, el gobierno Nacional desbordó los límites fijados en los literales d) y e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias para modificar la administración pública y se dictan otras disposiciones, al exceder las facultades extraordinarias, conforme a los mismos argumentos antes citados que vulneraron burdamente el artículo 360 superior.

III.- JUSTIFICACIÓN

El proyecto de Ley de hidrocarburos en desarrollo de los preceptos constitucionales de la propiedad estatal inalienable e irrenunciable de los recursos naturales no renovables de hidrocarburos, pretende recuperar la titularidad de dichos recursos energéticos y aumentar en forma sustancial los ingresos públicos que por su gran importancia, apalanquen el desarrollo económico integral, incluyente y sostenible, el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de los colombianos y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios que generará el nuevo modelo contractual de producción compartida equilibrada.

Para ello, se justifica fortalecer toda la infraestructura pública de hidrocarburos de propiedad del Estado, en cabeza de una entidad eminentemente pública como lo es la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la cual centralizará todas las operaciones de crudo, gas natural y combustibles, además, coordinará todo lo relacionado con la importación y distribución de los combustibles que garantice la soberanía energética del país y la autosuficiencia o demanda de combustibles interna más económica y lo más amigable con el medio ambiente y desde luego garantizar la capacidad de producción que demanda el sector privado y público en la matriz de sustitución energética del país, que liderará en los próximos años el gas natural.

De otra parte, se debe impulsar un régimen contractual hidrocarburífero que garantice el principio constitucional de inalienabilidad o no enajenación de los recursos de hidrocarburos, que permita la extracción directa o compartida de los mismos, para ejecutar nuevos proyectos de exploración y explotación de gas natural y petróleo, aprovechando la experiencia y la capacidad económica y financiera de ECOPETROL S.A., para los mismos, e incluso para recuperar y potencializar yacimientos maduros, garantizando primordialmente la demanda interna y obteniendo importantes ingresos con los excedentes exportables.

En la actualidad el contrato de concesión moderna o E&P para la exploración y explotación de hidrocarburos, al entregar a los privados los recursos naturales no renovables de petróleo y gas hasta su agotamiento, contraviene o infringe los principios constitucionales de inalienabilidad e irrenunciabilidad de los recursos hidrocarburíferos de propiedad del Estado y, además, no garantiza el abastecimiento internos con calidad y a precios justos, que beneficie el bolsillo de los colombianos y la competitividad del sector productivo.

La concesión al eliminar la participación eficaz del Estado como dueño del recurso en la producción de crudo o gas natural, éste renunció a lo irrenunciable y, no es aceptable el argumento que el beneficio de la concesión es el pago de regalías, porque ésta es del orden constitucional y se encuentra reglamentada por ley, por lo que jamás podrá ser objeto de acuerdo de voluntades en el contrato de explotación de petróleo y gas natural. Frente a los impuestos, éstos son del resorte exclusivo del estatuto tributario para cualquier actividad económica y no del contrato de concesión y la ANH no es autoridad tributaria.

Según la DIAN entre los años 2009 y 2019 se dejaron de recibir 4.2 billones de pesos por rentas exentas, deducción por inversión en activos y descuentos tributarios en actividades de hidrocarburos. De otra parte, en devoluciones del IVA al sector hidrocarburífero entre los años 2012 y 2020, ascendieron a la suma de 9.2 billones de pesos.

De acuerdo al siguiente cuadro de tasas nominales Vs tasas efectivas elaborado en el año 2015 por JORGE ENRIQUE ESPITIA de la contraloría general de la República, se indica que de la tasa nominal del 31 por ciento, el sector de hidrocarburos paga una tarifa efectiva del 8.82 por ciento.

EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO EXISTEN 227 PREBENDAS Y DEDUCCIONES Tasas nominales vs tasas efectivas

Actividades:	Tarifa Nominal (%)	Tarifa Efectiva (%)
ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA, DE ENSEÑANZA, ACTIVIDADES DE ATENCIÓN DE LA SALUD Y DE ASISTENCIA SOCIAL	24	0,39
ACTIVIDADES FINANCIERAS, INMOBILIARIAS Y DE SEGUROS	25	1,18
ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS, TÉCNICAS Y DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO	24	4,46
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	25	4,94
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO, ACTIVIDADES DE ALIMENTACIÓN Y DE SERVICIO DE COMIDAS	25	4,18
CONSTRUCCIÓN	24	7,62
ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AGUA	25	9,63
INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	25	3,15
MANUFACTURA	24	4,57
MINERÍA Y HIDROCARBUROS	31	8,82
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	24	1,06
Total general	24	2,50

Ilustración 3 Exenciones Tributarias

El actual modelo contractual E&P de hidrocarburos reduce a cero o a la mínima expresión, la rentabilidad efectiva o ganancia neta de la producción de hidrocarburos de propiedad estatal. Otra cosa diferente y sin impacto real a la producción, son los contratos TEA de investigación y conocimiento, en los cuales se han pactado unos porcentajes de participación de producción en las pruebas. El siguiente cuadro de fuente oficial nos ratifica que el promedio de participación de

los E&P hasta el 31 de diciembre de 2018 fue del 0.4%. (Letra en rojo fuera de fuente).

PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN PARA LA ANH											
Contrato	Operador	País de Origen	en Colombia	Contratista	Área Regional	Departamento	Ciudad	Participación ANH (%)	Fecha Firma	Inversión (USD)	Inversión Efectiva (USD)
99	HAREN DE COLOMBIA LIMITED-CANCELADA	ESTADOS UNIDOS	SI	HAREN DE COLOMBIA LIMITED-CANCELADA(100%)	MITZLAP	CASANARE V. CHAPIN	LOQUAZO	0,00	07/05/2005	\$ 270.000	\$ 0
100	PLATINO ENERGY HOLDINGS II CORP. SUCURSAL COLOMBIA EN LIQUIDACIÓN	CANADA	SI	PLATINO ENERGY HOLDINGS II CORP. SUCURSAL COLOMBIA EN LIQUIDACIÓN(100%)	0076-53	CALDAS Y CAQUETA	BOYERRE	0,50	04/04/2008	\$ 600.000	\$ 300.000
101	PERENCO OIL AND GAS COLOMBIA LIMITED	INGLATERRA	SI	PERENCO OIL AND GAS COLOMBIA LIMITED(50%) / CNOCOC PERCELEAM COLOMBIA LIMITED(50%) / CEPISA COLOMBIA S.A.(0%)	0073-39	TOLIMA, CAQUETA Y META	LOQUAZO	0,00	12/12/2005	\$ 100.000	\$ 100.000
102	PERENCO OIL AND GAS COLOMBIA LIMITED	INGLATERRA	SI	PERENCO OIL AND GAS COLOMBIA LIMITED(50%) / CNOCOC NOTAL ANDINA LLC(50%) / OCCIDENTAL DE COLOMBIA LLC(0%)	3036-05	CASANARE RAJICA	LOQUAZO	0,00	16/02/2005	\$ 500.000	\$ 500.000
A CORTE DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2018, LA ANH HABÍA ADJUDICADO 101 CONTRATOS "TEAS" CON UNA PARTICIPACIÓN PROMEDIO EN LA PRODUCCIÓN PARA LA ANH (LA NACIÓN) DE 0,04%								0,04		\$ 1.022.000.000	\$ 894.341.360
1. CONTRATACIÓN DIRECTA 2. E&P E&E 3. E&P E&E 4. E&P E&E 5. E&P E&E 6. E&P E&E 7. E&P E&E 8. E&P E&E 9. TEAS 10.											

Ilustración 4 Participación en la producción

Recordemos que el government take de los contratos de concesión de la ANH incluyendo impuestos y regalías es del 27.60 por ciento, mientras que en el de asociación es del 73.62 % y el directo de ECOPETROL es de 92.64 por ciento.



Ilustración 5 Government Take Contrato Concesión

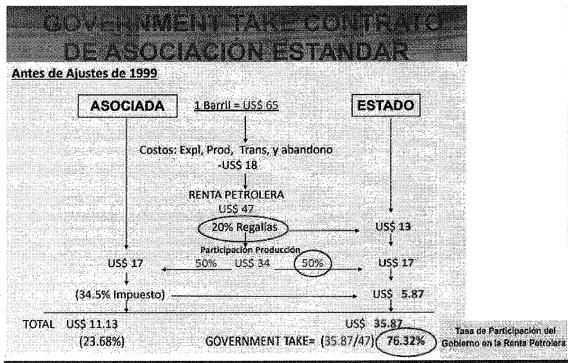


Ilustración 6 Government Take Contrato de Asociación

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

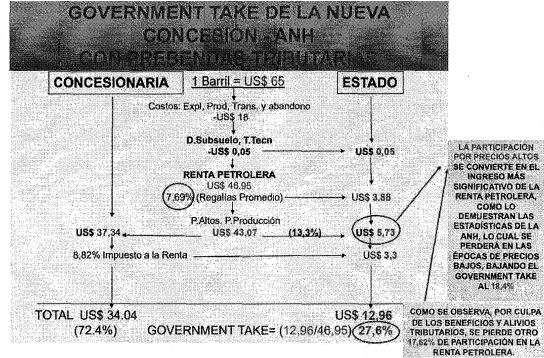


Ilustración 7 Government Take Nueva Concesión

Se justifica adicionalmente este proyecto de Ley, por la intrascendente gestión de derechos económicos obtenidos por la ANH desde su creación hasta el año 2020, lo cual es un desastre para el patrimonio público, pues simplemente en los primeros 16 años recibió una suma de 3.9 billones de pesos, con un promedio anual insignificante de 232 mil millones de pesos, incluyendo ingresos por precios más altos, cifra ésta que corresponde a menos de la mitad de sus gastos de funcionamiento anual.

Tabla 1 Recauda Derechos Económicos

Representa el 4.9% de la inversión ejecutada en exploración.

VALOR RECAUDADO POR CONCEPTO DE DERECHOS ECONÓMICOS

Cifras en COP

A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

Año	USO DE SUBSUELO	TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	PRECIOS ALTOS	PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN	TOTAL
2004	817.782.566	885.836.811	LOS RECIBIDO POR PRECIOS ALTOS.	EN LOS 613 CONTRATOS FIRMADOS AL 31 DE DIC DE 2018.	1.703.619.377
2005	3.720.810.301	986.724.767	TRIPLO LA PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN.	EN LA PRODUCCIÓN, ES DEL 3.31%.	4.707.535.068
2006	7.358.811.322	1.830.138.618			9.188.950.940
2007	8.819.692.882	3.432.787.618			12.252.480.500
2008	180.858.484.847	5.187.134.817			186.045.619.664
2009	143.844.633.351	6.839.033.264	69.612.493.184		210.296.959.799
2010	80.839.371.892	6.730.751.825	389.801.593.743		477.361.717.460
2011	148.617.292.523	5.325.374.492	424.668.741.180		678.611.366.195
2012	140.710.086.830	2.580.743.827	560.836.489.288		704.127.320.945
2013	42.186.774.282	17.820.346.111	593.523.549.092		653.530.669.485
2014	30.047.044.192	6.987.274.016	322.748.621.888		330.002.939.096
2015	54.271.947.872	4.202.493.029	234.762.178.970		293.236.619.871
2016	48.023.166.078	3.782.140.735	77.088.538.321		129.093.845.134
2017	38.039.066.478	3.907.515.953	236.887.504.468		242.834.386.900
2018	32.182.628.702	3.027.078.834	678.447.292.529		1.013.758.000.065
Total	8.968.371.344.477	8.70.824.248.029	8.838.868.893.544	8.1.219.011.029.553	8.6.893.127.527.624

Fuente Oficial (Letra roja fuera del texto)

Este cuadro nos indica que los gastos de funcionamiento en 15 años de creación de la ANH equivalen a 0.67 billones de pesos. La utilidad neta en 15 años corresponde a 3.01 billón de pesos. En resumen, los ingresos anuales de ese periodo equivalen a 200 mil millones de pesos en promedio, cifra muy inferior a los gastos de funcionamiento anual de la ANH.

De otra parte, en la práctica el contrato de concesión moderna no ha logrado los objetivos de encontrar nuevos hallazgos de grandes dimensiones en reservas, como si lo obtuvo en forma determinante el contrato de asociación del presidente ALFONSO LOPEZ MICHELSEN, modelo contractual que hoy aporta cerca del 80 por ciento del total de la producción nacional de hidrocarburos.

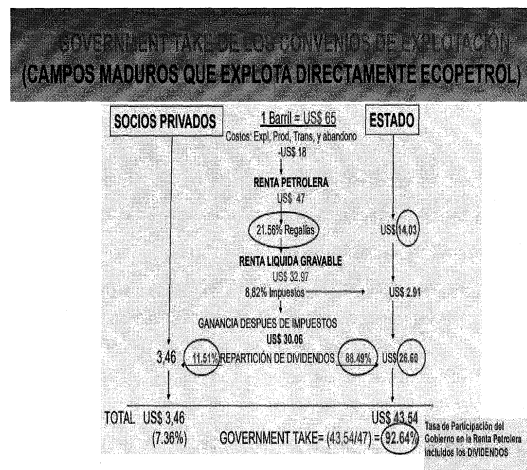


Ilustración 8 Government Take Convenios de Exploración

Es por ello, que el debate el modelo de contratación para la explotación de recursos naturales hidrocarbúricos de propiedad estatal, no puede incluir como beneficio

contractual, los conceptos de regalías e impuestos, al ser estos autónomos y materia de otras disposiciones legales. EL contrato de concesión moderna le ha causado un grave daño al patrimonio público y las finanzas públicas de la Nación y entes territoriales, y no hay derecho que la ANH siga sustentando la entrega o despojo de nuestra riqueza petrolera a los particulares, porque no hay inversionistas a nivel nacional o internacional, que quieran compartir equitativamente la producción nacional de gas y petróleo, ante otras supuestas condiciones favorables en otros países. Este argumento no es cierto, porque la demanda de crudo y gas a nivel mundial sigue creciendo al igual con la población, industria, transporte y servicios a nivel mundial.

Ahora, si fuera cierto que no hay inversionistas que no quieran invertir sin saqueo de nuestra riqueza, hoy tenemos a ECOPETROL S.A., una empresa con suficientes recursos financieros, con una extraordinaria experiencia en la explotación de hidrocarburos y con tecnologías de punta, que permitiría aumentar significativamente las reservas de crudo y gas. Ello en contraste con la inmensa mayoría de los concesionarios que no han encontrado un campo importante e incluso muchos de ellos, no han arrancado la actividad de exploración, ni han cumplido el cronograma de inversiones.

Recordemos que Ecopetrol S.A., en un solo proyecto de FRACKING en los Estados Unidos invirtió aproximadamente 1.500 millones de dólares, y está dispuesto a seguir aumentando recurso para esos proyectos en Estados Unidos de Norteamérica. Lo lógico era que el Congreso de la República participara en ese tipo de decisiones con nuestro patrimonio público, buscando que esos recursos se invirtieran en Colombia, para incrementar nuestras reservas de petróleo y gas, y la

producción en mejores condiciones que las del actual contrato de concesión moderna E&P.

Con la creación de la ANH se buscó remover los supuestos obstáculos jurídicos que afectaban el desarrollo del sector de hidrocarburos con el impulso del contrato de concesión moderna E&P como elemento fundamental para aumentar significativamente los proyectos de exploración y explotación de petróleo y gas, entregando la titularidad exclusiva de la producción al concesionario en contra de la soberanía petrolera y gasífera, quienes obtienen una de las rentas o beneficios económicos más grandes del mundo petrolero.

El resultado de esa política de enajenación de nuestros recursos hidrocarburíferos, es una desilusión o un descalabro para el país, al no haber significado los contratos de concesión E&P, nuevos descubrimientos significativos para las reservas de mediano y largo plazo. Esta política impulsada desde el año 2003 debe suspenderse en forma inmediata, ya que sin reservas importantes y los escasos ingresos económicos de la ANH que en 18 años que apenas llegaron a la vergonzosa cifra de 3 billones de pesos, muy inferior a los dividendos recibidos por los accionistas particulares de ECOPETROL S.A.

En cambio, el modelo de la soberanía energética que se impulsó desde el gobierno liberal de ALFONSO LOPEZ MICHELSEN, es el que produce hoy cerca del 80 % de los hidrocarburos y mantiene las reservas más estratégicas a mediano y largo plazo a través de ECOPETROL S.A., que administra nuestra riqueza pública sin la participación o asocio de las grandes o medianas empresas extractivas del mundo, extendiendo su experiencia y su músculo financiero a proyectos en otros países como Estados Unidos, Brasil, entre otros.

Podemos decir que solo ECOPETROL S.A., ha invertido en el exterior durante los últimos 18 años, más recursos en dólares, que los invertidos por todos los concesionarios de la ANH en el mismo periodo de años. Por ello, si el Congreso de la República aprueba el contrato de producción compartida equilibrada para asegurar la soberanía energética de hidrocarburos, ECOPETROL deberá priorizar sus inversiones en el territorio nacional, incluso con la participación del sector privado como lo propone este proyecto de ley, para impulsar con más entusiasmo la actividad exploratoria hidrocarburífera y en los proyectos de recobro mejorado en los yacimientos convencionales.

El Congreso de la República tiene la responsabilidad de garantizar el aumento de reservas de crudo y gas del país, que garantice el crecimiento de nuestra economía y el consumo de los usuarios de servicios públicos. Según el Ministerio de Minas y Energía la producción de gas comercializada en Colombia fue de 1.065 millones de pies cúbicos por día (mpcd) en junio de 2021, lo que significó un incremento del 9.8 por ciento, frente a lo informado en el pasado mes de mayo de 970.4 millones de pies cúbicos. Este incremento se debió entre otros al aumento de gas de lo ya descubierto y comercializado en los campos de Cusiana, Cupiagua Sur y Pauto Sur, en el departamento de Casanare por la explotación de ECOPETROL de los antiguos contratos de asociación, no hay una participación significativa de la ANH en la producción de gas.

El Piedemonte y los campos off short entre otros, tienen importantes reservas de gas natural, que no son contabilizadas por el gobierno nacional por temas de regulación, pero son suficientes para garantizar el abastecimiento interno por más de 15 años.

Los proyectos de recobro mejorado han sido fundamentales para aumentar las reservas probadas de petróleo, como lo anunció la ANH que en año 2019 llegaron a 2.036 millones de barriles, un incremento del 4% con respecto al año 2018, especialmente en los campos: Rubiales (248 mbd), Chichimene (152), Castilla (123).



Ilustración 9 Reporte de Reservas Probadas

Así las cosas, con un nuevo modelo de contratación de producción compartida y con ECOPETROL a la cabeza de la actividad extractiva nacional, podremos obtener mayores reservas de hidrocarburos y mejorar sustancialmente los ingresos de los presupuestos de la Nación y los entes territoriales.

La futura Ley de hidrocarburos que deberá ser aprobada por el Congreso de la República, ayudará en forma significativa a mejor los ingresos de los presupuestos de la Nación, que hoy se encuentran muy limitados, en medio de una riqueza

petrolera y gasífera, pero que están al servicio de intereses privados y no de los colombianos, como debería ser.

IV-. OBJETIVOS

El presente proyecto de Ley de Hidrocarburos tiene por objetivo restablecer el orden jurídico constitucional y legal en materia de explotación de recursos naturales no renovables hidrocarburíferos, de conformidad con los artículos 332 y 360 de la Constitución Política y el artículo 6° de la Ley 865 de 2001, para lo cual se deroga el contrato de concesión E&P, por ser abiertamente antagónico con el principio superior de inalienabilidad de los hidrocarburos estatales, al ser el concesionario el propietario exclusivo de los recursos de petróleo y gas natural hasta el límite económico del yacimiento, es decir hasta su agotamiento, como consta en el clausulado diseñado por la Agencia Nacional de hidrocarburos.

La cláusula del contrato E&P dice textualmente así:

“5.2. Prórroga del Período de Producción: Por solicitud del Contratista, la ANH está facultada para prorrogar el Período de Producción por lapsos sucesivos que no superen diez (10) Años, y hasta el Límite Económico del Campo (...).”

De otra parte, en el contrato de concesión sobre la disponibilidad del recurso hidrocarburífero señala que el contratista tendrá libertad de vender en el país o de exportar los hidrocarburos que le correspondan, o de disponer de los mismos en cualquier forma, lo cual atenta contra el abastecimiento interno.

El proyecto de Ley de Hidrocarburos, establece como modelo el contrato de producción compartida de hidrocarburos, donde el Estado conserva la titularidad

constitucional de los recursos naturales no renovables hidrocarburíferos, y el contratista tiene el beneficio económico a una contraprestación pactada, que le permita recuperar los costos de exploración y explotación y obtener una utilidad razonada, lo cual implica que el contratista es titular de un derecho crediticio y no propietario de las reservas y la producción de petróleo o gas natural estatal. Así mismo, el proyecto de ley prohíbe las prórrogas de los contratos de concesión moderna o E&P, por ser contrarios al espíritu de este.

Diferentes estamentos de la sociedad colombiana demandan cambios sustanciales en las condiciones para la explotación de los recursos de hidrocarburos estatales, y el Congreso de la República en sintonía con la Constitución y las demandas ciudadanas, a través de éste Proyecto de Ley busca materializar la soberanía sobre los recursos estatales de petróleo y gas, determinando una mayor participación pública en la producción sostenible de los mismos, incorporando la energía suficiente que garantice satisfacer con calidad y precios competitivos la demanda energética industrial, manufacturera, agroindustrial, comercial y, especialmente la demanda de servicios públicos domiciliarios y de transporte.

Otro objetivo del Proyecto de Ley de Hidrocarburos es el de entregar la administración a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, de todas las reservas estatales de petróleo y gas natural descubiertas o por descubrir en los yacimientos convencionales o no convencionales, ante el avance irreversible de la privatización de ECOPETROL S.A., quien es un administrador de las reservas asignadas, pero lamentablemente en sus estados financieros a junio de 2021, supuestamente se apropió de las mismas, al incluirlas como activos no corrientes de recursos naturales, por un valor que supera los 33 billones de pesos, de los cuales los socios particulares son dueños del 11.5 % que corresponde a cerca de 4 billones de pesos,

quebrantando en forma grave la Constitución Política, que como se dijo prohíbe la enajenación de los recursos naturales no renovables de petróleo y gas natural.

En ese mismo sentido, el Proyecto de Ley ordena entregar a la ANH los activos estatales no corrientes de los estados financieros a junio de 2021, de la sociedad de economía mixta ECOPETROL S.A., correspondientes a propiedades, plantas (refinerías), puertos, oleoductos y equipo por cerca de 70 billones de pesos, que son patrimonio público de los colombianos y el Congreso de la República no ha autorizado su enajenación en favor de la empresa ECOPETROL S.A., y de sus socios particulares, quienes supuestamente son dueños de la refinerías, puertos, edificios, etc., hasta por el 11.5 por ciento de su valor, que equivale a 8 billones de pesos.

El Congreso de la República debe reglamentar la figura del administrador de los recursos naturales no renovables de petróleo y gas, que son de propiedad del Estado, impidiendo que particulares se beneficien de la riqueza de nuestro subsuelo y de los bienes estatales, que son de propiedad ciento por ciento de los colombianos, como ocurre ilegalmente con un porcentaje privado de las acciones de ECOPETROL.

V-. CONTEXTO MUNDIAL DE LOS HIDROCARBUROS

En el mundo el uso de los recursos naturales no renovables, y en particular la energía, se ha constituido hoy y a mediano plazo, en la base del desarrollo de las naciones. Vemos como a mediados del siglo 19, el carbón era el energético más importante y de mayor uso para la humanidad. En el año 1930 el petróleo se

convierte en el energético más importante del siglo 20 y también para otros usos para en sectores: agropecuario, farmacéutico, textilero, construcción, entre otros.

Un reporte sobre el consumo de energía primaria en el mundo, publicado en junio de 2020 por la British Petroleum Company – BP, indica que las energías fósiles como el petróleo con mayor concentración de energía por unidad y más económica, el carbón y el gas natural, representan el 83% de la energía mundial, seguidas por la energía hidroeléctrica con el 7%, las energías renovables con el 6%, y la energía nuclear con el 4%, sin que ninguna de las energías preexistentes, o que ya están posesionadas en el mercado, desaparecen, o disminuyan su consumo. El consumo de todas las energías va en aumento; unas más rápido que otras. Pero todas obedeciendo el aumento acelerado del consumo de la energía, dado por el crecimiento exponencial de la humanidad y su desarrollo industrial.

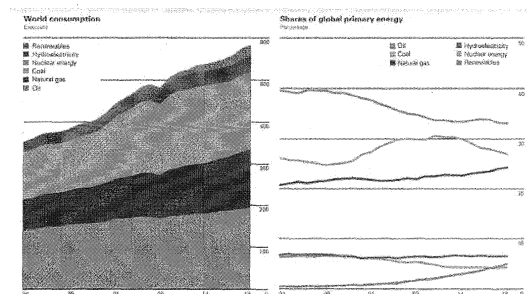


Fig. 1. Consumo de Energía Primaria en el Mundo. Fuente: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>

Ilustración 10 Consumo de energía primaria

Un factor primordial es el crecimiento de la población mundial que entre 2019 y 2050 se calcula un incremento cercano a los 2 mil millones, cifra igual al 26% de toda la población existente. Se prevé que la población mundial aumente a 9.200 millones en el año 2040. Los analistas consideran que el petróleo será remplazado por otro energético, especialmente por consideraciones económicas cuando el barril de petróleo superare los 400 dólares, especialmente porque el petróleo es la fuente con mayor concentración de energía por unidad de masa, lo que la convierte en la fuente energética por unidad de medida más económica. Es por ello que, Colombia como otros países subdesarrollados, están lejos de subsidiar la generación de energía renovable, porque actualmente siguen siendo éstas muy costosas.

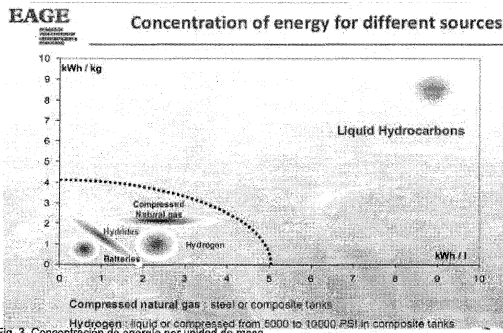


Fig. 3. Concentración de energía por unidad de masa. Fuente: <https://www.eage.org/>

Ilustración 11 Concentración de energía por fuente

Fuente: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>

En la figura queda claro que el petróleo representa el 33% de la energía consumida en el mundo, seguida por el carbón con el 26%, y el gas natural con el 24%. Esto es, los hidrocarburos representan el 57% de la canasta energética mundial. Pasarán muchos años, para que ese volumen de energía sea sustituido por otros energéticos renovables.

De la misma manera, puede observarse que, desde el inicio del uso industrial de las energías, ninguna de las energías aparece para sustituir a otra. Es decir, las energías nuevas llegan con bajo consumo, y se van posesionando en el mercado energético, a medida que se transforma el aparato productivo industrial y tecnológico, y aumenta su uso.

También se observa, que ninguna de las energías preexistentes, o que ya están posesionadas en el mercado, desaparecen, o disminuyen su consumo. El consumo de todas las energías va en aumento; unas más rápido que otras. Pero todas obedeciendo el aumento acelerado del consumo de la energía, dado por el crecimiento exponencial de la humanidad y su desarrollo industrial.

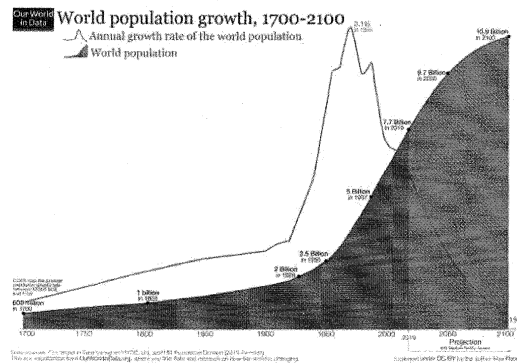


Fig. 2. Crecimiento de la población mundial. Fuente: <https://everchem.com/world-population-growth-coming-to-an-end/>

Ilustración 12 Crecimiento Demográfico Mundial

La Agencia Nacional de Hidrocarburos y Ecopetrol S.A en sus portales web, destaca que del 39% del petróleo convencional descubierto en el mundo, se ha producido 1.4 Billones de barriles, de 3.6 Billones descubiertos. A este indicador se le llama Factor de Recobro (FR). En Estados Unidos, donde el petróleo es propiedad privada, este FR ya superó el 60%, aplicando Métodos de Recobro Mejorado (EOR), y el promedio mundial es del 40%.

De otra parte, se estima que los hidrocarburos convencionales descubiertos y que quedan por extraer, sin utilizar métodos de recobro mejorado, se producirán a un costo que oscilará entre 5 y 40 dólares por barril. Igualmente, el 11% de los

hidrocarburos convencionales ya descubiertos, que se extraerán con métodos de recobro mejorado tendrán un costo entre 32 y 82 dólares por barril.

Se informa que los combustibles carbón, petróleo y gas, seguirán siendo la parte dominante de la combinación energética a nivel mundial, con una participación del 75% en el año 2040. El combustible con mayor crecimiento en la demanda es el gas natural, calculando que la tasa de crecimiento promedio anual será del 1,7% hasta el año 2040.

Como se puede observar en la figura 12, se prevé que la población mundial aumente a 9.200 millones en 2040. Según la Organización para las Naciones Unidas, en su informe sobre la revisión del crecimiento de la población mundial, la mayor parte de este crecimiento provendrá de los países en desarrollo (más del 90%), en particular Oriente Medio y África (41%), y la India (ver figura 12).

Se prevé que los países en desarrollo aumenten su participación en la demanda mundial de energía alrededor del 63% en 2040, y que la demanda de energía en India y China aumente en alrededor de 22 y 21 millones de barriles probados diarios respectivamente, en el período 2015-2040, lo que representa más del 50% del crecimiento de la demanda de energía en los países en desarrollo.

Se proyecta que los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) seguirán siendo la parte dominante de la combinación energética a nivel mundial, con una participación del 75% en el año 2040. El combustible con mayor crecimiento en la demanda es el gas natural, a una tasa de crecimiento promedio anual de 1.7 por ciento hasta el año 2040.

Si observamos los actuales precios del petróleo barril Brent están superando los 80 dólares barril, así como el aumento del precio internacional del gas natural,

podemos afirmar que el crecimiento de la demanda mundial de combustibles fósiles es mayor que la oferta, lo que impulsa el aumento del precio, debido a que la industria ha crecido más rápido sin hacer reconversión de sus equipos a energías renovables. Es por ello que, el mundo va a soportar más pronto que tarde una escasez de energía y un incremento sustancial en los precios internacionales del crudo y gas, sin que se vislumbre una sustitución sustancial de la energía fósil antes del 2050.

Aún se está lejos, para que países pobres o subdesarrollados como Colombia, tengan la capacidad económica de subsidiar la generación de su energía a través de fuentes alternativas o renovables como el sol o el viento. Estas energías siguen siendo muy costosas frente a los pocos recursos públicos y privados que caracterizan estas economías.

Las modalidades contractuales para la explotación de recursos de hidrocarburos de mayor trascendencia a nivel mundial han sido el contrato de concesión, contrato de arrendamiento de petróleo y gas natural, y el contrato de producción compartida. Su implementación depende del modelo de propiedad o titularidad de esos recursos naturales no renovables, que en unos casos es totalmente estatal, incluso en algunos países con la prohibición expresa de enajenarlos, utilizando el modelo de producción compartida; en otros casos, la propiedad hidrocarburífera es totalmente privada como en los Estados Unidos, donde se generalizó el contrato de arrendamiento de petróleo y gas y; un tercer modelo donde el Estado permite desde su Constitución que las empresas concesionarias se apropien de toda la producción de petróleo o gas, es decir sin la participación estatal en la producción hasta su agotamiento, a cambio de impuestos, regalías, canon superficiario y otras pequeñas compensaciones.

En Colombia han trascendido dos modelos contractuales de explotación de hidrocarburos, uno el de Asociación que respetó la Constitución política de Colombia que prohíbe la enajenación de las reservas de petróleo y gas, porque son de propiedad exclusiva del Estado, como ocurre con más del 77% del petróleo y gas que se produce en Colombia. El otro modelo es el contrato de concesión que está por fuera de la Constitución Política, al entregársele a la empresa extractora la propiedad de las reservas de hidrocarburos, incluso hasta su agotamiento, es decir a perpetuidad, y según el contrato de concesión (numeral 14.2 sobre disponibilidad) señala que el contratista tendrá libertad de vender en el país o de exportar los hidrocarburos que le correspondan, o de disponer de los mismos en cualquier forma.

El Proyecto de Ley de Hidrocarburos acoge la tendencia mundial de contratación de producción compartida de hidrocarburos de propiedad estatal, recuperando la soberanía de nuestros recursos en beneficio financiero de los diferentes proyectos y programas que buscan disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de competitividad de todos los sectores productivos.

El acuerdo de París y sus diferentes conferencias pretenden reducir la emisión de gases efecto invernadero en el mundo entero, sin que se vislumbre hoy una sustitución cierta y real de los hidrocarburos al año 2050, lo cual significa que el mundo seguirá consumiendo la energía fósil durante los próximos 30 años, teniendo en cuenta que el creciente aumento de la población que en el año 2040 será de 9.200 millones de habitantes, demandará mucho más recursos hidrocarburíferos para atender el desarrollo económico y social.

Colombia que apenas ha aportado el 0.04 por ciento de los gases efecto invernadero, frente a países que han aportado hasta el 20 por ciento de esos gases, no puede asumir como si fuera el mayor emisor (USA – CHINA), para limitar su

capacidad de extracción de sus recursos naturales no renovables, especialmente el gas natural, principal recurso para hacer la transición de la matriz energética en los próximos lustros, con un sistema de estabilización de precios competitivos.

Nuestro país debe ir al ritmo de su responsabilidad histórica, lo cual permite evitar durante los próximos 30 años la falta de la energía fósil para atender la demanda del sector productivo, que no cuenta con los millonarios recursos para la reconversión de sus equipos a las energías renovables, ni tendrían los recursos financieros para atender las importaciones de crudo, combustibles y gas natural. Tampoco el Estado cuenta con los recursos suficientes para subsidiar a la población de clase media y pobre del país, en el consumo de energías renovables.

VI. CONCLUSIÓN

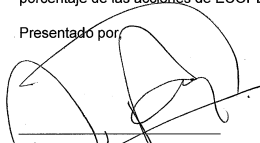
El Congreso de la República no puede seguir convalidando su papel de desposeído o despojado de su competencia superior para la fijar las condiciones para la exploración y explotación racional y sostenible de los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo, debe implementar directamente y lo más pronto posible la primera ley de hidrocarburos de esta Constitución de 1991, que devuelva la titularidad de toda las reservas y producción de petróleo y gas en favor del Estado colombiano. De esta determinación se podrá mejorar la calidad de vida de los colombianos, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo preservando un ambiente sano, conforme a lo dispuesto por el artículo 334 constitucional.

Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado. Son de carácter estratégico, y para su

explotación se debe garantizar un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado priorizando los requerimientos de la demanda interna presente y futura para garantizar su abastecimiento. Así mismo debe fijar con claridad las relaciones jurídicas del Estado con los particulares, mediante el contrato de producción compartida.

El Congreso de la República debe reglamentar la figura del administrador de los recursos naturales no renovables de petróleo y gas, que son de propiedad del Estado, impidiendo que particulares se beneficien de la riqueza de nuestro subsuelo que es de propiedad ciento por ciento de los colombianos, como ocurre con un porcentaje de las acciones de ECOPETROL.

Presentado por,

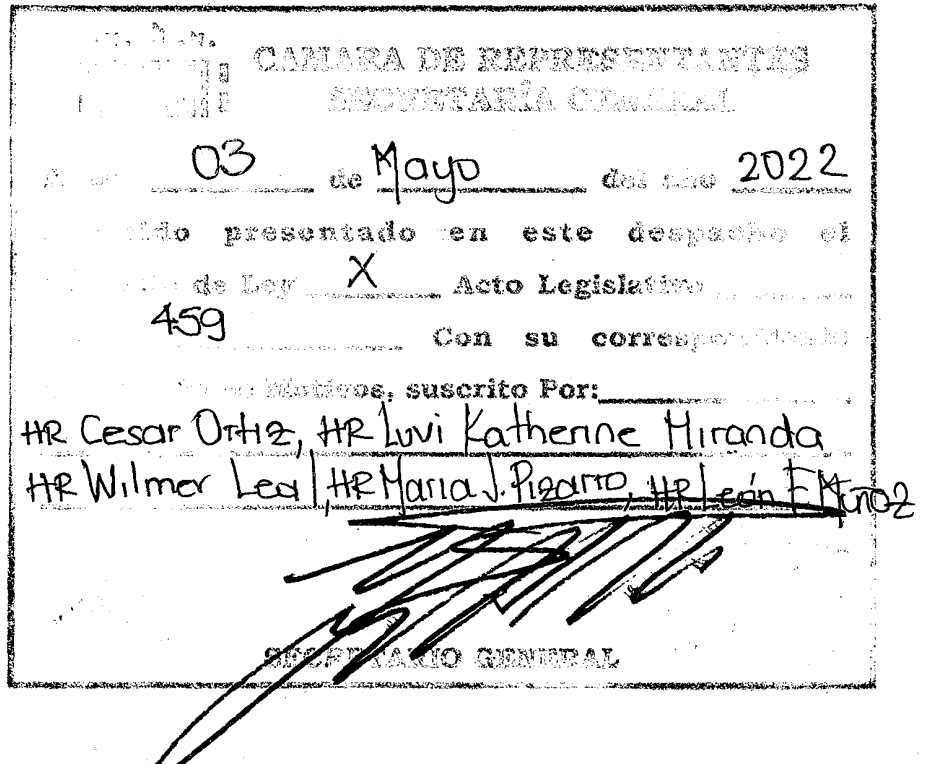

CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


KATHERINE MIRANDA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


WILMER LEAL PÉREZ
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


JUAN DIEGO MUÑOZ
 Representante Electo
 Partido Alianza Verde

ANA CAROLINA ESPITIA
 Senadora Electa
 Partido Alianza Verde



PROYECTO DE LEY NÚMERO 460 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la divulgación de encuestas y estudios de carácter político y electoral para garantizar su calidad y confiabilidad y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2022

“Por medio de la cual se establecen medidas para la divulgación de encuestas y estudios de carácter político y electoral para garantizar su calidad y confiabilidad y se dictan otras disposiciones”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:**

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objetoregular la realización y divulgación de encuestas paracargos de elección popular, con el fin de garantizar laigualdad al acceso de la información y la transparencia de los datos en aras de aumentar la confiabilidad y robustecer técnicamente la aplicación de dichas técnicas de investigación en el territorio nacional.

ARTÍCULO 2. Alcance. Las disposiciones contenidas en este capítulo de la presente Ley, son aplicables a todo estudio que se publique y a las personas jurídicas que los realicen y divulguen, cuyo objetivo sea dar a conocer preferencias o tendencias políticas y electorales, incluyendo la intención de voto y la imagen de los candidatos para procesos de decisión o elección mediante voto popular.

Las encuestas realizadas o encargadas por los partidos políticos con el fin de escoger sus candidatos, serán de obligatoria publicación y se registrarán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

ARTÍCULO 3. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se deben considerar las siguientes definiciones:

1. **Encuesta o encuesta probabilística:** Producto técnico de base científica que consiste en aplicar un conjunto de técnicas y procedimientos mediante los cuales, sobre la base de un cuestionario específico, se obtienen datos e información respecto de las opiniones, deseos, actitudes o comportamientos de un grupo representativo de consultados y cuyos resultados pueden ser generalizados a universos definidos y conocidos de la población. Esta herramienta tiene por objeto obtener información estadística, del proceso electoral o de opinión pública que permite una medición objetiva de los procesos políticos. Para efectos de la presente ley, entendiéndose por encuesta, toda encuesta probabilística.

2. **Sondeo:** Procedimiento que permite conocer las opiniones y actitudes de una colectividad por medio de un cuestionario que se aplica a un grupo de sus integrantes. Se caracteriza por no ser preparado ni planeado antes de su realización, sin ninguna fundamentación técnica ni probabilística. Este procedimiento expedito de medición está dirigido a muestras de la población que no se juzgan como representativas del conjunto al que pertenecen, el cual busca obtener información no científica acerca de un asunto. Los resultados de este tipo de estudio no son generalizables para la población.

3. **Firmas encuestadoras:** Para todos los efectos de la presente ley, se entenderán como firmas encuestadoras todas las personas jurídicas que publiquen encuestas, cuyo objetivo sea el levantamiento, recolección y procesamiento de datos para dar a conocer preferencias o tendencias políticas o electorales para procesos de decisión o elección mediante voto popular y se hayan registrado para tal fin en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.

4. **Municipios de inclusión forzosa para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas:** serán aquellos municipios con una población igual o superior a 800,000 habitantes.

5. **Municipios grandes para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas:** serán aquellos municipios con una población inferior a 799,999 y superior a 100,000 habitantes.







6. **Municipios medianos para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas:** serán aquellos municipios con una población inferior a 99,999 habitantes y superior a 50,000 habitantes.

7. **Municipios pequeños para la toma de muestras en investigaciones cuantitativas:** serán aquellos municipios con una población inferior a 50,000 habitantes.

ARTÍCULO 4. De la Selección de la Muestra. Toda encuesta electoral que sea publicada y divulgada en medios de comunicación, debe garantizar representatividad a través de un método científico en el cual todos los elementos de la población representada tengan una probabilidad de ser elegidos para la muestra del estudio definidos dentro del diseño muestral. Se considerará encuesta toda aquella que tenga un margen de error de máximo tres por ciento (3%) y un nivel de confianza mínimo del noventa y cinco por ciento (95%) para las preguntas de conocimiento, favorabilidad e intención de voto para personajes y/o candidatos con un fenómeno de ocurrencia de más del 30%, en el caso de los estudios a nivel nacional. Para el


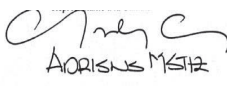
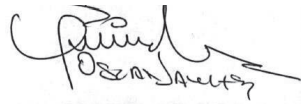

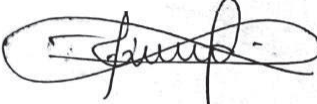
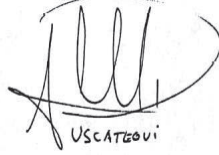
<p>caso de los estudios a nivel departamental y/o municipal, el margen de error máximo será del cinco por ciento (5%) y el nivel de confianza mínimo del noventa y cinco por ciento (95%) para las preguntas de conocimiento, favorabilidad e intención de voto y para personajes y/o candidatos con un fenómeno de ocurrencia de más del 30%. Además, la distribución de la muestra deberá cumplir con los siguientes parámetros:</p> <p>a) Cuando se trate de investigaciones sobre preferencias políticas relacionadas con mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter nacional, la muestra deberá incluir municipios o distritos con una población igual o superior a 800.000 habitantes, así como un subconjunto de municipios pequeños, medianos y grandes de todas las regiones del país.</p> <p>b) Cuando se trate de investigaciones sobre preferencias políticas relacionadas con mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter regional o departamental, la muestra deberá incluir a la capital departamental y como mínimo el 20% de los municipios del respectivo Departamento.</p> <p>c) Cuando se trate de investigaciones sobre preferencias políticas relacionadas con mecanismos de participación ciudadana o procesos electorales de carácter distrital o municipal, se debe garantizar que en la distribución de la muestra participen las subdivisiones administrativas, seleccionados de manera probabilística.</p> <p>ARTÍCULO 5. Encuestas de conocimiento, favorabilidad política, opinión o intención del voto. Cuando se indague por el conocimiento, la favorabilidad política opinión o intención de voto sobre políticos o personajes públicos susceptibles de ser elegidos a un cargo uninominal de elección popular se procurará indagar por la mayor diversidad de candidatos posible. La exclusión deliberada de candidatos con reconocimiento público y opciones de ser elegidos se considerará como manipulación al elector. En ningún caso podrán omitirse candidatos con un fenómeno de ocurrencia mayor del quince por ciento (15%).</p> <p>Una vez haya finalizado el término para la inscripción, las encuestas deberán incluir a todos los candidatos inscritos para la respectiva contienda electoral.</p> <p>ARTÍCULO 6. Requisitos formales para la publicación de encuestas. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar de manera clara y visible la siguiente información, a manera de ficha técnica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. La fuente de su financiación. 3. El tipo y tamaño de la muestra. 4. El tema o temas concretos a los que se refiere. 5. El texto literal de la pregunta o preguntas formuladas, y el orden en el que se realizaron. 6. Los candidatos por quienes se indagó. 7. El área y la fecha o período de tiempo en que se realizó. 8. El margen de error calculado. 9. Tipo de estudio con arreglo a las categorías descritas en la presente Ley. 10. El propósito del estudio. 11. Universo representado. 12. Técnica utilizada para la selección de la muestra. 13. Método de recolección de datos (persona a persona, telefónica, por correo u otra). 14. Personas o instituciones por quienes se indagó. 15. Nivel de confiabilidad. 16. Declaración en la que se informe si hubo algún tipo de contraprestación por responder la encuesta. En caso de que se hubiere otorgado contraprestación, se deberá declarar la naturaleza y el valor de dicha contraprestación. 17. En toda publicación deberá incluirse, de manera resaltada y claramente visible, que todas las encuestas se ven afectadas por márgenes de error. 18. El número efectivo de respuestas a cada una de las preguntas en forma individual. <p>Parágrafo 1. Con veinticuatro (24) de horas de anticipación a la publicación de la encuesta, la firma encuestadora deberá presentar ante el Consejo Nacional Electoral la ficha técnica en los términos señalados en la presente ley, tal y como será entregada a la persona natural o jurídica que encomendó el estudio y tal como ha de ser publicada en los medios de comunicación.</p> <p>Parágrafo 2. Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar los soportes de la información técnica de la encuesta y ésta deberá estar disponible al momento de la publicación de la misma en la página web del Consejo Nacional Electoral. Dicha información podrá ser entregada al público desde el momento de la publicación. Respecto de la encuesta que ha de ser publicada esta deberá depositarse ante la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas en el momento mismo de la publicación.</p>
<p>Parágrafo 3. Las encuestas o estudios de opinión que no cumplan con los requisitos establecidos en este artículo no podrán ser publicadas ni difundidas por los medios de comunicación en sus propios medios o en sus redes sociales.</p> <p>Parágrafo 4. En su revisión posterior, el Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen encuestas de carácter político o electoral, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada.</p> <p>ARTÍCULO 7. Informe técnico. Con anterioridad a la publicación de la encuesta, las firmas encuestadoras deberán depositar ante el Consejo Nacional Electoral un informe técnico en el que se consigne la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Copia del acto jurídico mediante el cual se encargó la encuesta. 2. Costo total de la encuesta. 3. Diseño muestral que evidencie la representatividad del estudio, el método de selección de la muestra y la trazabilidad de los datos. <p>Parágrafo. El costo total de la encuesta solo podrá ser publicado por el Consejo Nacional Electoral con el consentimiento expreso y por escrito del representante legal de la firma encuestadora depositante.</p> <p>ARTÍCULO 8. Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Preferencias Políticas y Electorales. La Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Preferencias Políticas y Electorales es un órgano técnico adscrito al Consejo Nacional Electoral, al que le corresponde verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>Serán funciones de la Comisión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recibir, estudiar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la elaboración y publicación de encuestas. 2. Reunirse periódicamente para revisar las encuestas que se presenten para su escrutinio. <p>Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral establecerá la reglamentación necesaria para el buen funcionamiento de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre preferencias políticas y electorales en un plazo no superior a tres (3) meses contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley.</p>	<p>ARTÍCULO 9. Conformación de la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Preferencias Políticas y Electorales. La Comisión estará integrada por siete (7) miembros con título profesional reconocido en Colombia, que hayan realizado estudios de pregrado, especialización, maestría y/o doctorado en áreas de las ciencias sociales o humanas y que cuenten con experiencia demostrable en investigación cuantitativa en los últimos dos años.</p> <p>Los miembros serán elegidos de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un (1) miembro nombrado por el Consejo Nacional Electoral. 2. Cuatro (4) miembros con experiencia en la aplicación de encuestas, nombrados por los decanos o directores de departamento de universidades acreditadas en alta calidad por el Ministerio de Educación con programas de pregrado, especialización, maestría y/o doctorados en Estadística, y cuyas plantas docentes cuenten con el mayor número de doctores en el área de estadística. 3. Un (1) miembro designado por el Consejo de Estado. 4. Un (1) miembro designado por el Procurador General de la Nación. <p>Parágrafo. No podrán pertenecer a la Comisión las personas que hayan tenido vínculos laborales o contractuales con personas naturales o jurídicas que realicen encuestas o investigación cuantitativa o cualitativa en política, con medios de comunicación, partidos políticos, movimientos y/o grupos significativos de ciudadanos que hayan participado o estén participando en investigaciones relacionadas directa o indirectamente con el debate electoral durante el año anterior a la fecha de las elecciones. Así mismo, tampoco podrán ser miembros de la Comisión, las personas cuyo cónyuge o compañero o compañera permanente, o cualquier pariente suyo dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad hayan tenido vínculos laborales o contractuales con las personas naturales o jurídicas a las que se refiere este parágrafo o que se inscriban como candidatos en las elecciones que se estén desarrollando.</p> <p>ARTÍCULO 10. De los encuestadores. Solamente podrán realizar encuestas de carácter electoral con ánimo de publicación, las firmas encuestadoras registradas ante el Consejo Nacional Electoral. Toda persona natural o jurídica que realice encuestas o sondeos de carácter electoral con el fin de ser publicadas sin encontrarse registrado, será sancionada con las multas previstas en la Ley 1475 de 2011 y en la presente Ley, o normas que las modifiquen, complementen o adicionen.</p> <p>También serán objeto de sanción las personas naturales o jurídicas que realicen o difundan</p>



<p>encuestas o sondeos de carácter electoral falsas, que publiquen o difundan encuestas que incumplan las disposiciones establecidas en la presente ley o que utilicen emblemas de empresas encuestadoras registradas ante el Consejo Nacional Electoral, sin tener autorización de la firma encuestadora para utilizarlo.</p> <p>ARTÍCULO 11. Del registro. Las entidades o personas que se ocupen de realizar encuestas sobre preferencias electorales deberán registrarse ante el Consejo Nacional Electoral, entidad que tendrá a su cargo la dirección y coordinación del Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.</p> <p>Las entidades que se ocupen de realizar encuestas de opinión sobre preferencias políticas y electorales deberán solicitar su inclusión en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras, como requisito previo para que sus encuestas puedan ser publicadas en los medios de comunicación.</p> <p>Para la inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras, se deberá aportar la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acreditación de experiencia en materia de realización de encuestas. Para ello, se aportarán los contratos cuyo objeto sea la realización de estudios de mercado y encuestas de opinión pública que hayan sido legalmente ejecutados con personas naturales o jurídicas en los 5 años anteriores a la presentación de la solicitud de inscripción en el registro. En caso de que las partes hayan convenido cláusulas o acuerdos de confidencialidad, el CNE garantizará la reserva de la información sobre el objeto del contrato; 2. Constitución como sociedad cuyo objeto principal sea la realización de estudios de mercado y realización de encuestas, al menos, tres (3) años antes a la fecha de la solicitud de registro. Para tal efecto, se allegará el correspondiente certificado de existencia y representación legal, expedido por la autoridad competente, con una antelación no mayor de tres meses a la fecha en que se solicite la inscripción; 3. Certificado del Registro Único de Proponentes (RUP), en caso de tenerlo, como criterio para la verificación de la facturación y trayectoria de la firma encuestadora. <p>Parágrafo 1. Cuando se trate de mediciones sobre preferencias electorales a nivel nacional, las firmas encuestadoras adicionalmente deberán acreditar el cumplimiento del estándar de calidad más exigente para el sector de la investigación de mercado, investigación social y de la opinión, reconocido por el Subsistema Nacional de Calidad o la entidad que lo sustituya o haga sus veces.</p>	<p>Parágrafo 2. Las solicitudes de inscripción que no cumplan con los requisitos y con las formalidades establecidas en la presente ley serán inadmitidas. El solicitante tendrá un plazo de un (1) mes para subsanarlos, de lo contrario se procederá conforme al artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.</p> <p>Parágrafo 3. La inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras se renovará cada tres (3) años. La no solicitud de renovación por parte de los interesados conlleva su expiración automática. En caso que, a la fecha de vencimiento del término inicial para el cual se realizó la inscripción, el Consejo Nacional Electoral no se haya pronunciado sobre la solicitud de renovación, ésta se entenderá prorrogada hasta que haya un pronunciamiento definitivo sobre la misma.</p> <p>Parágrafo 4. Cualquier cambio que se produzca en la representación legal, en la naturaleza de la sociedad y en la dirección del domicilio de las personas inscritas en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras del Consejo Nacional Electoral, debe ser notificado por el representante legal, o quien haga sus veces, aportando los certificados correspondientes.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Las personas naturales que puedan acreditar que su actividad principal ha sido la realización de estudios de mercado y encuestas de carácter político y electoral, tendrán un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la misma para constituirse como personas jurídicas y solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras.</p> <p>Podrán acreditar el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley, con los soportes que den cuenta de la realización como personas naturales de estudios de mercado y encuestas de carácter político y electoral como actividad principal, por lo menos en los 3 años anteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 12. Veda de encuestas. No se podrán realizar, publicar o difundir encuestas, sondeos o proyecciones electorales dentro de los ocho (8) días anteriores a las elecciones.</p> <p>ARTÍCULO 13. Auditoría y trazabilidad de los datos. Las firmas encuestadoras deberán guardar bajo custodia la información de toda encuesta publicada por un lapso no inferior a dos (2) años y ésta deberá estar disponible para el desarrollo de cualquier tipo de auditoría. El representante legal o quien haga sus veces, será responsable bajo gravedad de juramento sobre la veracidad de los datos bajo custodia de la firma encuestadora.</p>
<p>El Consejo Nacional Electoral deberá realizar la auditoría de cualquier estudio publicado o divulgado por cualquier firma encuestadora, o contratar para ello a una firma auditora que garantice la imparcialidad del proceso. Las organizaciones políticas también podrán realizar auditorías frente a estos estudios, posterior a su publicación y divulgación.</p> <p>ARTÍCULO 14. Prohibiciones. Las firmas encuestadoras registradas ante el Consejo Nacional Electoral y sus representantes legales, o miembros de junta directiva no podrán realizar aportes a las campañas políticas.</p> <p>Igualmente se prohíbe toda publicación o divulgación en medios de comunicación de pronósticos, proyecciones o encuestas que no cumplan con las disposiciones establecidas en la presente Ley y/o que sean realizadas por firmas encuestadoras que no estén registradas en el Registro Nacional de Firmas Encuestadoras. También queda prohibida la divulgación de sondeos, a cualquier título, sobre preferencias políticas o electorales.</p> <p>ARTÍCULO 15. Competencia en materia de encuestas y sondeos de contenido electoral. El Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, está facultado para reglamentar los asuntos relacionados con la realización, publicación y difusión de encuestas y los sondeos de carácter electorales</p> <p>Igualmente, el Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia y control sobre toda firma encuestadora que haga parte del Registro Nacional de Firmas Encuestadoras, los medios de comunicación tradicionales y digitales y toda persona natural o jurídica que publique o divulgue la encuesta, de tal manera que se garanticen las disposiciones establecidas en la presente Ley para toda encuesta de carácter político o electoral que se publique y divulgue en el territorio nacional.</p> <p>ARTÍCULO 16. Procedimiento administrativo sancionatorio. Base en el concepto que emita la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas sobre Preferencias Políticas y Electorales, iniciará las investigaciones administrativas a que haya lugar, bien sea de oficio o a solicitud de parte. Si el Consejo Nacional Electoral considera que existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, lo llevará a cabo con arreglo a las disposiciones del Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior sin perjuicio de las conductas penales en las que sus representantes legales o empleados puedan llegar a incurrir.</p> <p>Parágrafo 1. Cualquier falsedad material o ideológica, así como cualquier alteración, supresión, ocultamiento o falsificación de cualquiera de los soportes técnicos, cuestionarios, entrevistas y demás documentos técnicos utilizados en la realización y/o publicación de las encuestas, podrá dar lugar a las penas previstas en los artículos 287, 289, 293 y 388 de la Ley</p>	<p>599 del 2000.</p> <p>Parágrafo 2. Se considerarán faltas graves que las preguntas al público sean formuladas de manera que induzcan una respuesta determinada o que el resultado global de dichas preguntas no represente la realidad que se pretende describir con las mismas.</p> <p>ARTÍCULO 17. Sanciones en materia de encuestas. La infracción de las disposiciones de este capítulo será sancionada por el Consejo Nacional Electoral con multa entre ciento cincuenta (150) y doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la suspensión o exclusión definitiva del Registro Nacional de Firmas Encuestadoras. Estas sanciones se podrán imponer según la gravedad de la falta y el concepto de la Comisión Técnica y de Vigilancia sobre Preferencias Políticas y Electorales, a la firma encuestadora, y/o al medio de comunicación o difusión, y/o a quienes encomendaron o financiaron la realización de la encuesta, de conformidad con el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>ARTÍCULO 18. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República</p> </div> </div>

 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República	 ROY BARRERAS Senador de la República
 JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ Senador de la República	 FABIO RAÚL AMIN SALEME Senador de la República
 DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara	 ESPERANZA ANDRADE DE OSSO Senadora de la República
 CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Senador de la República	 ANDRÉS CRISTO BUSTOS Senador de la República
 JOSÉ RITTER LÓPEZ Senador de la República	 IVÁN LEONIDAS NAME V. Senador de la República

 ALFREDO DELUQUE ZULETA Representante a la Cámara	 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República
 JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO Representante a la Cámara	 JAIME FELIPE LOZADA Representante a la Cámara
 ELOY CHICHI QUINTERO RÓMERO Representante a la Cámara	 JOHN JAIRO CÁRDENAS Representante a la Cámara
 ANA MARÍA CASTAÑEDA Senadora de la República	 JORGE ELIECER TAMAYO M. Representante a la Cámara
 ELBERT DÍAZ LOZANO Representante a la Cámara	 EDWARD DAVID RODRÍGUEZ Representante a la Cámara

 JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara	 CÉSAR LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara
 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara	 ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Senador de la República
 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Representante a la Cámara	 ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO Senador de la República
 HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE Representante a la Cámara	 LUIS FERNANDO VELASCO Senador de la República
 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA Representante a la Cámara	 GERMÁN VARÓN COTRINO Senador de la República

 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara	 APORISUS MSTIZ
 ERWIN ARIAS	 WILTON CORDOBA M.
 ERWIN ARIAS	 USATEGOVI

	 <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2022</p>
<p>“Por medio de la cual se establecen medidas para la divulgación de encuestas y estudios de carácter político y electoral para garantizar su calidad y confiabilidad y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>En los últimos años hemos visto cómo las encuestas políticas han fallado de manera sistemática en identificar las preferencias políticas de la ciudadanía. Si bien el objetivo de las encuestas y sondeos políticos es medir la opinión del electorado, la publicación de los resultados suele influir en los comicios electorales, razón por la cual un manejo poco técnico de estos instrumentos de medición puede llevar a la sociedad a tomar decisiones mal informadas en detrimento de la calidad de nuestro sistema político. Por lo anterior, urge una nueva legislación que unifique las normas que hoy regulan estos asuntos y que garantice unos mínimos de transparencia y calidad de los métodos estadísticos aplicados al tema político.</p> <p>1. Entorno Normativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia. • Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia. • Ley 130 de 1994. • Artículo 265 Constitución Política de Colombia. • Ley 996 del 2005 - Artículo 28. • Resolución 23 del 1996. • Resolución 50 de 1997. • Acuerdo de Autorregulación de Firmas Encuestadoras 2019. • Circular No. 004 de 2019. <p>2. La influencia de las encuestas en el voto</p> <p>La literatura especializada en el tema de los instrumentos cualitativos de medición, ofrece varias teorías al respecto de cómo las encuestas de opinión influyen en el comportamiento de los votantes en tanto agentes políticos. De esta manera se habla, en primer lugar, de “la espiral del silencio” que se refiere a la supresión de opiniones percibidas como no populares. Según esta teoría, el temor al aislamiento social generado por hacer parte de una posición minoritaria llevaría a las personas a votar en favor de quien aparezca como el candidato mayoritario.</p>	<p>Una segunda teoría de cómo las encuestas influyen en el comportamiento de los votantes está dado por lo que la literatura ha llamado el bandwagoning y el underdogging. Según el primer término, bandwagoning o efecto de arrastre las personas desean ser parte de la facción victoriosa y por ello votarían por el que aparece como el candidato mayoritario. Según el segundo término, underdogging, los votantes eligen votar no por el candidato que aparece como el favorito en las encuestas sino por el más débil esto es aquel que se encuentra en la “minoría percibida”; este último comportamiento explicaría, por ejemplo, la llegada al poder de los llamados antipolíticos.</p> <p>Existen otras teorías con respecto a la influencia de las encuestas en el voto, como pueden serlo la reducción de la disonancia cognitiva o el voto táctico donde el votante termina no eligiendo al de su preferencia tradicional, bien por un conflicto axiológico en el primero de los casos (por ejemplo un voto en contra de su partido de preferencia motivado por su rechazo ante determinada acción de dicho partido) o por consideraciones con respecto al resultado final en el segundo de ellos (por ejemplo, si el candidato favorito no tiene opción, votar entonces por el que considera el “menos malo”).</p> <p>Las teorías anteriormente expuestas no son mutuamente excluyentes dado que determinados votantes serán influidos por las encuestas de determinada manera mientras que otros lo serán de otras. Más aún, las teorías expuestas no agotan las posibilidades de razonamientos por parte de los electores para decidir su voto utilizando como insumo la información recibida en las encuestas. Lo que sí resulta evidente es que, cualquiera de los mecanismos que entre en acción, el resultado de las encuestas aparece como premisa fundamental en el proceso de elección racional del voto. Lo anterior ha sido confirmado estadísticamente en Colombia por parte de la MOE que en su encuesta Percepción electoral de los Votantes Colombianos donde el 48% de los encuestados reconocieron que los resultados de las encuestas eran muy influyentes en su proceso de toma de decisión del voto.</p> <p>3. La necesidad de esta norma</p> <p>Dado que los resultados de las encuestas juegan un papel fundamental en la toma de decisión con respecto al voto, es necesario garantizar la calidad de la información que es entregada al elector mediante estos instrumentos de medición en cumplimiento del artículo 20 superior según el cual los ciudadanos tienen derecho a recibir información veraz e imparcial.</p> <p>Ahora bien, dado que en Colombia los resultados de las encuestas han arrojado, de manera reiterada, resultados manifiestamente contrarios a la realidad en las urnas, debemos concluir que la información que han recibido los ciudadanos mediante estos instrumentos no ha sido veraz. Como lo afirma Andrés Segura en Razón Pública:</p>

Existe un incentivo perverso en los medios de comunicación para hacer varias encuestas con limitada capacidad descriptiva. Para ellos es muy atractivo sacar titulares periódicos para llenar la parrilla siguiendo la lógica del entretenimiento o del fútbol. No se trata solo de dar la noticia sino de crear una espiral de reacciones que mantengan viva la historia y el interés de la audiencia. La experiencia en las elecciones muestra que las condiciones no se mantienen estables.

Por eso se contratan diferentes encuestas débiles, con muestras pequeñas, que no permiten desagregar las poblaciones, que llevan a altos márgenes de error y que, en la práctica, tienen altas probabilidades de “descacharse”.

Adicionalmente, de forma irresponsable y sin sentido crítico, se les da voz a encuestas que promueven los propios equipos de campaña (es como si regalaran pauta) o a empresas con ganas de hacerse notar. Se difunden estudios sin conocer las condiciones con las que fueron hechos, y pervierten el objetivo democrático de transparencia e imparcialidad de la información¹.

Por las razones anteriormente expuestas, es necesario que el Congreso de la República entre a regular estos estudios en lo que se refiere al proceso democrático. Más aún, se requiere una norma que garantice la transparencia de dichos estudios y que establezca los mecanismos que aseguren, no solo la calidad, sino la imparcialidad de los mismos.

Bibliografía

Lang y Lang (1984). The Impact of Polls in Public Opinion. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Mar., 1984, Vol. 472, Polling and the Democratic Consensus (Mar., 1984), pp. 129-142. Recuperado de (URL estable): <http://www.jstor.com/stable/1043889> el 05/08/2020.

Michalos, A.C. (2017). Ethical Considerations Regarding Public Opinion Polling During Election Campaigns. How Good Policies and Business Ethics Enhance Good Quality of Life. Recuperado de doi: 10.1007/978-3-319-50724-8_11 el 05/08/2020.

Morwitz y Pluzinski (1996). Do Polls Reflect Opinions or Do Opinions Reflect Polls? The Impact of Political Polling on Voters' Expectations, Preferences, and Behavior. Journal of Consumer Research, Jun., 1996, Vol. 23, No. 1 (Jun., 1996), pp. 53-67. Recuperado de (URL estable): <http://www.jstor.com/stable/2489665> el 05/08/2020.

¹ Andrés Segura. Razón Pública. "Análisis electoral: ¿Fallan las encuestas o fallan los periodistas?" Recuperado de <https://razonpublica.com/analisis-electoral-fallan-las-encuestas-o-fallan-los-periodistas/> el 6 de agosto de 2020.

Northcott, R. (2015). Opinion Polling and Election Predictions. Philosophy of Science, Vol. 82, No. 5 (December 2015), pp. 1260-1271. Recuperado de (URL estable): <https://www.jstor.org/stable/10.1086/683651> el 05/08 de 2020.

Segura, A. (2019). Análisis electoral: ¿Fallan las encuestas o fallan los periodistas? Razón Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/analisis-electoral-fallan-las-encuestas-o-fallan-los-periodistas/> el 06/08/2020.

Tronco, Flores y Madrigal (2016). La utilidad de las encuestas en la predicción del voto. La segunda vuelta de Argentina 2015. Revista Mexicana de Opinión Pública, julio - diciembre de 2016, ISSN 1870-7300, pp. 73 - 92. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870730016300059>, el 05/08/2020. URL estable: <https://doi.org/10.1016/j.rmop.2016.07.003>.

II. DECLARACIÓN SOBRE EVENTUALES CONFLICTOS DE INTERÉS

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, nos permitimos advertir la ausencia de cualquier conflicto de interés para cualquier congresista al momento de discutir este proyecto, toda vez que se trata de una iniciativa de carácter general dirigida a la regulación de las actividades que desarrollan las entidades o personas que se ocupen de realizar encuestas de opinión sobre preferencias políticas y electorales, lo cual se encuadra dentro de la excepción prevista en el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019.

Se advierte que cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de este proyecto de ley que tratan sobre sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista, deberá manifestarlo por escrito.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República

ROY BARRERAS
Senador de la República

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Senador de la República

PABLO RAÚL AMÍN SALEME
Senador de la República

DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara

ESPERANZA ANDRADE DE OSSO
Senadora de la República

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Senador de la República

JOSÉ RITTER LÓPEZ
Senador de la República

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República

IVÁN LEONIDAS NAME V.
Senador de la República

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Representante a la Cámara

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República

JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la Cámara

JAIME FELIPE LOZADA
Representante a la Cámara

ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
Representante a la Cámara

JOHN JAIRO CÁRDENAS
Representante a la Cámara

ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

JORGE ELIECER TAMAYO M.
Representante a la Cámara

HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN
CALVACHE
Representante a la Cámara

LUIS FERNANDO VELASCO
Senador de la República

ELBERT DÍAZ LOZANO
Representante a la Cámara

EDWARD DAVID RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara

CÉSAR LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara

ADONIS MÉNDEZ

ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

ROSALVA

WILTON CORDOBA M.

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Representante a la Cámara

ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador de la República

ERWIN ARIAS

USCA

JOSÉ MIGUEL HERNÁNDEZ

JOSÉ LUIS
Rep. Cámara

JUSTINE RODRÍGUEZ
CORREDORES

BUENAVENTURA LEÓN

SANTIAGO

HEBER

PAFOMA

GUSTAVO ESTUPIÑÁN

EVARISTO EMILIO

HENRY POLLAR RIZO
RPTTE.

GABRIEL SANTOS

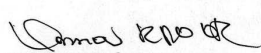
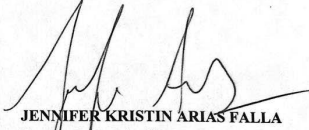
PEINADO
CAMARA

GPEBA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 377 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley.

<p>Bogotá, D.C., 20 de abril 2022</p> <p>JAIRO HUMBERTO CRISTO Presidente Comisión Séptima Constitucional Cámara de Representantes</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para primer debate al <i>Proyecto de Ley No. 377 de 2021 Cámara</i>, "Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley"</p> <p>Cumpliendo con la designación y las instrucciones dispuestas por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito, rendir informe de ponencia POSITIVA al <i>Proyecto de Ley No. 377 de 2021 Cámara</i>, "Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley"</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;"> <p>De los honorables congresistas,</p>  <p>OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Ponente</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">CONTENIDO DE LA PONENCIA</p> <p>Tabla de contenido</p> <p>I. Trámite Legislativo 2</p> <p>II. Objeto y Contenido del Proyecto 3 <u>Contenido del Proyecto Ley 3</u></p> <p>III. Marco legal 8</p> <p>IV. Justificación de la Iniciativa 12</p> <p>V. Consideraciones del Autor 23</p> <p>VI. Consideraciones del Ponente 24</p> <p>VII. Conceptos de la Entidades 25 <u>Concepto del Ministerio de Hacienda 26</u> <u>Concepto del Ministerio de salud 27</u> <u>Concepto del Ministerio de relaciones exteriores 27</u></p> <p>VIII. Pliego de modificación 29</p> <p>IX. Conflictos de interés 34</p> <p>X. Proposición 35</p> <p>XI. Texto propuesto 36</p>
<p>I. Trámite Legislativo</p> <p>El proyecto de Ley 377 de 2021 fue radicado el día 16 de noviembre de 2021, por el Honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez, Alejandro Corrales Escobar, John Harold Suarez Vargas, Eduardo Emilio Pacheco Cuello y los Honorables Representantes a la Cámara Margarita María Restrepo Arango, Enrique Cabrales Baquero, Juan David Vélez Trujillo, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Juan Manuel Daza Iguarán, Buenaventura León León, Nilton Córdoba Manyoma y José Vicente Carreño Castro. Fue publicado en la Gaceta Oficial No. 1689 de 2021. El día 24 de noviembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima designó como ponente para primer debate al suscrito Representante Omar de Jesús Restrepo Corra como coordinador y a la Representante Jennifer Kristin Arias Falla.</p> <p>II. Objeto y Contenido del Proyecto</p> <p>El proyecto de ley No. 377 Cámara, busca establecer una Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC), organismo civil de seguridad con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que, las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, evidencian la exposición a un alto y constante riesgo físico, biológico, biomecánico, psicosocial, locativo, accidentes de tránsito y público, lo cual supone una disminución de la expectativa de vida, teniendo en cuenta, además, que en el ejercicio de las funciones de policía judicial deben adelantar diferentes diligencias que ponen en riesgo su salud, vida e integridad.</p> <p>La actividad migratoria es un servicio público de primera necesidad que se constituye como una actividad de defensa del Estado colombiano, y se ejercita permanentemente, con</p>	<p>el objetivo ejercer el control migratorio, de extranjería y la verificación migratoria de los extranjeros en territorio colombiano, así como la salida y el ingreso de los connacionales, entre otras actividades como el desarrollo de funciones de policía judicial orientadas a contrarrestar delitos de impacto estratégico relacionados con el tráfico de migrantes, la trata de personas, la falsedad de documentación de viaje mediante la cual se moviliza la delincuencia; tareas que para el caso de control migratorio implican además, el cumplimiento de jornadas diurnas y nocturnas en forma permanente, habitual e ininterrumpida. Adicionalmente, el deber de garantizar el servicio en Migración Colombia, implica la activación de procedimientos de movimientos de personal como reubicaciones o traslados en el territorio colombiano, que junto con las demás situaciones expuestas, ocasionan disgregación de los núcleos familiares, limitación en la participación de eventos recreativos, deportivos y culturales, afectación a la vida social, familiar, entre otros, que generan consecuencias negativas a nivel emocional, cognitivo y comportamental y a su vez contribuyen a la disminución de la expectativa de vida saludable.</p> <p style="text-align: center;">Contenido del Proyecto Ley</p> <p>El artículo 1. Menciona el Objeto, se busca establecer una prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, ya que, por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.</p> <p>El artículo 2. Define los siguientes conceptos:</p> <p>a) riesgo: es la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y la gravedad del daño que puede producirse, incluidas consecuencias que pueden manifestarse a largo plazo.</p> <p>b) actividad de alto riesgo: Aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida saludable.</p> <p>El artículo 3. Manifiesta la forma en que los servidores pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia recibirán la prima especial de riesgo:</p>

<p>a) para los empleados que ostenten cargos de Oficial de Migración y Agente de Migración tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 140 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</p> <p>b) para los empleados que ostenten cargos de Profesional de Migración, Agente de seguridad y Conductor Mecánico tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 105 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</p> <p>c) para los empleados que ostenten cargos de Profesional Especializado, Profesional Universitario, Técnico Administrativo, Auxiliar Administrativo y secretario ejecutivo tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 70 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</p> <p>Parágrafo 1. La prima de riesgo se liquidará de la siguiente manera</p> <p>*Entre el 01 de enero y el 31 de marzo, se pagará con la nómina de abril.</p> <p>*Entre el 01 de abril y el 30 de junio, se pagará con la nómina de julio</p> <p>*Entre el 01 de julio y el 30 de septiembre, se pagará con la nómina de octubre</p> <p>*Entre el 01 de octubre y el 31 de diciembre, se pagará con la nómina de enero del siguiente año.</p> <p>Parágrafo 2. Si se da cambio de empleo, retiro del servicio o novedad administrativa que genere separación temporal del cargo, la prima de riesgo se liquidará de forma proporcional al tiempo efectivamente prestado.</p> <p>El artículo 4. Naturaleza de la Prima, No constituirá factor salarial</p> <p>El artículo 5. Vigencia.</p>	<p style="text-align: center;">III. MARCO LEGAL</p> <p style="text-align: center;">MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO QUE SUSTENTA EL RECONOCIMIENTO DE LA PRIMA ESPECIAL DE RIESGO</p> <p>El reconocimiento de una Prima Especial de Riesgo para aquellas actividades que por su naturaleza implican el desarrollo de actividades que pueden generar graves afectaciones a la salud del trabajador, disminución en su expectativa de vida y en general un alto riesgo para su salud y seguridad personal, tienen sustento en los principios establecidos en los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T., la Constitución Política y normas del ordenamiento jurídico interno, dentro de los cuales se encuentra ampliamente desarrollado y protegido el derecho a la salud, la seguridad y salud de los trabajadores, y las actividades de alto riesgo.</p> <p style="text-align: center;">CONVENIOS INTERNACIONALES</p> <p>Aunque existe un sinnúmero de instrumentos internacionales prohijados de la Organización Internacional del Trabajo como los convenios principales sobre la seguridad y salud en el trabajo, Colombia únicamente ha ratificado uno de estos tratados internacionales a saber:</p> <p>C161 - Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 Este convenio prevé el establecimiento de servicios de salud en el ámbito de la empresa, a quienes se asignan funciones esencialmente preventivas y que son responsables de aconsejar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en la empresa acerca del mantenimiento de un ambiente de trabajo seguro y saludable.</p> <p>La Ley 378 de 1997 (julio 9) Diario Oficial, No. 43.081, de 11 de julio de 1997 aprueba el "Convenio número 161, sobre los servicios de salud en el trabajo" adoptado por la 71 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1985.</p> <p>En consecuencia, la región latinoamericana hace lo propio desde la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que en 1999, mediante la Declaración de Cartagena de Indias, empieza a</p>
<p>proyectar un direccionamiento para impulsar integración política, económica, cultural y social procurando el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, intrínsecamente relacionado con la obtención de un trabajo decente, que culmina cuatro años después con la Decisión 584 del 2004, la cual adopta el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, que refuerza la puesta en práctica o revisión de una política de prevención de riesgos laborales.</p> <p>Lo anterior, sumado a los compromisos internacionales con los derechos a la seguridad social, al trabajo y a la salud, conduce a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) a que presente, en el 2006, la Declaración Iberoamericana sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y que al año siguiente exprese el Acuerdo de Voluntades, animando a promover la cultura de prevención de riesgos laborales y la gestión del trabajo decente.</p> <p>La OISS, teniendo en consideración que los derechos a la vida, al trabajo y a la salud son consustanciales a la prevención de accidentes y enfermedades laborales, se adhiere al precepto de que "las políticas públicas en seguridad y salud en el trabajo se constituyen en el frente esencial para articular respuestas que coadyuven al bienestar de las personas que laboran", emitiendo la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013, que se acompañó de la creación del Observatorio Iberoamericano de Riesgos Profesionales, de la puesta en marcha del Sistema Armonizado de Indicadores de Siniestralidad (SIARIN) y de la invitación a gobiernos de la región para establecer actuaciones prioritarias sobre sus sistemas, políticas y programas nacionales de SST.</p> <p>Lo anterior, junto con el Objetivo 8 de trabajo decente y crecimiento económico de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fueron los impulsores de la II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, dirigida a la consecución de instrumentos técnicos y fórmulas concretas para progresar en el protagonismo de los agentes sociales y en el dialogo social; en la promoción de las políticas y programas nacionales de SST; fomentar la educación, la cultura preventiva, procesos de investigación, desarrollo e innovación sobre temas de SST, con el fin de promover la reducción de los riesgos laborales, accidentes, enfermedades y muertes en los lugares de trabajo y avanzar sustancialmente en la mejora del trabajo decente para todos los trabajadores de la región.</p>	<p>El que Colombia no se haya adherido al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores de OIT, el C-155 de 1981, no fue obstáculo para presentar en el 2001 su directriz nacional de SST, emanada de la Dirección de Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social, promulgando "La política pública para la protección en el mundo del trabajo", que tuvo por objeto "convocar a la sociedad en su conjunto, para que de manera permanente, a través de procesos de participación, construcción colectiva, articulación, alianzas estratégicas y sinergia de recursos, se logre mejores condiciones en sus lugares de trabajo para la población económicamente activa del país como garantía de un derecho constitucional, calidad de vida y como aporte al proceso de paz".</p> <p>Es importante señalar que las políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades de los trabajadores de cara a los compromisos adquiridos por los Estados a la luz de los tratados internacionales, develan el interés y la necesidad de los gobiernos de desarrollar obligaciones frente a la comunidad internacional.</p> <p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA</p> <p>El Artículo 53 de la Constitución Política define amplios principios básicos respecto de la responsabilidad del Estado frente a la clase trabajadora entre los cuales se cuentan la igualdad de oportunidades para los trabajadores; la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; la estabilidad en el empleo; la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad, entre otros que vislumbran la capacidad de Estado en su papel de Empleador de los servidores públicos, partiendo de una premisa de protección del trabajador frente a diferentes aspectos, entre los cuales necesariamente se colige <u>la protección asociado a los riesgos derivados del empleo o de las actividades que desarrolla el empleado para lo cual ha expedido normas con fundamento en políticas supranacionales derivadas de tratados o convenios internacionales asociados a la seguridad y salud en el trabajo como las orientadas desde la Organización Internacional del Trabajo y la Comunidad Andina de Naciones – CAN, la Organización</u></p>

<p>Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), entre otros instrumentos multilaterales que se encuentran al mismo nivel que la Constitución conforme lo dispone su mismo artículo 93 con prevalencia en el orden interno.</p> <p>La Comunidad Andina es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y compuesta por los organismos e instituciones del Sistema Andino de Integración, de la cual Colombia es país miembro, en la Decisión 584 adoptó el "Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo", mediante el cual se establecen las normas fundamentales en materia de seguridad y salud en el trabajo que sirven de base para la gradual y progresiva armonización de las leyes y los reglamentos que regulen las situaciones particulares de las actividades laborales que se desarrollan en cada uno de los Países Miembros, y que deberán servir al mismo tiempo para impulsar en tales países la adopción de directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo así como el establecimiento de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo.</p> <p style="text-align: center;">NORMAS ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO</p> <p>El Decreto 1295 de 1994, en su artículo 2º consagra los objetivos generales del Sistema General de Riesgos Laborales y la promoción de la seguridad y salud en el trabajo y la prevención de los riesgos laborales, para evitar accidentes de trabajo y enfermedades laborales.</p> <p>La Ley 1562 del 11 de julio de 2012 en su artículo 1º establece que el programa de salud ocupacional se entenderá como el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.</p> <p>Decreto 1443 del 31 de julio de 2014 por el cual se dictan disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).</p> <p style="text-align: center;">ACUERDOS COLECTIVOS</p> <p>Por otra parte, en atención a la efectivización del derecho a la Negociación Colectiva contenido en el artículo 55 constitucional y en cumplimiento al Acuerdo Colectivo Estatal</p>	<p>No. 36 de 2017 "Reconocimiento pensión de alto riesgo", suscrito entre el Gobierno Nacional y las Centrales Obreras, que literalmente señala:</p> <p><u>ACUERDO 36. La Función Pública y los ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo acompañará a las siguientes entidades nominadoras: Ministerio de Defensa, Migración Colombia, INPEC, USPEC, Fiscalía, UNP, Agencia Nacional de Inteligencia, AEROCIVIL, DIAN, Migración Colombia, Medicina Legal, Bomberos y demás que lo soliciten, en los trámites y estudios requeridos para que la ocupación de sus servidores sea calificada, para efectos pensionales, como de alto riesgo, en los términos del Decreto ley 2090 de 2003 y las normas que lo modifiquen o adicionen, por considerar que la labor que desempeñan implica disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecutan, con ocasión de su trabajo.</u></p> <p>Las gestiones se deberán adelantar en un término máximo de un año a partir de la firma del presente Acuerdo. Los sindicatos de cada una de las entidades nominadoras serán veedores del proceso. Si el resultado de los estudios es favorable desde el punto de vista técnico, jurídico, económico y operativo las entidades nominadoras los presentarán a las entidades competentes para su aprobación. En las discusiones se tendrá en cuenta la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones adoptada para Colombia CIUO 88AC y el Decreto 1563 de 2016.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se compromete a darle celeridad a la solicitud presentada por la Unidad Nacional de Protección radicados bajo los números 1-2017043336 del 8 de junio de 2017, que reitera el No. 12014-010648 del 11 de febrero de 2014, para que su ocupación sea calificada como de alto riesgo para efectos pensionales, conforme a la Ley 860 de 2003.</p> <p>Lo anterior evidencia el reconocimiento de la ejecución de actividades de alto riesgo por parte de los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, lo cual hace viable la solicitud de una Prima Especial de Riesgo.</p>
<p style="text-align: center;">JURISPRUDENCIA</p> <p>Naturaleza no salarial de la prima de riesgo</p> <p>La noción de salario comprende "todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual", lo cual es importante tratándose de relaciones laborales de tipo legal y reglamentaria, "pues para el empleado público, todo pago de NATURALEZA salarial, es decir, retributivo, habitual y que constituye parte del ingreso personal, debe considerarse salario para todos los efectos laborales (...)" (ver Sentencia del 28 de septiembre de 2006, M.P. Jaime Moreno García, exp. 2004-0374.)</p> <p>La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al precisar el concepto de salario expresó que "(...) en términos generales, constituye salario todo lo que recibe el servidor público como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le de. Es decir, el salario es la consecuencia directa del derecho fundamental al trabajo y principio mínimo fundamental de ese derecho, al tenor del artículo 53 de la Carta, que consagra como tal, entre otros, la "remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo." (Ver Consulta No. 1760 del 10 de agosto de 2006. MP. Luis Fernando Álvarez Jaramillo)</p> <p>Las prestaciones sociales, por su parte, han sido establecidas por el legislador para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo. Estas pueden estar representadas por dinero, servicios u otros beneficios con los cuales se busca amparar las contingencias a que suele verse sometida la persona que labora al servicio de un empleador.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia las ha definido como aquello que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la Ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono; para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma. (Ver entre otras las sentencias 8347 de 30 de mayo de 1996, 30745 de 19 de agosto de 2009, 36108 de 25 de junio de 2009.)</p>	<p>De lo anterior emerge diáfano que tanto las prestaciones sociales como el salario surgen de los servicios subordinados que se prestan al empleador. No obstante devenir de una misma fuente, las dos tienen características que las diferencian, como que la prestación social no retribuye propiamente la actividad desplegada por el trabajador sino que cubre los riesgos, infortunios o necesidades a que se puede ver enfrentado.</p> <p>También se diferencian en que las prestaciones sociales no nacen por criterios particulares y concretos, sino por aspectos generales en relación con todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos, mientras que el salario sí se constituye frente a casos particulares y concretos, atendiendo un factor objetivo o subjetivo o ambos.</p> <p>Cuando se hace referencia a un "factor objetivo", según el Consejo de Estado, se alude a que el salario se instituye dependiendo de criterios de responsabilidad y/o complejidad del cargo o empleo, y subjetivo cuando para establecerlo se atienden circunstancias tales como la capacidad, nivel académico o experiencia del empleado (ver Sentencia del 15 de diciembre de 2011, MP Victor Hernando Alvarado Ardila, exp. 2001-02652)</p> <p>En ese orden, y atendiendo los conceptos a los que se ha hecho alusión, la prima especial de riesgo corresponde a una prestación social, pues es concebida para los funcionarios de la Entidad que por el ejercicio de la función se encuentran más expuestos a situaciones de riesgo público, biológico, físico y psicosocial, los cuales contribuyen a un deterioro de su calidad de vida familiar y social, y consecuentemente una disminución de la expectativa de vida saludable, pero de ninguna manera retribuye los servicios prestados por el empleado público, sino que cubre los riesgos, infortunios o necesidades a que se enfrenta.</p> <p>Adicionalmente debe tenerse en cuenta que en sentencia del 23 de enero de 2020, el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00610-01(0886-15) consideró que no es posible extender los efectos de la sentencia de unificación del 1.º de agosto de 2013 que determinó que la prima de riesgo percibida por los empleados del extinto DAS tenía un innegable carácter salarial e incluirla como factor para liquidar y pagar prestaciones, por cuanto no constituye un precedente de obligatorio cumplimiento en tanto que la prestación a</p>

<p>la que aludió la sentencia de unificación, fue exclusivamente la pensión de jubilación o la de vejez:</p> <p><i>“Por consiguiente, desde una óptica histórica y exegética se puede concluir que la voluntad del legislador siempre ha sido que la prima de riesgo no constituya factor salarial. Lo anterior, no obstante, la jurisprudencia de esta Corporación sostenga desde 2013 que la mentada prestación si pueda ser catalogada como factor salarial, pero únicamente para efectos de determinar el ingreso base de cotización de la pensión de jubilación para aquellos servidores del extinto DAS que devengasen el factor en comento, es decir:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La sentencia de unificación del 1.º de agosto de 2013 determinó que la prima de riesgo percibida por los empleados del extinto DAS tenía un innegable carácter salarial al hacer parte de la contraprestación directa a que tenían derecho por sus servicios prestados en los diferentes cargos de la entidad, según lo previsto en los Decretos 1137 y 2646 de 1994. • Sin embargo, la providencia en cita solo hizo referencia a la posibilidad de incluir la prima de riesgo como factor salarial en el cómputo del IBC de la pensión de jubilación o de vejez de los servidores públicos que laboraban en el Departamento Administrativo de Seguridad. Ello se advierte al sostenerse que la finalidad de la unificación jurisprudencial en dicha ocasión consistía en: <p><i>«[...] unificar criterios en torno al asunto específico de la prima de riesgo de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, como factor para el reconocimiento de las pensiones de jubilación o de vejez de quienes sean sujetos del régimen de transición pensional, la Sala en esta ocasión se permite precisar que dicha prima si debe ser tenida en cuenta para los fines indicados. [...]» (Subrayado de la Sala)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • En ese sentido, la prestación a la que aludió la sentencia de unificación, se reitera, fue la pensión de jubilación o la de vejez, prestación que difiere del auxilio de cesantía, respecto del cual el legislador determinó taxativamente los factores salariales bajo los cuales se debe liquidar. • A su vez, el auxilio de cesantía no fue objeto de estudio en la sentencia de unificación de 2013, motivo por el cual no puede extenderse la interpretación efectuada por esta Corporación a una prestación diferente, aun cuando ambas, pensión de jubilación y 	<p><i>cesantías, estuviesen reguladas por la misma norma en cuanto a los factores para su liquidación según se observa del contenido del artículo 18 del Decreto 1933 de 1989.</i></p> <p><i>En ese orden de ideas, para la subsección no es posible extender los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial del 1.º de agosto de 2013 en la forma pretendida por el demandante, esto es, incluir la prima de riesgo como factor para liquidar y pagar el auxilio de cesantías, por cuanto se trata de prestaciones diferentes. Aunado a ello, conforme se estudió en precedencia la sentencia en cita no constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para efectos de la forma en que deben reconocerse y pagarse las cesantías a quienes laboraron en el suprimido Departamento Administrativo de Seguridad.”</i></p> <p style="text-align: center;">Marco jurisprudencial cotización especial en alto riesgo</p> <p>Sentencia C093/2017: LIMITE ESTABLECIDO PARA TENER DERECHO A PENSIONES ESPECIALES POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO-No desconoce el Acto Legislativo 1 de 2005, ni derechos adquiridos o expectativas legítimas, en la medida en que el Constituyente no estableció una vigencia indefinida de dicho régimen especial.</p> <p><i>“7.3. En efecto, tal como se explicó en la sentencia C-651 de 2015, el plazo previsto en el Acto Legislativo para la expiración de los regímenes pensionales exceptivos y especiales, a saber, el 31 de julio de 2010, no comprendía las reglas diferenciales para las pensiones para las actividades de alto riesgo. Esto, en la medida en que la desaparición progresiva se dispuso únicamente para los regímenes que se apartaban del esquema económico previsto en la Ley 100 de 1993, bien sea en su modalidad de prima media con prestación definida, o bien sea en su modalidad de ahorro individual, y que además, al apartarse de este modelo económico, afectaban la sostenibilidad del sistema pensional. En contraste, las reglas diferenciales para las pensiones de alto riesgo se enmarcan perfectamente dentro de la lógica general del sistema pensional de la Ley 100 de 1993, y especialmente en el régimen de prima media con prestación definida, y además, la previsión de una edad temprana de jubilación y unas reglas menos exigentes en cuanto al número mínimo de semanas de cotización para obtener el derecho pensional, tienen como contrapartida una mayor contribución al sistema, por lo cual, tampoco se afecta la sostenibilidad del sistema. Así las cosas, la Corte concluyó en su momento que las reglas previstas en el Acto Legislativo 01 de</i></p>
<p>2005, que disponían la eliminación progresiva de los regímenes pensionales especiales, no se extendían a las reglas para las pensiones para actividades de alto riesgo.”</p> <p>(...)</p> <p><i>“Por el contrario, una aproximación literal, contextual, histórica y teleológica del Acto Legislativo 01 de 2005 permite excluir la línea hermenéutica acogida por el demandante, en el sentido de que allí se ordena al legislador, de manera tácita, la mantener vigencia de las reglas diferenciales para las pensiones de alto riesgo.”</i></p> <p>Sentencia T315/2015.</p> <p><i>“8. Conclusión. Una persona que realizó durante gran parte de su vida laboral una labor clasificada como de alto riesgo (minería en socavón) y que reúna los requisitos consagrados en el Decreto 2090 de 2003[95], en cuanto tiene más de cincuenta y cinco (55) años y cotizó más de setecientas (700) semanas por concepto de dicho oficio, tiene derecho a obtener el reconocimiento y el pago de la pensión de vejez. En esta medida, un fondo de pensiones y cesantías que niega esta prestación a quien acredita tales condiciones bajo el argumento de que sus empleadores no realizaron el aporte adicional que les ordena el artículo 5º del mencionado Decreto, y que afirma con base en lo anterior que a esa persona le son aplicables los requisitos previstos en el régimen pensional común, consagrado en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 de 2003, vulnera su derecho fundamental a la seguridad social, toda vez que si el empleador no canceló la cotización especial, la administradora de pensiones debe asumir tal obligación por no utilizar las facultades que le ha otorgado la ley para cobrar tales sumas.</i></p> <p><i>Por todo lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional revocará el fallo proferido en única instancia por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali, Valle del Cauca, el primero (1º) de septiembre de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela iniciado por el señor Carlos Alberto Murillo Reyes contra Colpensiones, donde se le negó el amparo solicitado por considerar que dicha entidad no amenazó ni vulneró sus derechos fundamentales. En su lugar, tutelar su derecho fundamental a la seguridad social y le concederá el amparo que reclama. En este sentido, y como medida de carácter definitivo, la Sala ordenará el pago y el reconocimiento de la</i></p>	<p><i>pensión de vejez a partir del nueve (9) de enero de dos mil trece (2013), sin perjuicio de las mesadas pensionales ya causadas y prescritas [96], por ser ese el momento en que el accionante le solicitó por primera vez a Colpensiones que le aplicara el régimen especial para actividades de alto riesgo, y por ser esa la fecha desde la cual adquirió el derecho.”</i></p> <p>Así las cosas, el reconocimiento y pago de la cotización en alto riesgo no efectuado ante el sistema general de pensiones, <u>no es imputable al empleado por cuanto corresponde al empleador.</u></p> <p style="text-align: center;">IV. Justificación de la Iniciativa</p> <p style="text-align: center;">CLASIFICACIÓN ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES.</p> <p>De conformidad con el artículo 25 del Decreto 1295 de 1994, la Administradora de Riesgos Laborales efectuó la clasificación de la actividad económica principal de la entidad teniendo en cuenta lo consistente en:</p> <p>ARTICULO 25. CLASIFICACIÓN DE EMPRESA. Se entiende por clasificación de empresa el acto por medio del cual el empleador clasifica a la empresa de acuerdo con la actividad principal dentro de la clase de riesgo que corresponda y aceptada por la entidad administradora en el término que determine el reglamento.</p> <p>Cuando una misma empresa tuviese más de un centro de trabajo, podrá tener diferentes clases de riesgo, para cada uno de ellos por separado, bajo una misma identificación, que será el número de identificación tributaria, siempre que exista diferenciación clara en la actividad que desarrollan, en las instalaciones locativas y en la exposición a factores de riesgo ocupacional.</p> <p><u>A su vez, respecto de las tablas de clasificación de empresa se establecen cinco clases de riesgo y que para la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia según las actividades económicas efectuadas presenta tres (3) clases de riesgo (I, IV y V), relacionados a continuación:</u></p>

Actividad Económica Principal		Código Decreto 1607	Clase de Riesgo
Principal	Empresas dedicadas a actividades ejecutivas de la administración pública en general incluye ministerios, órganos, organismos y dependencias administrativas en los niveles central, regional y local	175101	I
Centros de Costos	Empresas dedicadas a actividades de investigación y seguridad incluye solamente servicios de vigilancia privada	4749202	IV
	Empresas dedicadas a actividades de la policía y protección civil incluye el cuerpo de bomberos	5752401	V

IDENTIFICACIÓN DE LOS PELIGROS Y LA VALORACIÓN DE LOS RIESGOS.

En varios lugares geográficos del territorio colombiano la única autoridad permanente es Migración Colombia, exponiéndose de manera permanente a situaciones potencialmente peligrosas en cuanto a orden a público, razón por la cual en sitios como Paraguachón, que es el punto de frontera con Venezuela en la Guajira, los funcionarios deben trabajar con elementos de protección personal como chalecos antibalas como consecuencia del nivel de riesgo al que están expuestos.

Entonces, la ejecución de las funciones asignadas a los funcionarios influye en la calidad de vida de los mismos, afectando su salud física, mental y emocional, además de generar un impacto en su condición extra laboral, tanto a nivel familiar como social, toda vez que a nivel mental y emocional les genera presencia de síntomas de ansiedad y depresión, delirios de persecución, agotamiento emocional, alteraciones en el estado de ánimo, desmotivación y falta de concentración, angustia y temor a represalias y amenazas, distanciamiento emocional

y cansancio por monotonía. A nivel físico, el ejercicio de las funciones asignadas produce efectos como trastornos de sueño, problemas gastrointestinales, exposición a riesgo biológico, morbilidad osteomuscular, dermatitis y espasmos musculares. Por último, también se producen efectos a nivel social y familiar por el aislamiento social como medida de prevención y protección, reducción del tiempo y calidad de la interacción y fortalecimiento de la relación familiar, temor por la seguridad de la familia, prevención de transmitir enfermedades al estar expuestos a riesgo biológico, la disposición de turnos y el requerimiento de traslados a sitios de control lejanos a la familia genera dificultades por desarraigo y problemas de comunicación.

A su turno y de acuerdo con la identificación de peligros y valoración de riesgos realizada mediante la metodología GTC-45¹ actividad que fue ejecutada por la Coordinación de Bienestar Social y Salud Ocupacional de la entidad con la asesoría del ARL, se han identificado peligros a los cuales los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia se han visto expuestos dentro de las actividades laborales, como lo son:

Riesgo Biológico:

Los funcionarios de la entidad deben manipular los documentos suministrados por los ciudadanos los cuales presentan sustancias desconocidas, avanzado deterioro e incluso algunos ciudadanos guardan el pasaporte en las partes íntimas.

Durante la atención de los ciudadanos, los funcionarios deben entrar en contacto con personas que pueden estar contagiados de virus COVID - 19, TUBERCULOSIS, AH1N1 u otras enfermedades transmisibles por el aire, incluso se han presentado eventos donde ciudadanos expulsan saliva o tosen sobre los funcionarios o han generado mordeduras.

Riesgo Biomecánico:

Por las actividades que se desarrollan en la entidad, los funcionarios deben cumplir turnos de doce (12) horas laborales continuas manteniendo posturas prolongadas las cuales dependiendo de la sede de trabajo se desarrollan de pie o sentados; así mismo, se realizan

¹ INCONTEC, Guía Técnica GTC Colombiana 45, diciembre de 2010.

movimientos repetitivos al digitar y sellar los documentos de viaje, resaltando que dentro de la entidad se encuentran diversos casos por desórdenes musculares esqueléticos, los cuales han sido calificados de origen laboral y otros se encuentran en estudio, como por ejemplo:

- ✓ Síndrome del túnel del carpo,
- ✓ Epicondilitis,
- ✓ Tendinitis,
- ✓ Síndrome de manguito rotador,
- ✓ Trastornos de disco cervical, entre otras enfermedades.

Riesgo Condiciones de Seguridad (locativos):

Para dar cumplimiento a las funciones de Control Migratorio y Verificación Migratoria los funcionarios deben transitar por superficies en mal estado o irregulares al tener que visitar zonas urbanas o rurales, donde se han presentado lesiones que implican esguince de tobillo, contusiones en mano, rodilla, glúteos, traumatismos en espalda entre otras.

Riesgo Condiciones de Seguridad (accidentes de tránsito):

Los funcionarios de la entidad deben realizar desplazamientos nacionales e internacionales en vehículos (moto, lanchas, camionetas, aviones etc.) de la entidad o contratados por la misma donde se han presentado accidentes de tránsito por las condiciones de la vía, acciones humanas o altercados con ciudadanos.

Riesgo Condiciones de Seguridad (público):

Los funcionarios de la entidad están interactuando constantemente con usuarios que pueden tomar diferentes actitudes frente a la información recibida, se han presentado situaciones de agresiones físicas y verbales hacia los funcionarios, así como atentados a sedes en fronteras, vehículos de la entidad y funcionarios, incluso en algunas sedes de trabajo ha sido necesario el acompañamiento de las Fuerzas Militares y Policía Nacional; así como, el suministro de chalecos antibalas, barreras protectoras y dotación de armas no letales para salvaguardar la vida e integridad de los servidores públicos.

Así mismo, dentro de las funciones de la entidad se encuentra policía judicial, esta actividad implica investigación y participación en operativos donde los funcionarios se encuentran expuestos a agresiones físicas, con armas corto-pulsantes o de fuego.

Riesgo Condiciones de Seguridad (trabajo en alturas):

Los funcionarios adscritos a los Puestos de Control Migratorio PCM marítimos deben realizar esta actividad en buque para lo cual se deben desplazar hacia altamar y ascender a los buques mediante escaleras tipo cuerda, para esta actividad no es posible el uso de equipos de protección contra caídas debido a que se corre el riesgo de que los funcionarios se enreden y no puedan ascender ágilmente pudiendo ser atrapados por la marea alta. (Cursos de salvamento acuático)

Riesgo Psicosocial (trabajo por turnos y nocturno):

Dada la misión de la entidad, es necesario prestar el servicio de manera habitual y continua las veinticuatro (24) horas del día, por lo tanto, los funcionarios deben realizar turnos de 12 horas laborales, para lo cual, la entidad ha realizado una serie de actividades en pro de evitar situaciones por riesgo psicosocial como lo son: programa de prevención efectos de turnos y fatiga, aplicación de batería de riesgo psicosocial, encuesta de clima, programa de vigilancia epidemiológica psicosocial; sin embargo, actualmente la entidad se encuentran una serie de enfermedades en estudio de calificación de origen, como ejemplo:

- ✓ Trastornos de Ansiedad,
- ✓ Depresión,
- ✓ Burnout,
- ✓ Trastornos de sueños entre otros.

Adicionalmente, si analizamos detenidamente las consecuencias silenciosas de las actividades como el trabajo nocturno ininterrumpido, permanente y habitual, encontraremos efectos asociados a la turnicidad, apnea del sueño, estrés laboral, riesgos neurológicos, perjuicios psicosociales, enfermedades derivadas de complicaciones gástricas, colon, entre otras afectaciones a la salud y seguridad del trabajador que develan un deterioro progresivo;

<p>sobre el cual el empleado debe realizar frecuentemente gastos económicos que generalmente no están ampliamente cubiertos por el sistema de salud, toda vez que se ve abocado a la expedición de licencias de enfermedad o incapacidades que no son cubiertas por el empleador y que generan afectaciones al patrimonio del trabajador; así como para evitar las incapacidades se ve obligado al gasto de tratamiento particulares que obligan la implementación de dietas, consumo de alimentos especiales y adquisición de medicamentos específicos. En igual sentido, las consecuencias del trabajo en jornada nocturna y la escasa interrelación con su núcleo familiar propician otros factores de estrés en el trabajador que perjudican su entorno comunicacional y que pueden acrecentar sus patologías. De otro lado, respecto a otros factores de riesgo como el riesgo público y riesgo biológico están plenamente identificados a lo largo de la justificación del presente proyecto.</p> <p>DISPOSICIONES Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD.</p> <p>En vista de las acciones delictivas o que afectan el orden público a nivel nacional, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, expidió la Directiva 029 del 27 de octubre de 2017, por medio de la cual se establecieron procedimiento de prevención, reacción y evaluación de situaciones con las cuales se pueda poner en riesgo la integridad física de los funcionarios de Migración Colombia, con el ánimo de anticipar, controlar o mitigar cualquier acción y, por ende, dar herramientas a cada uno de los funcionarios sobre el cómo actuar en determinadas situaciones en donde se encuentren en riesgo.</p> <p>Dentro de la Directiva 029 de 2017, se disponen recomendaciones e instrucciones específicas con la finalidad de que fueran adoptadas en las diversas actividades laborales o personales, designando responsabilidad frente a diversas situaciones en su entorno, que permitieran reducir los índices de riesgo en las actuaciones misionales y administrativas.</p> <p>De tal manera, dispuso medidas de seguridad para circunstancias en las cuales los funcionarios se vieran enfrentados a circunstancias en las cuales se presenten disparos o explosión en lugares abiertos, cubiertos o inmuebles, y cuando los mismos se presenten cerca en un desplazamiento vehicular.</p> <p>Adicionalmente, dictó instrucciones de seguridad personal, de las cuales se resaltan las siguientes: (i) los funcionarios deberán emplear rutas alternas en los desplazamientos a los</p>	<p>lugares de residencia y viceversa, (ii) el uso de elementos, prendas, placas de identificación, entre otros elementos de servicio institucional, sólo deben ser utilizados en sus lugares de trabajo y para el mismo, nunca para tareas o actividades personales ni en horarios no laborales, (iii) en caso de recibir amenazas, en primer lugar dé aviso a su jefe inmediato, responsable de seguridad en la entidad y adelante el trámite de denuncia ante las autoridades competentes, entre otras. También estableció como obligatorio el uso del chaleco antibalas para todos los funcionarios que asistieran al lugar donde se esté atendiendo al público y mucho más si esta atención es fuera de las instalaciones de la entidad, elemento que debe usado de manera permanente durante el tiempo de servicio.</p> <p>De manera semejante, con ocasión a los hechos vandálicos presentados, para el 27 de mayo de 2021 la Secretaría General de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, expidió a las subdirecciones, jefes de área, directores regionales y funcionarios de la entidad una directriz con recomendaciones generales frente a hechos vandálicos y uso de distintivos que puedan alterar o impactar en la integridad de los funcionarios a fin de velar por la seguridad y protección del personal y las instalaciones.</p> <p>Según lo expuesto anteriormente, se logra evidenciar que los funcionarios 7 de la entidad se encuentran altamente expuestos a situaciones de riesgo público, biológico, físico y psicosocial, los cuales contribuyen a un deterioro de su calidad de vida familiar y social, y consecuentemente una disminución de la expectativa de vida saludable. Por tanto, la labor realizada por los funcionarios de la entidad es de alto riesgo, suponiendo para ellos un desgaste a nivel físico, mental y emocional, y a nivel extralaboral en su ambiente familiar y social.</p> <p>V. Consideraciones del Autor</p> <p>1. Aunque no encontremos dentro del ordenamiento jurídico vigente, una disposición expresa que reconozca protección al empleado de Migración Colombia por el alto riesgo de disminución de su expectativa de vida generado por el ejercicio de las funciones de sus cargos, si analizamos detenidamente las consecuencias descritas en el presente documento podemos evidenciar que estos trabajadores merecen un tratamiento diferencial para alcanzar la efectiva materialización de las garantías inherentes a la ejecución de cualquier actividad laboral.</p>
<p>2. Si bien es cierto que la gran mayoría de las normas anteriormente citadas se refieren al espectro del derecho a la pensión de vejez, las mismas proporcionan un argumento sólido, en tanto permiten inferir que los funcionarios que cumplen funciones permanentes de control, verificación migratoria y policía judicial y demás, están expuestos a un alto riesgo. Así las cosas, dado que el factor de exposición al alto riesgo es el motivo principal por el que se solicita la pensión de vejez, aunado al antecedente del reconocimiento de la Prima a los funcionarios del DAS, quienes cumplían funciones sustancialmente similares a las de los funcionarios de la UAEMC, solicitamos en virtud del principio de igualdad, reconocer una prima de riesgo para los funcionarios que cumplen actualmente funciones de este tipo.</p> <p>3. El alto riesgo se constituye por diversas variables que incluyen la exposición a las amplias jornadas de trabajo nocturnas de doce (12) horas, las cuales generan la disminución en la calidad de vida de los trabajadores, así como las inclemencias ambientales que padecen los trabajadores en los puestos de control migratorio fronterizos, las constantes agresiones en los procedimientos de verificación migratoria y el desarrollo de las funciones de policía judicial que incluyen el manejo de armas y operativos judiciales, el alto riesgo en el servicio de custodia en cuanto a las expulsiones y deportaciones que se realizan con personas de gran peligrosidad y el control que se ejerce en las salas transitorias migratorias, así como, la captura y judicialización de bandas organizadas delincuenciales frente a delitos de trata y tráfico de personas.</p> <p>VI. Consideraciones del Ponente</p> <p>El proyecto de ley 377 de 2021 pretende crear una prima especial para los servidores públicos que prestan sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia en razón a los múltiples riesgos a los que se ven expuestos, esto es, riesgos físicos, biológicos, psicosociales y sociales.</p> <p>Sin embargo, a juicio del ponente y bajo un criterio de igualdad respecto de otros servidores públicos, se propone ampliar dicha prima a quienes prestan sus servicios en el Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección,</p>	<p>Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos pues en estas otras actividades los riesgos físicos, biológicos, psicosociales y sociales también se encuentran presentes dada la naturaleza de los oficios y actividades que allí se desempeñan.</p> <p>Es importante señalar que en el marco de la negociación colectiva en el sector público, las centrales obreras han incluido en sus peticiones que los servidores de estas entidades puedan tener acceso a las condiciones especiales de pensión por alto riesgo señaladas en el Decreto 2090 de 2003 sin que exista un efectivo cumplimiento de los puntos acordados con las organizaciones sindicales.</p> <p>Y es precisamente el incumplimiento del Estado Colombiano a los acuerdos con distintos actores, como por ejemplo, con las organizaciones sindicales el que motiva que mediante una iniciativa legislativa de esta naturaleza se reconozca una prima especial para compensar el riesgo en la salud física y mental de los servidores de estas entidades.</p> <p>Al día de hoy los acuerdos alcanzados en el año 2017 sobre la inclusión de estos servidores públicos para acceder a la pensión especial de alto riesgo se ha incumplido pues no existe decreto alguno por el cual se cumplan dichos acuerdos o en donde se haya actualizado el listado de actividades de alto riesgo de que trata el Decreto 2090 de 2003 .</p> <p>Estos incumplimientos del Estado con los sindicatos en el escenario de la negociación del sector público ha conllevado a que nuevamente la Confederación Sindical Internacional² catalogue a Colombia dentro de los 10 peores países para los trabajadores por el asesinato y violencia contra sindicalistas, desconocimiento del derecho de negociación colectiva en cuanto a la posibilidad de negociar y al cumplimiento de lo pactado, limitación al derecho de huelga, entre otros graves indicadores que rajan al país en el escenario internacional sobre el cumplimiento, promoción y respeto por los derechos humanos sindicales.</p> <p>² Disponible en: ITUC_GlobalRightsIndex_2021_ES-1-final.pdf(mutualcdn.com)</p>

<p>VII. Conceptos de las Entidades</p> <p>Concepto del Ministerio de Hacienda</p> <p>El Ministerio de Hacienda emite concepto de impacto fiscal, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia cuenta con una planta de personal que asciende a 1448 personas. Al respecto, se hace la aclaración que mediante el decreto 1744 del 16 de diciembre de 2021 ya se efectuó una modificación a esta planta, creando 150 empleos nuevos para los cargos de profesional especializado, profesional universitario, oficiales de migración y agentes de seguridad, de manera que la entidad cuenta actualmente con 1598 cargos.</p> <p>de acuerdo al concepto de impacto fiscal, sea lo primero señalar lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 y 154 de la Constitución Política, a saber:</p> <p>“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)</p> <p>7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.(...)” (negrilla fuera de texto)</p> <p>“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p> <p>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto)</p>	<p>teniendo en cuenta lo anterior, los proyectos de ley que se tramitan en el congreso de la república relacionados con la determinación de la estructura administrativa nacional es de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control , así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...). (Negrilla fuera de texto).</p> <p>Por lo anterior, en caso de insistir en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.</p> <p>Es necesario recordar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011. De esta manera, la iniciativa debe ajustarse a lo determinado en el artículo 2 del Decreto 371 de 2021, así como las Directivas Presidenciales sobre gastos de personal, que en términos generales establecen que las modificaciones de planta deberán realizarse a costo cero.</p> <p>Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 2159 de 20218, correspondiente a la Ley Anual de Presupuesto aprobado para la vigencia 2022, consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera Ministerial.</p> <p>Igualmente, es preciso mencionar que la Ley 2155 de 20219, de iniciativa del Gobierno nacional, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el Gasto Público, en el que se contemplan cuatro puntos relevantes y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia, y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de</p>
<p>personal y se congelan las vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades.</p> <p>Así las cosas, la implementación de los artículos analizados; en primer lugar, podrían incurrir en vicios de inconstitucionalidad al encontrarse dentro de la esfera de las iniciativas normativas del gobierno nacional; en segundo lugar, representan un costo adicional que no está contemplado en los presupuestos de las entidades involucradas lo que implica un impacto negativo en el Presupuesto General de la Nación; y finalmente, el proyecto de ley en los términos actuales, podría implicar costos fiscales que, conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 contravía la política de estado relacionada con la austeridad en el gasto público.</p> <p>Se advierte que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social</p> <p>se formulan las siguientes observaciones:</p> <p>Según su Objeto; la propuesta busca establecer una “prima especial de riesgo” para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en razón a que, por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.</p> <p>este ministerio advierte que el proyecto de ley no interviene con el Sistema de Seguridad Social pues si bien se hace alusión a “actividad de alto riesgo”, la prima que pretende otorgarse durante el año, es el reconocimiento de un número determinado de días de la</p>	<p>asignación básica diaria, que se pagaría a los servidores que desempeñan cargos descritos en el artículo 3°.</p> <p>Este Ministerio se abstiene de emitir concepto de fondo, toda vez que los contenidos del proyecto de ley escapan a la órbita de sus competencias; no obstante se estima que las entidades llamadas a pronunciarse son el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Haciendo y Crédito Público.</p> <p>Concepto Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p>En un breve concepto, la cancillería concluye, sin que esto signifique una oposición al proyecto que:</p> <p><i>Por lo anterior, del estudio realizado del proyecto de Ley, considera el Ministerio de Relaciones Exteriores, es inviable desde el ámbito jurídico lo que eventualmente afectaría a futuro su constitucionalidad. No obstante, el gobierno Nacional, podrá autorizar o coadyuvar esta iniciativa legislativa de acuerdo con el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5, “por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes” a través del sector administrativo que tenga relación con el tema laboral de administración pública.</i></p> <p>Se desprende del análisis de la Cancillería que si bien, en materia laboral publica la delimitación de salarios es de competencia exclusiva del ejecutivo, según la norma constitucional, es posible y viable que antes de los debates de plenarias, este tipo de proyectos tengan aval del Gobierno Nacional.</p>

VIII. Pliego de modificación

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p><i>Artículo 1. Objeto. La presente iniciativa de ley busca establecer una Prima Especial de Riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, organismo civil de seguridad con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.</i></p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente iniciativa de ley busca establecer una Prima Especial de Riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, <u>Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos,</u> ya que por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.</p>	<p>Se amplía la cobertura del Objeto de este artículo, generando una prima especial de riesgo para muchos más servidores públicos de los que traía establecido el articulado, teniendo en cuenta que estos mismos debido a las actividades que realizan se encuentran expuestos a altos riesgos físicos, biológicos, psicológicos y sociales.</p> <p>En el marco de la negociación colectiva en el sector público, las centrales obreras han incluido en sus peticiones que los servidores de estas entidades puedan tener acceso a las condiciones especiales de pensión por alto riesgo señaladas en el Decreto 2090 de 2003 sin que exista un efectivo cumplimiento de los puntos acordados con las organizaciones sindicales.</p>

<p>Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley entiéndase por:</p> <p>a) <i>Riesgo: Es la combinación de a) la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y b) la gravedad del daño que puede producirse, incluidas consecuencias que pueden manifestarse a largo plazo.</i></p> <p>b) <i>Actividad de alto riesgo: Aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida saludable, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.</i></p>	<p>Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley entiéndase por:</p> <p>a) Riesgo: Es la combinación de a) la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y b) la gravedad del daño que puede producirse, incluidas consecuencias que pueden manifestarse a largo plazo.</p> <p>b) Actividad de alto riesgo: Aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida saludable, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><i>Artículo 3. Prima especial de riesgo. La prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia se pagará así:</i></p> <p>a) <i>A Los empleados de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que ostenten los cargos de Oficial de Migración y Agente de Migración tendrán derecho</i></p>	<p>Artículo 3. Prima especial de riesgo. La prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos se pagará así; tendrán</p>	<p>Se modifica la redacción principal del artículo 3, de tal manera que la prima especial de riesgo que propone este proyecto de ley, pueda cubrir un número más amplio de servidores públicos, toda vez que aunque tenga una buena intención este proyecto legislativo, al generar garantías laborales para un grupo determinado de servidores públicos, se queda corto en el alcance del articulado.</p>

<p><i>a que se les reconozca durante el año 140 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</i></p> <p><i>b) A Los empleados de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que ostenten los cargos de Profesional de Migración, Agente de seguridad y Conductor Mecánico tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 105 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</i></p> <p><i>c) A los empleados de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que ostenten los cargos de Profesional Especializado, Profesional Universitario, Técnico Administrativo, Auxiliar</i></p>	<p>derecho a que se les reconozca durante el año, 30 días de la asignación básica diaria, pagaderos en (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</p> <p>Parágrafo 1: La prima de riesgo se liquidará de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de marzo, se liquidará con la nómina de abril. 2. El periodo comprendido entre el 01 de abril y el 30 de junio, se liquidará con la nómina de julio. 3. El periodo comprendido entre el 01 de julio y el 30 de septiembre, se liquidará con la nómina de octubre. 4. El periodo comprendido entre el 01 de octubre y el 31 de diciembre, se liquidará con la nómina de enero del siguiente año. 	<p>Así mismo, se modifican los parágrafos, estableciendo entonces una prima especial de riesgo, que será reconocida durante el año, con 30 días de la asignación básica diaria, pagaderos en los mismos términos que había establecido el proyecto legislativo.</p> <p>Se justifica la anterior modificación; atendiendo a las solicitudes emanadas de las negociaciones colectivas realizadas por los servidores públicos anteriormente mencionados, también es importante agregar que esta solicitud deviene del principio de igualdad para los trabajadores, y este proyecto de ley podría beneficiar un número más amplio de servidores públicos, teniendo en cuenta los conceptos de riesgo, salud y seguridad en el trabajo.</p>
---	--	--

<p><i>Administrativo y Secretario Ejecutivo tendrán derecho a que se les reconozca durante el año 70 días de la asignación básica diaria, pagaderos en cuatro (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.</i></p> <p><i>Parágrafo 1: La prima de riesgo se liquidará de la siguiente manera:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>El periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de marzo, se liquidará con la nómina de abril.</i> ● <i>El periodo comprendido entre el 01 de abril y el 30 de junio, se liquidará con la nómina de julio.</i> ● <i>El periodo comprendido entre el 01 de julio y el 30 de septiembre, se liquidará con la nómina de octubre.</i> ● <i>El periodo comprendido entre el 01 de octubre y el 31 de diciembre, se liquidará con la nómina de enero del siguiente año.</i> 	<p>Parágrafo 2: En el evento de generarse cambio de empleo, retiro del servicio o novedad administrativa que genere separación temporal del cargo, la prima de riesgo de que trata el presente artículo se liquidará de forma proporcional al tiempo efectivamente prestado en el o los empleos que corresponda.</p>	
--	--	--

<p><i>Parágrafo 2: En el evento de generarse cambio de empleo, retiro del servicio o novedad administrativa que genere separación temporal del cargo, la prima de riesgo de que trata el presente artículo se liquidará de forma proporcional al tiempo efectivamente prestado en el o los empleos que corresponda</i></p>		
<p><i>Artículo 4. Naturaleza de la prima. La prima especial de riesgo no constituye factor salarial para ningún efecto legal.</i></p>	<p>Artículo 4. Naturaleza de la prima. La prima especial de riesgo no constituye factor salarial para ningún efecto legal.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><i>Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.</i></p>	<p>Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

IX. Conflictos de interés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

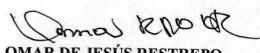
Para el caso se estima que solo podrán estar enfrentados a conflictos de interés quienes tengan familiares hasta segundo grado de consanguinidad que al momento de discusión de esta ponencia tenga vínculo laboral vigente con alguna de las Entidades mencionadas en el artículo 1 (modificado).

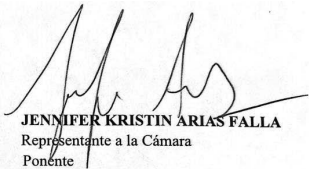
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

X. Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia se solicita a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley N°.377 de 2021 Cámara, “*Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley*” de conformidad con el texto aquí propuesto.

De los honorables congresistas,


OMAR DE JESÚS RESTREPO
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
 Representante a la Cámara
 Ponente

XI. Texto propuesto

PROYECTO DE LEY NÚMERO 377 DE 2021 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley”

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente iniciativa de ley busca establecer una Prima Especial de Riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos, ya que por motivos de las actividades realizadas en el ejercicio de su deber funcional, legal y constitucional, se encuentran expuestos a un alto y constante riesgo físico, biológico, psicológico y social.

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley entiéndase por:

a) Riesgo: Es la combinación de a) la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y b) la gravedad del daño que puede producirse, incluidas consecuencias que pueden manifestarse a largo plazo.

c) Actividad de alto riesgo: Aquella que afecte la salud del trabajador o disminuya su expectativa de vida saludable, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.

Artículo 3. Prima especial de riesgo. La prima especial de riesgo para los servidores públicos pertenecientes a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Inpec, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Agencia Nacional de Inteligencia, Aeronáutica Civil, Dian, Medicina Legal y Bomberos se pagará así; tendrán derecho a que se les reconozca durante el año, 30 días de la asignación

básica diaria, pagaderos en (4) contados iguales con la nómina de los meses abril, julio y octubre de la respectiva vigencia y un último pago con la nómina del mes de enero del año siguiente.

Parágrafo 1: La prima de riesgo se liquidará de la siguiente manera:

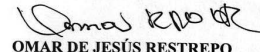
1. El periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de marzo, se liquidará con la nómina de abril.
2. El periodo comprendido entre el 01 de abril y el 30 de junio, se liquidará con la nómina de julio.
3. El periodo comprendido entre el 01 de julio y el 30 de septiembre, se liquidará con la nómina de octubre.
4. El periodo comprendido entre el 01 de octubre y el 31 de diciembre, se liquidará con la nómina de enero del siguiente año.

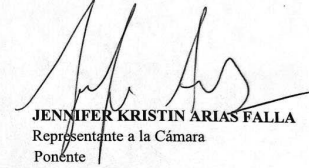
Parágrafo 2: En el evento de generarse cambio de empleo, retiro del servicio o novedad administrativa que genere separación temporal del cargo, la prima de riesgo de que trata el presente artículo se liquidará de forma proporcional al tiempo efectivamente prestado en el o los empleos que corresponda.

Artículo 4. Naturaleza de la prima. La prima especial de riesgo no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,


OMAR DE JESÚS RESTREPO
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
 Representante a la Cámara
 Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 416 - Jueves, 5 de mayo de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 458 de 2022 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco años de la fundación del municipio de Cimitarra, departamento de Santander y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 459 de 2022 Cámara, por el cual se dictan disposiciones en materia de hidrocarburos.....	4
Proyecto de ley número 460 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la divulgación de encuestas y estudios de carácter político y electoral para garantizar su calidad y confiabilidad y se dictan otras disposiciones.....	14

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 377 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, determinados en la presente ley.....	21
--	----