



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° 935

Bogotá, D. C., martes, 23 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86. Los presupuestos de las Instituciones de Educación Superior Públicas nacionales, departamentales y municipales, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. La financiación de las Instituciones de Educación Superior Públicas debe garantizar un sistema de educación superior universal.

Las Instituciones de Educación Superior Públicas recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales.

La base presupuestal será igual al monto aprobado que se destinará para las Instituciones de Educación Superior Públicas de la vigencia fiscal en curso de cada año.

Parágrafo. En todo caso la Nación y las entidades territoriales, podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el funcionamiento y/o inversión de Instituciones de Educación Superior Públicas, los cuales no

harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 87. Con base en las definiciones del artículo 87A se establece la siguiente regla fiscal para el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas:

$$\text{Apropiación IESP} = \text{Base presupuestal} * [1 + (\Delta\text{PIB} + \text{ICES} + \text{Cobertura} + 1\%)]$$

Parágrafo. El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán un mecanismo de distribución de recursos para las instituciones de educación superior públicas, teniendo en cuenta: número de matriculados, calidad, aumento de cobertura, investigación, reducción de deserción, y mejoras en materia de equidad de género e inclusión social.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, quedando así:

Artículo 87A. Para la cuantificación de la regla fiscal se definen los siguientes criterios:

- Crecimiento PIB (ΔPIB):** Crecimiento del Producto Interno Bruto real para la vigencia fiscal anterior, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Índice de Costos de la Educación Superior (ICES):** La base presupuestal se ajustará anualmente de acuerdo al Índice de costos

de la Educación Superior que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

3. **Cobertura:** Se tendrá en cuenta los incrementos de alumnos matriculados en las instituciones de educación superior. Esta brecha es la diferencia porcentual, entre la cobertura entre la vigencia en curso y la anterior.

Parágrafo. Las instituciones de educación superior públicas recibirán anualmente aportes que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes. En caso de que el crecimiento económico sea negativo, este valor se tomará como cero en la regla fiscal.

Parágrafo 2º. Las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias Públicas empezarán a recibir aportes de manera progresiva, sin afectar de ninguna manera los aportes que reciban las Universidades Públicas.

Artículo 4º. *Saneamiento del desfinanciamiento.* El Consejo de Educación Superior, el Sistema Universitario Estatal, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirán un plan de pagos para el saneamiento del desfinanciamiento estructural de la educación superior pública.

Artículo 5º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 67 de la Constitución política de Colombia consagra que, *la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores de la cultura. También formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

Así mismo, el Estado es el garante constitucional del correcto funcionamiento de la arquitectura institucional que permita a la población colombiana acceder a la oferta educativa en todas sus variedades, atendiendo a las demandas formativas que como nación y sociedad tengamos.

Para asegurar dicho funcionamiento, el artículo 69 de la Constitución Política establece que *El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior*”.

Por lo anterior nació a la luz pública la Ley 30 de 1992, conocida como la Ley de la Educación Superior. Esta se encarga de organizar todo lo referente al desarrollo de la educación superior como servicio público constitucional (que con el paso del tiempo va adquiriendo la calidad de derecho fundamental por conexidad) y establece el régimen especial para las Universidades del Estado.

Es de conocimiento público que, la falta de recursos y la baja financiación por parte del Gobierno nacional para el funcionamiento e inversión de las Instituciones de Educación Superior pública, han hecho que varios actores como lo son estudiantes, rectores y representantes del sector salieran a las calles a exigir al Gobierno nacional un aumento en el presupuesto para la educación superior. Ejemplo de ello fueron las marchas que tuvieron lugar el pasado 10 de octubre de 2018; donde se llevaron a cabo marchas estudiantiles en diferentes ciudades del país, teniendo como epicentro la ciudad de Bogotá, en las cuales salieron a protestar estudiantes tanto de universidades públicas como privadas al igual que maestros y rectores, exigiendo un aumento en el presupuesto de la educación superior y especialmente en lo destinado para las universidades públicas.

Tras las masivas marchas, el Gobierno nacional logró acordar con los líderes estudiantiles y demás actores del sector una reasignación de recursos para el sector educativo, cuyo principal punto del acuerdo consistió en incrementar las transferencias del Estado hacia las universidades oficiales.

No obstante, si bien el Gobierno nacional logró acordar la asignación de un número mayor de recursos para la educación superior, dicha medida no resuelve de manera estructural la problemática que atraviesan las diferentes instituciones de educación superior, caso particular el de las universidades públicas donde se evidencia que la Ley 30 de 1992 estableció que las transferencias de la Nación a los presupuestos de las universidades públicas se ajustan año a año con base al IPC; mientras que los gastos de funcionamiento e

inversión de las mismas aumentan en promedio un 10,69%, es decir, entre 5 y 6 puntos porcentuales por encima del IPC.

Asimismo, la evidencia de que, según el comportamiento de las transferencias de la Nación a los presupuestos de las Universidades Estatales en comparación con el aumento de cobertura estudiantil, se halla que mientras los estudiantes matriculados en las 32 universidades pasaron de ser 159.218 en el año 1993 a 560.000 en 2015, el aporte anual del Estado promedio por estudiante pasó de \$10.825.890 a \$4.894.156 en el mismo período. Un desbalance evidente entre el aumento de los estudiantes matriculados y una disminución de los aportes recibidos.

Por esta y muchas más razones, a continuación los ponentes ponen a disposición de los congresistas el estudio y análisis de la propuesta de modificar lo contemplado en el artículo 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 - Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia, el cual está integrado por todas las Universidades estatales u oficiales con el fin de optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros; crear condiciones de evaluación que permitan el mejoramiento de la calidad de la educación nacional, fomentar la cooperación entre estas Instituciones y garantizar el financiamiento del sistema.

Así, ante la actual y compleja situación que atraviesan las Universidades Públicas del país que no disponen de una financiación significativa para su funcionamiento e inversión, los Representante Jaime Rodríguez Contreras y otros más, decidieron presentar el proyecto de ley “Por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, en la Legislatura 2018-2019.

1. OBJETO

Modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” con el fin de asignar de recursos constantes, suficientes y progresivos a las Instituciones de Educación Superior Públicas, quienes cuentan con un déficit financiero de carácter estructural. Esta modificación permitirá que la asignación presupuestal permita subsanar dicho déficit, a su vez que garantizará el funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de la misionalidad del sistema educativo superior colombiano, ampliando cupos, asegurando calidad, permanencia y la promoción de la investigación y desarrollo de la ciencia, con enfoque humanista.

2. FUNDAMENTO JURÍDICO

En primer lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el primer párrafo del artículo 26, señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

Por su parte y no menos importante, la Constitución Política de Colombia dispone en su artículo 67 que la educación es un derecho y servicio público con función social, además sostiene que busca formar para la democracia, en este sentido el proyecto se funda bajo lineamientos constitucionales al procurar fortalecer los procesos democráticos. Nuestro proyecto está orientado en dos sentidos acorde con esta norma, fortalecer tanto lo educativo como lo democrático:

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 67, que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores de la cultura. También señala que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Dentro de este marco constitucional de la educación, le corresponde al Estado la tarea de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Corte Constitucional por su parte ha mencionado sobre el tema en Sentencia C-673 de 2001 que:

“La educación adquiere en la Constitución una triple connotación jurídica: es un derecho de la persona, un servicio público y una obligación. Como derecho involucra tanto las libertades de enseñanza y aprendizaje, como el acceso y permanencia gratuitos en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de los derechos educativos según la capacidad de pago. Como obligación, la educación exige cursar como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, entre los cinco y los quince años de edad. En su calidad de servicio público, la educación está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general y tiene una función social: “con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Esta finalidad incluye en Colombia la formación “en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”. En su dimensión de servicio público, la educación está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado, “con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”. Dentro del marco general de la educación se encuentra también el mandato de que la enseñanza esté “a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica”, y la competencia legislativa de garantizar “la profesionalización y dignificación de la actividad docente”.

De igual modo, tal como se menciona en Sentencia T-423/13 el derecho a la educación fue establecido por el constituyente dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, por tener un carácter prestacional, sin embargo, esta Corporación, lo ha catalogado, desde sus inicios, como un derecho fundamental al estar íntimamente relacionado con diversos principios constitucionales de carácter esencial para las personas, tales como su propio desarrollo y crecimiento individual, cultural, intelectual e incluso, físico.

“La fundamentalidad del derecho a la educación se da en razón a varios argumentos como son: “i) su entidad como herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución debido a que potencia la igualdad material y de oportunidades, ii) constituye un instrumento que permite la proyección social del ser humano, iii) es un elemento dignificador de la persona humana, iv) representa un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico, v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y vi) significa un valioso medio para el desarrollo de la comunidad en general.” En observancia de lo que se ha venido reseñando, el Estado debe adoptar todos los medios que estén a su alcance para realizar los fines que persigue tal derecho, pues, de no hacerlo, se amenazarían, además de aquel, todos aquellos con los que se encuentra íntimamente relacionado. Al ser el derecho a la educación un derecho fundamental

en razón de la íntima relación que tiene con diversos derechos fundamentales de la esencia del individuo, se deben establecer, por parte del Estado y de la sociedad, diversas acciones afirmativas que conlleven su realización. (...) subrayado fuera del texto.

Así las cosas, atendiendo a que Colombia requiere de logros importantes en cobertura, calidad, pertinencia, fomento a la investigación y mejoramiento de la eficiencia del sector educativo, todas ellas dimensiones de calidad en la Educación Superior, debemos fomentar una política acorde con las necesidades del sector, ajustándose a la realidad, dinámicas y necesidades del sistema de educación superior colombiano.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley cuenta con 5 artículos que tratan principalmente de dotar de mayores recursos para las IESP, esto a través del establecimiento de una fórmula, modificando los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, así como adicionando un artículo 87A al mismo cuerpo normativo.

De tal modo, los artículo 1° y 2° modifican la ley en comento en el sentido de que los recursos de las IESP se aumenten de manera progresiva en el tiempo, tomando como base el monto apropiado en cada año, y adicionándole 4 factores que son el incremento del PIB, los índices de la canasta de la educación, cobertura y un 1% fijo adicional.

El artículo 3° describe de que se trata los valores que utiliza la fórmula para calcular los recursos de las IESP, y aclara que estos no pueden disminuirse de una vigencia a otra, incluso que las ITTU de carácter público empezarán a recibir recursos sin afectar la situación de las universidades públicas, es decir, se deja explícito que bajo ninguna circunstancia son recursos que puedan disminuir.

Por su parte el artículo 4° plantea un plan de saneamientos de pasivos, y finalmente el artículo 5° estipula la entrada en vigencia de la ley.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 055 DE 2022
CÁMARA

por medio de la cual se declara el 28 de abril como el Día Nacional de la Resistencia Popular y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer e institucionalizar el Día Nacional de la Resistencia Popular.

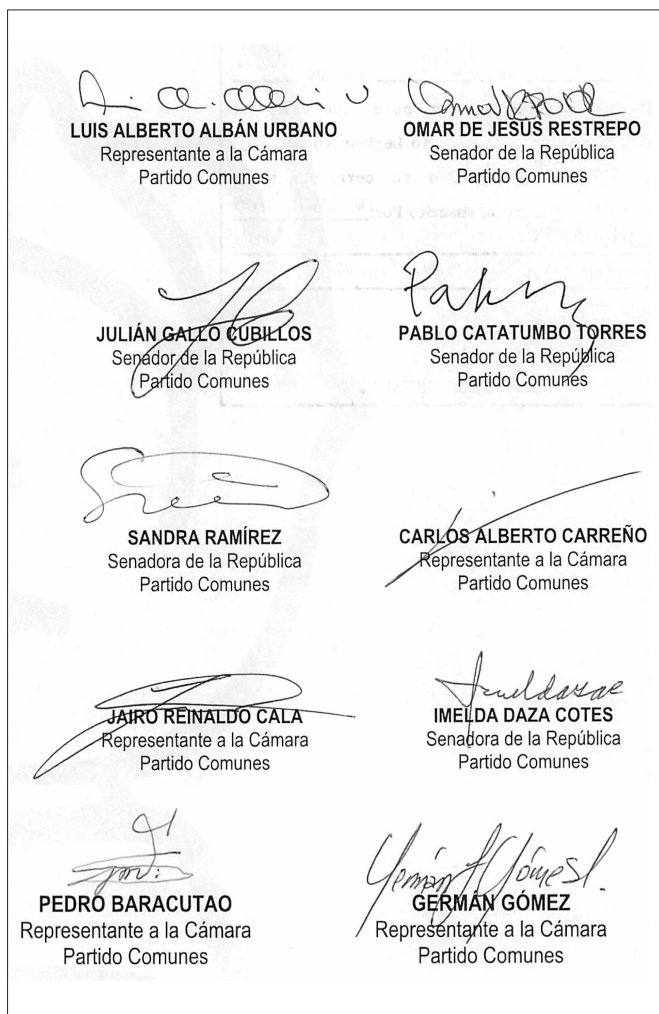
Artículo 2°. Declárese el 28 de abril como el Día Nacional de la Resistencia Popular.

Artículo 3°. Cada año se realizará por parte del Estado colombiano en cabeza del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, programas, actividades y estrategias de memoria y reconocimiento de los hechos ocurridos en el marco del estallido social iniciado el 28 de abril de 2021 para homenajear a las víctimas de la violencia policial y el paramilitarismo; y la prevención de las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de la protesta social.

Artículo 4°. Declárese el Monumento a la Resistencia ubicado en la ciudad de Santiago de Cali en la calle 36 con carrera 46, como Patrimonio Cultural Material de la Nación.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición anterior que verse sobre este tema.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Paro Nacional del 2021 quedará para la historia como una movilización única en el país, no solo por el tiempo que duró, sino por los actores y las dinámicas que se conjugaron en este estallido social. En esta oportunidad pudimos ver la diversidad en las calles; las mujeres, los trabajadores, la comunidad afro, la negra, la indígena, los adultos mayores, los sectores más empobrecidos y la juventud, esa que se organizó en primeras, segundas y hasta terceras líneas, que abanderaron la lucha de la defensa de los derechos humanos, que pusieron al servicio de la causa su profesión en brigadas de salud, que alrededor de las ollas comunitarias alimentaban el anhelo de una Colombia distinta y quienes manifestaron su apoyo con insumos, medicamentos y alimentos.

La firma del Acuerdo de Paz, permitió aflorar las más profundas conflictividades sociales que estuvieron detrás del telón de la guerra. Ante nuestros ojos vimos, que el hambre, la falta de acceso a la educación, pensión, salud y la grave situación económica que vive la gente del común, no era culpa de la insurgencia, sino del modelo económico del capitalismo neoliberal voraz, que agigantaba cada vez más, la brecha de desigualdad.

A partir de esto, las personas se empezaron a organizar por la participación política y la garantía de los derechos en el país, generando una tensión cada vez más aguda con el Estado. Comenzamos a vivir grandes movilizaciones en diferentes ciudades como las del 21 de noviembre de 2019. El paso de la pandemia profundizó aún más la situación de los sectores empobrecidos, avivando el fuego a la olla a presión en la que nos encontrábamos.

Como el título de una obra de García Márquez, “Crónica de una muerte anunciada”. La presentación de la reforma tributaria del gobierno al Congreso de la República el 28 de abril de 2021, inició el Paro Nacional del que ningún analista pudo pronosticar que se extendería por dos meses en un gran estallido social.

Dos meses que se vivieron como si hubieran sido dos años; las ciudades fueron vestidas por el arte, los colores, la música, la fraternidad, el amor entre desconocidos nos hizo abrazarnos todo lo que la pandemia no permitió. Pero como la alegría, también llegó el miedo y el terror de un estado asesino que, en vez de oportunidades le dio a su gente, gas, golpes, balas y sangre.

Este proyecto de ley, tiene la intención de honrar a todas y todos aquellos que, por medio de la movilización social, levantaron su voz para construir una Colombia nueva donde sus sueños tuvieran lugar. También va para quienes cobardemente fueron desaparecidos, encarcelados, mutilados y asesinados. A ellas y ellos, nuestro abrazo y compromiso por la construcción de una paz estable, a sus seres queridos nuestro abrazo y convicción de que nada de esto fue en vano.

ESTALLIDO SOCIAL Y SUS ANTECEDENTES¹

Colombia desde hace varios años ha sido un país con una grave crisis social, económica y política, proveniente de 200 años de legislación arbitraria e injusta, agenciada por un Estado en su mayoría corrupto e incapaz de decidir por sí mismo en pro de su población que, sumado al impacto ocasionado por la pandemia del COVID-19, ha llevado al año 2020 a una cifra nunca antes vistas en desempleo, pobreza y miseria lo que incrementa la desigualdad social ya existente.

Ante esta situación, el actual gobierno de Iván Duque. En clara desconexión con las necesidades de la ciudadanía, incumplió lo propuesto durante su campaña de gobierno de “menos impuestos y más salarios” y, sin importar la crisis ya existente, propuso la creación de una serie de reformas como la tributaria que aumentaría la carga tributaria a la clase más empobrecida del país y a la clase media. Esta decisión, significaba la profundización en la violación de algunos derechos.

La respuesta por parte del movimiento social y popular organizado a través del Comité Nacional de Paro, fue declarar el Paro Nacional Indefinido a partir del 28 de abril de 2021, esta convocatoria tuvo a cogida por un gran porcentaje de la comunidad en general del país, que ha quedado en la historia como uno de los paros más grandes en Colombia.

Ese día, en las calles de todo el país, pudimos ver grandes multitudes de personas que protestaron en contra de este nefasto gobierno, entre ellos miles de jóvenes que veían su futuro perdido.

Como siempre, la respuesta del gobierno a este descontento popular fue la nula voluntad política de diálogo y por el contrario represión desde el primer día aún y cuando lo que ocurría eran personas ejerciendo su derecho a la protesta pacífica.

Por otro lado, ante al avance de la movilización social, y usando como artimaña discursiva el “vandalismo “y la violación a la libre movilidad de la ciudadanía, se expuso un despliegue policial y militar, criminalizando y, dándole tratamiento de guerra a la protesta social con un uso desproporcionado de la fuerza.

Durante estos se pudo observar las diferentes prácticas para atacar a la población desarmada, por un lado, y esto se pudo vivir de manera clara en la ciudad de Cali, el ataque a la comunidad fue a través del Escuadrón Móvil Anti Disturbios (Esmad) con el uso irregular de sus armas “no letales” como fue el lanzamiento de gases vencidos, disparos de granadas aturdidoras directamente al cuerpo de los manifestantes y golpes indiscriminados.

Luego, pudimos ver el uso de armas de fuego contra la población civil, estas fueron acompañadas del uso de armas largas y presencia del Ejército Nacional y por último una conjugación de las anteriores con grupos de civiles armados que con la complacencia de

la fuerza pública, atacaran a la población, situaciones que han dejado una cifra de 83 personas asesinadas 44 presuntamente cometidas por miembros de la fuerza pública, 96 víctimas de violencia ocular, 35 víctimas de violencia sexual por parte de la fuerza pública, 1.661 víctimas de violencia física por parte de la fuerza pública, 2.053 detenciones arbitrarias heridas, 539 personas víctimas de desaparición forzada que al 19 de enero de 2022, la fiscalía reporta que aún se encuentran 27 desaparecidas.

Las situaciones de violación a los derechos humanos por las fuerzas policiales, militares y paramilitares, afectaron no solo a manifestantes, sino que también involucraron a comunidades, defensoras y defensores de derechos humanos, misiones médicas por cuenta de los abusos y los excesos de la fuerza pública para justificar resultados.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea y se autoriza la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Contenido:

- 1. Articulado
- 2. Exposición de motivos
 - 2.1 Objeto y Finalidad del proyecto de ley
 - 2.2 Contexto
 - 2.3 Diagnóstico y Estrategias
 - 2.4 Marco Normativo y jurisprudencial
 - 2.4.1 Fundamentos Constitucionales
 - 2.4.2 Fundamentos jurisdiccionales.
 - 2.5 Conveniencia del Proyecto de Ley
 - 2.6 Criterios guía sobre impedimentos.
 - 2.7 Impacto Fiscal.

¹ Este apartado corresponde en su integralidad, al capítulo contextual que la Misión de Verificación de Derechos Humanos de Cali entregó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la visita de algunos de sus integrantes al país, entre los días 8 y 10 de junio del 2021 con ocasión a las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por el Estado colombiano en el transcurso del Paro Nacional 2021.

1. ARTICULADO

Artículo 1°. *Objeto, monto y tarifa de la emisión.* Créase y autorícese la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000).

El valor de la emisión que se autoriza, será el correspondiente a pesos colombianos a la fecha que entre en vigencia la presente ley y se suspenderá una vez se alcance el tope autorizado.

La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 2°. *Atribución.* Autorícese a la Asamblea Departamental de La Guajira para que, a la luz de sus atribuciones constitucionales, legales y su reglamento interno, determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de La Guajira.

La Asamblea Departamental de La Guajira facultará a los Concejos de los Municipios del departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1°.

Parágrafo. En ningún caso estarán obligados al pago de esta estampilla, los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor sea igual o inferior a las 145 Unidades de Valor Tributario (UVT) por concepto de honorarios mensuales.

Artículo 3°. *Destinación.* Los valores recaudados por la Estampilla Pro-Hospitales Públicos de La Guajira, se destinarán a los gastos e inversiones de la Red de Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, principalmente para:

1. Adquisición, mantenimiento y/o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias públicas del departamento, para garantizar la atención en salud, con el fin de desarrollar y cumplir adecuadamente con sus funciones.
2. Compra y dotación de instrumentos e insumos para la prestación de los diferentes servicios que procuran las instituciones de la red hospitalaria pública del departamento.
3. Adquisición y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red hospitalaria pública del departamento, en lo que atañe a laboratorios, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, unidad de cuidado intermedio, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática, comunicaciones y demás que se requieran para su cabal funcionamiento de conformidad con la demanda de servicios y necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud.
4. Pago de salarios, honorarios u obligaciones laborales y contractuales con los trabajadores y profesionales del sector salud que laboran o laboraron en la red hospitalaria pública del departamento.

5. Mantenimiento, ampliación, remodelación y adecuación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo departamento.

Artículo 4°. *Información al Gobierno nacional.* Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental de La Guajira en desarrollo de la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.

Artículo 5°. *Responsabilidad.* La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Parágrafo. La emisión, pago, adhesión o anulación de esta estampilla se hará a través de medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 2052 de 2020 y 2155 del 2021 en lo pertinente.

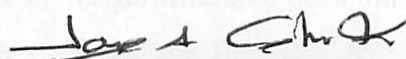
Artículo 6°. *Recaudos.* Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda departamental de La Guajira.

Las tesorerías encargadas del recaudo, tendrán la obligación so pena de incurrir en faltas disciplinarias, de trasladar mensualmente los recursos de la estampilla a la Secretaría de Hacienda Departamental, respetando lo ordenado en el parágrafo segundo del artículo 13 de la Ley 2052 del 2020, para que sean distribuidos de conformidad con las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y lo que se establezca al respecto en la ordenanza que se apruebe por la Asamblea del departamento en virtud de la presente ley.

Artículo 7°. *Control.* El control y vigilancia fiscal del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de La Guajira.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA
Representante a la Cámara de La Guajira

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Senador de la República

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1 OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca la creación de la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, y así mismo la autorización a la Asamblea Departamental para que la emita, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000) a precios constantes del año en que entre en vigencia la presente ley.

2.2 CONTEXTO

La Guajira, es uno de los 32 departamentos en que se constituye la división administrativa de Colombia, que a su vez está conformada por un Distrito, Riohacha, que es la capital, 14 municipios, 126 corregimientos, 49 inspecciones de policía, numerosos caseríos y rancherías, que son sitios poblados por indígenas, agrupando todo esto en 3 zonas o regiones, así: Alta, media y baja Guajira.

La Alta Guajira: Es la zona o región, que se encuentra en el extremo de la península, siendo de condiciones plana, con poca vegetación, lo cual es producto de las características del suelo, el cual es semidesértico, propio de los terrenos sometidos a los vientos por su ubicación geográfica, presenta además suelo salinizado, con erosión y largas sequías.

Los recursos mineros como el estaño y el yeso, son la base de su economía, como también encontramos una franja importante en la cría de caprinos y la pesca, esta última en algunas épocas del año.

En esta zona de la Alta Guajira, la etnia Wayuu la encontramos mayormente en el municipio de Uribia, que es el municipio más extenso que compone esta zona de la guajira, de igual manera existen asentamientos de la misma en el municipio de Maicao, en menor número.

La Media Guajira: Se colige con facilidad que esta zona pertenece al centro del departamento; es la zona de mayor dinámica comercial, se caracteriza porque en ella se desarrollan ciertas actividades agropecuarias.

La Baja Guajira: Esta región del departamento de la guajira, también es denominada como el sur, siendo la zona menos poblada y menos extensa, su fauna y flora son apetecidas por la variedad y es en esta zona donde la actividad económica del departamento recobra toda la importancia, pues acá es donde se concentran las actividades como la explotación del Cerrejón y en gran parte la actividad agropecuaria.

Según la información a 2020 del Censo Nacional de Población y Vivienda¹ del DANE, se afirma que en el departamento de La Guajira su población es de 1.067.063 habitantes, clasificándolos en un 49% hombres y un 51% mujeres. De ese informe

se determina que es más el número de personas que habitan en la parte rural, pues en un 47.5% se encuentra la población en la parte urbana, mientras que en su parte rural que es donde hace presencia mayormente la población indígena, asciende al 52.5%².

La particularidad de la manera como se distribuyen los habitantes en el departamento, sumado a la dificultad que presentan sus vías terciarias, aleja la posibilidad de un fácil tránsito y por ende una mayor dificultad a la hora de acceder a los servicios públicos y entre ellos el de la salud.

2.3 DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIAS

Para hacer efectiva la cobertura, el departamento de La Guajira cuenta con 16 ESE, de los cuales 3 son de II nivel de complejidad y los restantes 13, atienden I nivel, así:

Red de Salud Pública en el departamento de La Guajira

Municipio	Prestador	Sedes
Albania	ESE Hospital San Rafael de Albania Sede Principal	ESE San Rafael de Albania Puesto de Salud de Cuestecitas
		ESE San Rafael de Albania Puesto de Salud de los Remedios
		ESE San Rafael de Albania Sec. Promoción y Prevención
Maicao	ESE Hospital San José de Maicao	
Manaure	ESE Hospital Armando Pabón López	Centro de Salud Mayapo
		Centro de Salud El Pájaro
		Centro de Salud Aremasahin
Uribia	ESE Hospital Nuestra Señora del Perpetuo Socorro	Centro de Salud Cabo de la Vela
		Puesto de Salud Media Luna
Uribia	ESE Hospital de Nazareth	Puesto de Salud Castilletes
		Centro de Salud Paraíso
		Centro de Salud Siapana
		Centro de Salud Puerto Estrella
		Puesto de Salud Villa Fátima
Dibulla	ESE Hospital Santa Teresa de Jesús de Ávila	Puesto de Salud Warpana
		Centro de Salud Mingueo
		Centro de Salud La Punta
		Centro de Salud Palomino
		Puesto de Salud Río Ancho
		Puesto de Salud de Las Flores
Riohacha	ESE Hospital Nuestra Señora de los Remedios	Centro de Salud San Antonio de la Sierra
		Puesto de Salud de Campana
		Puesto de Salud Tomarrazón
		Puesto de Salud Miguel Meza Pana
		Puesto de Salud Integración Popular IPC
		Puesto de Salud Cooperativo
Barrancas	ESE Hospital Nuestra Señora del Pilar	Puesto de Salud Matitas
		Puesto de Salud Camarones
		Puesto de salud Monguí
		Puesto de Salud Papayal
		Puesto de Salud Carretalito
		Puesto de Salud San Pedro
		Puesto de Salud Guayacanal
Puesto de Salud Nuevo Oreganal		
El Molino	ESE Hospital San Lucas	Puesto de Salud Pozo Hondo
		Puesto de Salud Patilla
		Puesto de Salud Lagunita
		Empresa Social del Estado Hospital San Lucas

¹ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>

² <https://terridata.dnp.gov.co/>

Municipio	Prestador	Sedes
Fonseca	ESE Hospital San Agustín de Fonseca	Puesto de Salud Primero de Julio
		Puesto de Salud de Conejo
		Puesto de Salud El Hatico
		Puesto de Salud Mayabangloma
		Puesto de Salud Sitio Nuevo
Hatonuevo	ESE Hospital Nuestra Señora del Carmen	Empresa Social del Estado Nuestra Señora del Carmen
San Juan	ESE Hospital San Rafael Nivel II	Centro de Salud 20 de Julio
		Puesto de Salud El Hatico de los Indios
		Centro de Salud El Tablazo
		Centro de Salud Cañaverales
		Centro de Salud Los Ponderos
		Centro de Salud Caracolí
		Puesto de Salud La Peña
		Centro de Salud de Los Haticos
		Puesto de Salud de Lagunita
		Puesto de Salud Los Pozos
		Puesto de Salud Guayacanal
		Puesto de Salud Villa del Río
		Puesto de Salud Los Tunales
		Puesto de Salud Corraleja
		Puesto de Salud Coral de Piedra
		Puesto de Salud El Totumo
		Puesto de Salud Zambrano
		Centro de Salud La Junta
		Puesto de Salud Curacao
		Puesto de Salud Veracruz
Puesto de Salud El Machín		
Puesto de Salud Las Tunas		
Urumita	ESE Hospital Santa Cruz de Urumita	ESE Hospital Santa Cruz de Urumita
Villanueva	ESE Hospital Santo Tomás	ESE Hospital Santo Tomás
La Jagua	ESE Hospital Donaldo Saúl Morón Manjarrez	
Distracción	ESE Hospital Santa Rita de Cassia	

TABLA 1³

Sin duda, la pandemia causada por el Covid-19, dejó en evidencia los graves problemas en materia de salud en La Guajira y en el resto del país, la infraestructura con la que cuenta actualmente el departamento de La Guajira, se torna insuficiente si tenemos en cuenta los aspectos que recrudecen la realidad por la que atraviesa el sector, es así como encontramos las siguientes situaciones que no permiten prestar un servicio de calidad como lo exige la Constitución, la ley y la Corte en su Sentencia T-302/17, veamos:

1. En primer término, una situación que empeora el sector en el departamento es la población de migrantes, por ser un departamento fronterizo, está expuesto a ser el lugar por excelencia que acoge el mayor número de migrantes, lo cual, de acuerdo a las informaciones suministradas por el DANE, para el año 2018 Colombia registraba un total de 311.315 migrantes, siendo el departamento de La Guajira quien aportó aproximadamente un 8.5% (26.407) de esta población, que viene siendo atendida por los 16 hospitales que se encuentran en

el territorio guajiro, siendo los de mayor volumen aquellos que son de II nivel (Maicao, Riohacha, San Juan).

2. La población de migrantes demanda atenciones del sistema de salud público, siendo el servicio por consulta externa el más utilizado con un 35% (23.151) y los procedimientos con el 26% (17.168). A la fecha aún, los entes territoriales tienen una alta deuda a los hospitales del departamento por la atención de la población migrante y la PPNA (Población Pobre No Asegurada).
3. Otro aspecto que afecta directamente las finanzas de los hospitales del departamento de la guajira, es la mortalidad de menores y madres gestantes a causa asociadas a la desnutrición, donde terminan siendo atendidos por los diferentes hospitales sin que se vea una retribución financiera por los servicios prestados.
4. De acuerdo con el Ministerio de Salud y de la Protección Social, el departamento cuenta con 78 camas de cuidados intensivos e intermedios, para la atención de los más de un millón de habitantes, así como los más de 150.000 migrantes que de manera oficial y extraoficial habitan en la actualidad en los 15 municipios y acuden a las ESE, ubicando a La Guajira en el penúltimo puesto de las 33 entidades territoriales.
5. Se hace necesario dar cumplimiento a la Ley 2015 de 2020 y por ende implementar y garantizar la inter operatividad de la historia clínica electrónica tal como lo exige la norma. Al respecto, debe señalarse que, pese a la importancia de la norma en cuestión, la nueva obligación no se encuentra amparada de la correspondiente partida presupuestal necesaria para cubrir lo que demanda su efectivo cumplimiento, situación que obliga a las entidades territoriales a buscar alternativas financieras para dar aplicación a la norma.

A partir de este diagnóstico, existen líneas y estrategias que se vienen planteando desde las máximas instancias del departamento, a fin de buscar alternativas y recursos que permitan garantizar su mejoramiento y puesta en funcionamiento, más aún en momentos en donde se evidencian presiones económicas de gran calado - producto de la pandemia y de la caída en la demanda en servicios de salud que se ha venido evidenciando a raíz de la actual coyuntura de emergencia sanitaria - y que tienen la vocación de agravar los problemas estructurales y el deficiente acceso a los recursos necesarios para el funcionamiento debido al ya reconocido incumplimiento en el giro por parte de las EPS a las ESE e IPS para el pago de las acreencias en salud.

Dentro de las líneas y estrategias planteadas, tenemos entre otras, las siguientes:

³ Documento de red 2017. Gobernación de La Guajira – Administración Temporal en Salud.

1. Mejoramiento de la infraestructura de las ESE en los 14 municipios y el Distrito de Riohacha, pues el departamento ha asumido este compromiso con la finalidad de fortalecer y mejorar la red hospitalaria pública a fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte.
2. Eficiencia en las acciones de promoción y mantenimiento de la demanda inducida. Así mismo, en estos centros se plantea la puesta en marcha de la estrategia de Atención Primaria en Salud dirigida a la población rural en los 14 Municipios y el Distrito.
3. Se plantea reforzar las acciones para ampliar la cobertura del SGSSS, a través de los programas para promover la afiliación en el régimen subsidiado y contributivo. Así mismo, ampliar la cobertura para caracterizar la población pobre no asegurada.
4. Ampliación de cobertura en seguridad social. Es decir, aumentar la capacidad instalada para cubrir la demanda de servicios, siendo especialmente relevante el aumento de camas pediátricas y unidades de cuidados intensivos de adultos.

2.4 MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

2.4.1 Fundamentos Constitucionales.

El artículo 150, numeral 12, de la Constitución Nacional señala que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes, especialmente “Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Dentro del texto de la Constitución Política de Colombia, encontramos de manera clara que la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son considerados servicios públicos y que estos están a cargo del Estado, acorde a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, así lo consagra el artículo 49, donde además de manera imperativa se ordena que se debe garantizar a todas las personas que puedan acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

En concordancia con el artículo 366, es finalidad del Estado velar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, por lo que dentro de los objetivos fundamentales de la actividad del Estado está el de dar solución a las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

No obstante, para cumplir con estos mandatos constitucionales, a las entidades territoriales, les corresponde propiciar herramientas que la misma Constitución les establece, dada la poca participación de los recursos del presupuesto nacional y, en ese orden, encontramos como en el artículo 338 del ordenamiento superior, se determina: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y

los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.”

En consecuencia, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

2.4.2 Fundamentos jurisdiccionales

Con respecto a la naturaleza de las estampillas, la Corte Constitucional en Sentencia C-768 de 2010⁴ manifestó:

“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado”.

Así mismo, en lo que atañe al principio de Legalidad en materia tributaria y autonomía de las entidades territoriales en materia impositiva, en múltiples pronunciamientos ha señalado que: (i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y cierta debe señalar los elementos de la obligación fiscal”. (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución”.⁵

El sistema tributario en nuestro país está basado en la legalidad de los tributos, es decir,

⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-768-10.htm#:~:text=%E2%80%9CAutorizar%20a%20la%20Asamblea%20Departamental,la%20Guajira%20y%20sus%20municipios.>

⁵ <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=63626>

es esencial determinar el origen del mismo. Así lo ha determinado la Corte, al reconocer que “nullum tributum sine lege”, lo que traduce en que no puede haber tributo sin representación, y es el artículo 338 de la Constitución Nacional el encargado de desarrollar este principio, pues de su redacción se colige que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, así fue expresado en la Sentencia C-538/02.⁶ tributos que se deben crear con sujeción a la Constitución y a la ley y es ahí donde se reviste de importancia al congreso, pues el único que puede expedir leyes es precisamente esta corporación, sin que eso signifique que atente contra la autonomía de las otras corporaciones, por lo que se limitará a determinar los elementos del tributo sin invadir las funciones de fiscalización, liquidación, discusión y recaudo de los recursos provenientes de los tributos municipales o departamentales.

La necesidad que sea el Congreso el que señale los elementos por los cuales se debe ceñir ya sea la asamblea o concejo, está basada en el principio de la igualdad, ya que, si cada ente territorial tuviera la facultad de determinar los elementos, sujetos, hecho generador, base gravable y monto de la contribución o tributo, estaríamos frente a situaciones que proporcionarían un desbarajuste fiscal y por ende un desequilibrio entre las entidades territoriales, así lo precisó la Corte en Sentencia C-495/98.

2.5 Conveniencia

El presente proyecto de ley es más que conveniente toda vez que funge como requisito legal habilitante para que la Asamblea Departamental de La Guajira establezca, si a bien lo tiene y en las condiciones que determine, el recaudo de la Estampilla que permitirá a los usuarios del sistema en el departamento mejorar los indicadores no solo en cobertura (que se encuentra por debajo del promedio nacional) sino en calidad y oportunidad de acceso al servicio en condiciones dignas.

2.6 Criterios guías sobre impedimentos

El presente proyecto es de los que se enmarcan en la circunstancia descrita en el literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, de las situaciones que no configuran impedimentos: “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.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que pese a la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no se exime al Congresista del deber de identificar causales adicionales.

2.7 Impacto fiscal

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, no produce cambios en la fijación de las rentas nacionales, no arroja nuevos costos fiscales, ni compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación, por lo que no exige un gasto adicional para el Gobierno nacional.

De los honorables Congresistas
|Autores

C. N. N. N.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL		SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>26</u> de <u>Julio</u> del año <u>2022</u>			
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/>		Acto Legislativo <input type="checkbox"/>	
No. <u>058</u>		Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
<u>HR Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa</u>			
SECRETARIO GENERAL			

Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa
JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA
Representante a la Cámara de La Guajira

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales así como el uso de nuevas tecnologías.

Artículo 2°. *Identificación de las personas con discapacidad y caracterización de sus cuidadores.* El Ministerio del Interior, a través del Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos, en

⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-495-98.htm#:~:text=GRAVAMEN%20A%20LOS%20CONCURSOS%20Y,forma%20que%20indique%20el%20Gobierno.>

coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ampliará y actualizará el actual sistema de registro de las personas con discapacidad, que permita además caracterizar a los cuidadores de dichas personas en todo el territorio nacional.

Este sistema de registro deberá detallar información sobre la clasificación, tipo y grado de la discapacidad de la persona con discapacidad a cargo del cuidador, así como las condiciones profesionales, laborales y socio-económicas del cuidador(a).

TÍTULO II

DERECHO A PARTICIPAR EN PROGRAMAS DE EMPRENDIMIENTO Y ACCESO LABORAL FLEXIBLE PARA LOS CUIDADORES

Artículo 3°. El Ministerio de Trabajo promoverá planes y programas de emprendimiento, así como de acceso laboral a través del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejante, para los cuidadores (as) que dediquen su tiempo productivo principalmente a las labores del cuidado, con horarios flexibles enfocados en resultados, de acuerdo a lo reglamentado por el Decreto 555 de 2022 y/o cualquier otra norma que lo modifique.

Dichos planes y programas enfocados al acceso laboral, deberán establecer un porcentaje mínimo de vinculación de cuidadores de personas con discapacidad en las entidades públicas.

Las Instituciones de Educación Superior, de conformidad con la autonomía universitaria, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) u otras entidades públicas, podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permita elevar sus competencias para la realización del trabajo virtual, y se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de los mismos.

TÍTULO III

DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA LOS CUIDADORES (AS)

Artículo 4°. *Derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con discapacidad.* El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio quien haga sus veces, implementará en un plazo máximo de 1 año, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de los cuidadores de personas con discapacidad, registrados en la base de datos mencionada en el artículo 2° de la presente ley, quienes para llegar a ser beneficiados deberán demostrar que no generan ingresos y no cuentan con recursos económicos propios.

Artículo 5°. *Programas de vivienda no prioritaria.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y

Territorio asegurará que los programas de vivienda no prioritaria establecerán al menos el 5% de unidades habitacionales destinadas a personas con discapacidad, facilitando la búsqueda de vivienda para los cuidadores registrados en la base de datos establecida en el artículo 2° de la presente ley.

TÍTULO IV

DERECHO AL ACCESO AL DEPORTE PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD COGNITIVA Y LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 6°. *Deporte adaptado y paralímpico.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de las personas con discapacidad e impactar positivamente en la labor de cuidado de sus cuidadores, como apuesta por una vida saludable, desarrollarán un plan decenal con enfoque diferencial para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva para las personas con discapacidad cognitiva con fines competitivos, educativos, terapéuticos y recreativos.

Artículo 7°. *Deporte adaptado a personas con síndrome de Down.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de las personas con discapacidad e impactar positivamente en la labor de cuidado de sus cuidadores, desarrollarán un plan decenal con enfoque diferencial para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva para las personas con síndrome de Down en Colombia con fines competitivos, educativos, terapéuticos y recreativos.

Artículo 8°. *Programas de deporte para cuidadores de personas con discapacidad.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, formularán e implementarán programas deportivos con enfoque territorial y diferencial para los cuidadores de personas con discapacidad de que trata esta ley.

Dichos programas deberán elaborarse teniendo en cuenta que los cuidadores podrían eventualmente asistir a las prácticas deportivas con las personas con discapacidad bajo su cuidado.

TÍTULO V

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA EL DERECHO A LA SALUD DE LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 9°. *Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos.* El Ministerio de Salud y Protección Social exceptuará del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad que se encuentren inscritos en el registro de que trata el artículo 2° de

la presente ley, en todos los tipos de discapacidad establecidas, y que no reciban remuneración alguna.

Artículo 10. *Apoyo psicosocial para los cuidadores de personas con discapacidad.* El Ministerio de Salud y Protección Social incluirá en el Plan Decenal de Salud Pública, un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores inscritos en el registro establecido en el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 11. *Priorización del Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores.* El Ministerio de Salud y Protección Social priorizará a las personas con discapacidad y a sus cuidadores en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia.

Artículo 12. *Actualización del plan decenal de salud pública.* El Gobierno nacional actualizará el plan decenal de salud pública, con el fin de incorporar el desarrollo de una red integral e integrada en salud, que incorpore la educación en discapacidad para la sociedad, así como para las y los cuidadores de personas con discapacidad que hacen parte de la presente ley.

TÍTULO VI

ACCESO EFECTIVO EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES

Artículo 13. *Participación de los cuidadores de personas con discapacidad en los planes de desarrollo nacional.* Adiciónese un numeral nuevo al artículo 9° de la Ley Orgánica 152 de 1994, así:

Artículo 9°. Consejo Nacional de Planeación

(...)

8. Dos (2) en representación de las personas con discapacidad y sus cuidadores, los cuales serán elegidos de temas que presenten las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad.

(...)

Artículo 14. *Participación de los cuidadores de personas con discapacidad en los planes de desarrollo territoriales.* Modifíquese el inciso tercero del artículo 34 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación

(...)

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, y de personas con discapacidad o sus cuidadores.

(...)

Parágrafo. Los cuidadores inscritos en el registro nacional de personas con discapacidad tendrán un espacio activo con voz en la formulación

de los planes de desarrollo a nivel local y nacional y los planes decenales de salud pública.

Artículo 15. *Creación de las secretarías de discapacidad.* Las gobernaciones de todos los departamentos, de acuerdo a las necesidades de la población con discapacidad en el marco de su autonomía y de sus capacidades financieras, técnicas y estratégicas, estudiarán la posibilidad de contar con una secretaria de discapacidad, la cual se encargará de todos los asuntos relacionados con la formulación, implementación y promoción de políticas, programas y proyectos que beneficien o impacten a las personas con discapacidad y a sus cuidadores.

TÍTULO VII

MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES

Artículo 16. *Proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia.* El Ministerio de Ciencia y Tecnología, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, desarrollarán e implementarán proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia y sobre las personas que cumplen la labor de cuidado, que permitan la actualización permanente del panorama de las personas con discapacidad y sus cuidadores en Colombia.

Parágrafo. *Financiación a proyectos de investigación sobre discapacidad en Colombia.* El Ministerio de Ciencia y Tecnología desarrollará un fondo especial para promover la investigación científica de la discapacidad en Colombia.

TÍTULO VIII

DISPOSICIONES FINALES PARA PROMOVER LA DIGNIFICACIÓN DE LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 17. *Eliminación de estereotipos en relación con las personas con discapacidad.* La Alta Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad desarrollará un programa de sensibilización dirigido al sector público y, con el fin de generar las herramientas que permitan la eliminación de las barreras y estereotipos culturales, sociales y políticos que existen de la población con discapacidad y de sus cuidadores.

Artículo 18. *Espacios gratuitos de televisión pública.* El Gobierno nacional, a través de la RTVC-Sistema de Medios Públicos, destinará espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad. Espacios en los cuales participarán las personas con discapacidad y sus cuidadores.

Artículo 19. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

FIRMAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

 <hr/> <p>Milene Jarava Díaz Marulanda Representante a la Cámara Departamento de Sucre</p>	 <hr/> <p>Jorge Eliécer Tamayo Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca</p>
 <hr/> <p>Alfredo Rafael Deluque Zuleta Senador de la República</p>	 <hr/> <p>John Moisés Besaile Fayad Senador de la República</p>
 <hr/> <p>Víctor Manuel Salcedo Guerrero Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca</p>	 <hr/> <p>Berner Zambrano Eraso Senador de la República</p>
 <hr/> <p>Alexander Guarín Silva Representante a la Cámara Departamento del Guainía</p>	 <hr/> <p>ANA ROGELIA MICHALSKY ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Espacial Afrodescendiente Por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas y el Municipio de Galapa</p>
 <hr/> <p>Ana Paola García Soto Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>	 <hr/> <p>Juan Carlos Garcés Senador de la República</p>
 <hr/> <p>José Alfredo Gnecco Senador de la República</p>	 <hr/> <p>Norma Hurtado Sánchez Senadora de la República</p>
 <hr/> <p>Wilmer Ramiro Carrillo M. Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander</p>	 <hr/> <p>Saray Elena Robayo Bechara Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>
 <hr/> <p>José Eliécer Salazar Representante a la Cámara Departamento del Cesar</p>	 <hr/> <p>Astrid Sánchez Montes de Oca Representante a la Cámara Departamento del Choco</p>
 <hr/> <p>Antonio José Correa Senador de la República</p>	 <hr/> <p>Teresa Enriquez Rosero Representante a la Cámara Departamento de Nariño</p>
 <hr/> <p>Juan Felipe Lemos Senador de la República</p>	 <hr/> <p>Diego Fernando Caicedo Representante a la Cámara</p>

La idea de discapacidad según lo señala la Organización Mundial de la Salud (OMS) remite a la interacción entre personas que tienen algún problema de salud (como parálisis cerebral, síndrome de Down o depresión) y ciertos factores personales y ambientales (como puedan ser actitudes negativas, medios de transporte y edificios públicos inaccesibles o escaso apoyo social).

En este sentido, la dignificación de los ciudadanos que están en situación de vulnerabilidad debe ser una prioridad para los esfuerzos jurídicos de sus gobernantes. Ahora bien, en el caso particular de las personas en situación de discapacidad y de sus cuidadores; los primeros han logrado avances importantes en la protección y el cumplimiento de sus derechos, lo cual no significa que aún queden cosas por mejorar. Sin embargo, los cuidadores han sido claramente invisibilizados en el marco jurídico de salud que rige el país, generando así una situación crítica que amerita de una pronta reacción por parte del Estado.

Actualmente en Colombia se registran, según el DANE, en su más reciente entrega, 3'134.037 millones personas con discapacidad, equivalente al 6,3% de la población total de los colombianos.

Estudios internacionales aseguran que el 15% de la población mundial también padece algún tipo de discapacidad. Fuentes de investigación no oficiales, señalan que en Colombia el panorama es similar, con cerca de 5 millones de personas con alguna condición de discapacidad, si se incluyeran niños de 0 a 10 años dentro del censo actual.

Los tipos de discapacidad en Colombia que se referencian hoy son 7:

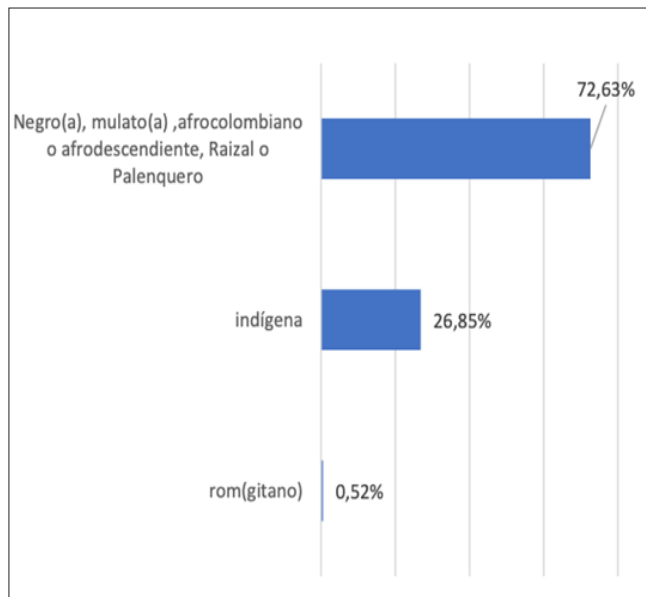
1. Discapacidad física
2. Discapacidad auditiva
3. Discapacidad visual
4. Sordo ceguera
5. Discapacidad intelectual
6. Discapacidad psicosocial (mental).
7. Discapacidad múltiple

El marco jurídico actual plantea un enfoque diferencial en salud, esto implica el reconocimiento de un sector de la población al cual sus derechos se les considera en peligro de ser vulnerados: limitaciones físicas estructurales o parciales, problemas cognitivos, etc. Para estas personas el Estado debe asegurar un seguimiento riguroso en la medida del reconocimiento diferencial de su situación particular.

Las Personas en Situación de Discapacidad (PCD) del país se concentran en las capitales más grandes (Bogotá, Medellín, Cali), lo cual complejiza la protección de sus derechos como ciudadanos al agregar infinidad de variables en su día a día. De igual modo, la mayoría de la población en situación de discapacidades es representada por los adultos mayores. Al igual, con la variable cultural, las

poblaciones que se identifican como afros presentan unas cifras fuertemente elevadas en relación con las otras comunidades étnicas. Todo esto supone un contexto y unas condiciones difíciles para la realidad del país en materia de discapacidad.

Gráfico 1: Personas con discapacidad según Grupo Étnico



Fuente: MSPS, RLCPD, RUIAF agosto 2020.

De acuerdo con lo anterior, es manifiesto que la situación en discapacidad se cruce con otras características, como la pertenencia étnica, la edad, el género, etc., lo que exige una doble consideración jurídica y social del reconocimiento de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Además del acceso a un sistema de salud digno, las PCD requieren que el Estado fortalezca todos los elementos que hacen parte de la cadena de cuidado. Entre esos eslabones, los cuidadores de PCD representan un pilar fundamental para el cumplimiento efectivo de los derechos de esta población.

Los cuidadores de personas en situación de discapacidad

Las personas dependientes derivadas de una discapacidad, bien sea por la vulnerabilidad asociada con su avanzada edad o por su condición de enfermedad, requieren de un cuidador o cuidadora, y más del 80% de las personas que lo ejercen son mujeres. Esto genera una evidente brecha de género, con el agravante de que dentro de este porcentaje, la mayoría son madres solteras, cabeza de hogar, fenómeno asociado a la falta de oportunidades para ambas poblaciones; madres e hijos. Este oficio del cuidado les garantiza a las PCD (Personas con Discapacidad en Adelante) la realización de las actividades de la vida diaria para su vida digna.

Este cuidador, en la mayor parte de los casos un familiar, debe estar capacitado, acompañado y fortalecido para desempeñar su rol con éxito. Sin embargo, estos cuidadores no tienen, como se ha evidenciado, un apoyo jurídico que reconozca y

proteja sus derechos y a través de ellos, los de las personas receptoras de sus cuidados.

Según el Banco Mundial, el porcentaje de dependencia en Colombia (2015) es de 45,6, siendo de 35,4 la dependencia de menores y de 10,2 la de personas adultas mayores y que el potencial de apoyo es de 9,8, que ocupó en 2013 el puesto 87 entre 181 países.

Existe hoy el formato de Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), que funciona para identificar, ubicar, y caracterizar a las personas con discapacidad en Colombia. Pero, los registros de los cuidadores asociados a PCD son nulos, por lo cual se encuentra un vacío de información que entorpece cualquier toma de decisión en el tema. Según la versión del 2005, los tipos de discapacidad que más se presentan son de orden neuromotora, cognitiva y sensorial, lo que genera elevados niveles de dependencia funcional en las actividades de la vida diaria.

Datos preliminares del censo del 2018 corroboran lo anterior y señalan que por cada 15 personas en edad productiva (entre los 15-59 años de edad) hay 56 personas potencialmente dependientes (menores de 15 y de 60 años y más de edad). Además, el 7,2% de la población que respondió al censo, afirmó presentar alguna dificultad funcional para realizar sus actividades diarias (DANE, 2018). La población dependiente tenderá a crecer por diversos motivos, dentro de los cuales se encuentran el envejecimiento demográfico de la población nacional y el progresivo aumento de enfermedades crónicas asociadas a los malos hábitos de vida.

Basado en el informe mundial sobre la discapacidad publicado en el 2010, se estima que el 15% de la población en el mundo posee algún tipo de discapacidad, asociada al envejecimiento o, también, a las enfermedades crónicas, otros problemas de salud y factores ambientales (OMS, 2012).

Algunas cifras de estudios recientes realizados en Colombia reflejan una asociación entre la dependencia y la situación del cuidador familiar:

- El 29% de los cuidadores son menores de 18 o mayores de 60 y responden por sus familiares enfermos en lugar de recibir el apoyo socialmente esperado.
- La mayoría de los cuidadores son personas en edad productivas a quienes posiblemente esta situación les afecta su plan de vida.
- Los cuidadores familiares en el 67% de los casos son menores o de la misma edad de la persona con ECNT (enfermedades crónicas con transmisibles).
- Más de la mitad (53%) de los cuidadores familiares refieren enfermedades típicamente asociadas al estrés, muchas de ellas también de carácter crónico.

Problemática: sobre los cuidadores de personas en situación de discapacidad

Son diversos los obstáculos a los que se enfrentan quienes ejercen como cuidadores, pues las PCD y su núcleo familiar sufren inicialmente una afectación patrimonial, debido a que son estos quienes en ocasiones asumen los altos costos de necesidades como tratamientos, incluidos los medicamentos y jornadas de rehabilitación. Principalmente, el cuidado de la misma 24/7, lo que lleva a que uno de los miembros deba retirarse de su empleo y por ende dejar de percibir ingresos económicos para el sustento. En este sentido, a la dependencia funcional de la persona se agrega una dependencia económica, puesto que la PCD no se encuentra en condiciones para trabajar y su cuidador, y como se señaló, debe en muchos casos apartarse de la actividad laboral que desempeña y dedicarse al cuidado.

De igual manera, la encuesta de cuidado del hogar arrojó que las horas dedicadas al cuidado de personas asciende a 6,2 millones de horas, lo que corresponde al 17% del total de horas, de las cuales 4,7 millones de horas al cuidado de personas lo efectúan mujeres y 1,4 millones de horas dedicadas al cuidado son realizadas por hombres.

Por lo cual, se identifican dos problemáticas principales al momento de referirnos a los cuidados y las PCD; la estabilidad económica y las oportunidades laborales que reducen, a su vez, las oportunidades de acceso a vivienda propia o vinculación a cajas de compensación. Las cuales son el interés principal del presente proyecto.

Objetivo del proyecto de ley

Teniendo en cuenta la problemática descrita, el presente proyecto de ley busca dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales y el uso de nuevas tecnologías.

Para esto se propone brindar programas de acceso laboral flexible para los cuidadores, de acuerdo a lo reglamentado por el Decreto 555 de 2022, con el propósito de crear posibilidades de acceso al mercado del trabajo y puedan así desarrollarse también profesional y laboralmente.

Del mismo modo, se plantea que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio implemente ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de los cuidadores de personas con discapacidad.

Por otro lado, el Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales, formularán e implementarán programas deportivos con enfoque territorial y diferencial para los cuidadores de personas con discapacidad. Dichos programas deberán elaborarse

teniendo en cuenta que los cuidadores podrían eventualmente asistir a las prácticas deportivas con las personas con discapacidad bajo su cuidado.

De otra parte, se plantea exceptuar del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad y priorizarlos en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia. También se establece que el Ministerio de Salud y Protección Social incluirá en el Plan Decenal de Salud Pública, un programa de apoyo a la salud mental de los cuidadores.

En este mismo sentido, se propone que los consejos territoriales de planeación cuenten con voceros de las agrupaciones de cuidadores de personas con discapacidad. Así mismo, se plantea la posibilidad que las gobernaciones de todos los departamentos, de acuerdo a las necesidades de la población con discapacidad en el marco de su autonomía y de sus capacidades financieras, técnicas y estratégicas, cuenten con una secretaria de discapacidad, la cual se encargará de todos los asuntos relacionados con la formulación, implementación y promoción de políticas, programas y proyectos que beneficien o impacten a las personas con discapacidad y a sus cuidadores.

Adicionalmente, se señala que el Ministerio de Ciencia y Tecnología, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, desarrolle e implemente proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia y sobre las personas que cumplen la labor de cuidado, que permitan la actualización permanente del panorama de las personas con discapacidad y sus cuidadores en Colombia. Esto, deberá ir acompañado con el desarrollo de un fondo especial para promover la investigación científica de la discapacidad en Colombia.

Finalmente, se establecen medidas para promover la eliminación de estereotipos de las personas con discapacidad y sus cuidadores, a través de la Alta Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, y la articulación con el sistema de medios públicos, para destinar espacios en los canales nacionales públicos que permitan divulgar temáticas relacionadas con la discapacidad.

Justificación

La puesta en práctica de una perspectiva de salud diferencial implica la profundización del concepto de bienestar, para lograr una definición integral que reconozca la necesidad de participación de la población PCD y sus cuidadores. La dignificación de este sector de los ciudadanos se fundamenta en el fortalecimiento del acceso a programa de emprendimiento de vivienda, vinculación al sistema de salud y participación en el diseño de políticas públicas.

Por una parte, los cuidadores tendrán la posibilidad de tener acceso a programas de financiación de vivienda y de participación en cajas de compensación. Incluso en programas de vivienda prioritaria, lo cual

facilitaría el cuidado de las PCD al organizar de manera estratégica la vivienda de sus cuidadores.

De igual modo, el proyecto busca promover la participación de las PCD tanto en los deportes como en la política. En principio, el fortalecimiento de la realización de eventos deportivos enfocados en las características de las PCD es un avance importante en el bienestar para este sector de la población. Por otro lado, también es relevante que estos ciudadanos se vean directamente involucrados en las políticas nacionales y locales. Para lograr el anterior objetivo, el proyecto propone que dicha participación de las PCD se dé de manera directa al ser tomados en cuenta en el diseño de los Planes de Desarrollo Nacionales y en los Planes de Desarrollo Territoriales.

El asegurar la participación de las personas en situación de discapacidad en actividades de la sociedad, como el deporte y la política, es expresión de un sentido de bienestar social integral. Partiendo de la base de un enfoque de salud diferencial, que reconoce las diferentes condiciones en las que se encuentra la población colombiana. Poder asegurar la estabilidad económica de los cuidadores y la participación activa de las PCD, significa un avance indispensable para la dignificación de la ciudadanía, y con ello, el avance hacia un desarrollo integral y sostenible.

Conclusión

En la sociedad actual, a pesar de los avances tecnológicos en materia de salud, las personas con discapacidad siguen siendo marginadas de la participación en actividades indispensables como el diseño de políticas públicas o las prácticas deportivas. A su vez, se ven afectados por la disposición de sus cuidadores según variables como la distancia de la vivienda, el transporte público, seguridad, condiciones laborales, etc. Esta situación es expresión de una comunidad que no ha logrado construir país desde la diferencia, desconociendo el valor de la pluralidad.

La pluralidad, entendida como valor ético, es un concepto que está estrechamente relacionado con otras dos ideas que componen su definición: diferencia y convivencia. La diferencia es una cualidad espontánea de la naturaleza misma, que en los seres humanos toma distintas expresiones. La sociedad moderna se ha construido con base en el reconocimiento de las diferencias que son clasificadas en identidades, a las cuales las personas adscriben, o los adscriben al grupo social. Como el caso de las personas en situación de discapacidad.

Pero, más allá de los avances tecnológicos y de los logros en condiciones de prestación del servicio de salud, las PCD y sus cuidadores requieren de un reconocimiento integral por parte del Estado. Las PCD necesitan participar de la sociedad como ciudadanos, en todo el sentido de la palabra, no solo como usuarios de un sistema de salud. Esto implica cambiar el antiguo paradigma en el cual las personas con discapacidad son romantizadas, para luego ser asumidas como ejemplos de superación personal.

Nadie está preparado para asumir las dificultades que pueden traer vincular la diferencia en nuestro plan

de nación. Ni el sistema de salud, ni el educativo, ni el laboral, pero son realmente las personas con alguna discapacidad quienes deben asumir, día a día, su condición. Por eso, sus opiniones y sus necesidades deben ser tomadas en cuenta con prioridad por el Estado.

Para las PCD la pluralidad es un valor claro, pues ellas deben convivir con una característica muy singular todos los días de su vida. Al punto, que esas características, que para algunos son una singularidad, para ellos hace parte de su forma de ser y hacer las cosas. Aprendiendo el valor de la diversidad en la convivencia cotidiana con su discapacidad.

Sin embargo, para lograr aprender a convivir con esa condición propia, es necesario crear un contexto que sea inclusivo y plural, que valore y vincule la diferencia. Una sociedad en la cual las personas con discapacidad puedan ser y hacer a su manera, reconociendo su condición como ciudadanos vinculados a una comunidad plural.

Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

(...)”.

Igualmente, el Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho, o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue

conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

Bibliografía

- Min.Salud. 2020. *Boletines Poblacionales: Personas con Discapacidad -PCDI Oficina de Promoción Social I-2020*. Boletín, Bogotá: Min. Salud.

- *Ministerio de Salud.2020* <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Discapacidad/Paginas/discapacidad.aspx#:~:text=Son%20aquellas%20personas%20que%20presentan,condiciones%20con%20los%20dem%C3%A1s%20ciudadanos>.

- Orbaiz, Constanza. 2022. *Discapacidad, poder distinto*. TEDxRiodelaPlata.

- Palacio, Yadira Alarcón. 2014. “UNA MIRADA AL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON O EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD EN COLOMBIA”. *Vniversitas* 12-15.

[1] <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/Panorama-general-de-la-discapacidad-en-Colombia.pdf>

[2] WeThe15, campaña del Comité Paralímpico Internacional. <https://www.paralympic.org/es/news/wethe15-movimiento-de-derechos-para-1-200-millones-de-personas-con-discapacidad>

[3] <https://www.funcionpublica.gov.co/web/inclusion-publica/categor%C3%ADas-de-discapacidad>

[4] Banco Mundial, *Index Mundi 2015*. Colombia tasa de dependencia. <https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/SP.POP.DPND/compare?country=co>

[5] Departamento administrativo Nacional de Estadística. 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/discapacidad>

FIRMAS

	
Ana Paola García Soto Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	Juan Carlos Garcés Senador de la República
	
José Alfredo Gnecco Senador de la República	Norma Hurtado Sánchez Senadora de la República
	
Wilmer Ramiro Carrillo M. Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	Saray Elena Robayo Bechara Representante a la Cámara Departamento de Córdoba
	
José Eliecer Salazar Representante a la Cámara Departamento del Cesar	Astrid Sánchez Montes de Oca Representante a la Cámara Departamento del Choco
	
Milene Jarava Díaz Marulanda Representante a la Cámara Departamento de Sucre	Jorge Eliécer Tamayo Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
	
Alfredo Rafael Deluque Zuleta Senador de la República	John Moisés Besaile Fayad Senador de la República
	
Víctor Manuel Salcedo Guerrero Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca	Berner Zambrano Erasó Senador de la República
	
Alexander Guarín Silva Representante a la Cámara Departamento del Guainía	ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afrodescendiente Por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas y el Municipio de Galapa
	
Antonio José Correa Senador de la República	Teresa Enríquez Rosero Representante a la Cámara Departamento de Nariño
	
Juan Felipe Lemos Senador de la República	Diego Fernando Caicedo Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día 26 de Julio del año 2022	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Acto Legislativo
No. 059	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HS Norma Hurtado	
HR Ana Paola García, HS Jorge Gnecco	
HR Jose E. Salazar y otros HI PP y HSS	
SECRETARÍA GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia más mujeres construyendo

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

Objeto y conceptos relevantes

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer medidas para la reducción de las desigualdades de género existentes en el sector de la infraestructura y construcción en Colombia, a través de una mayor participación de la fuerza laboral femenina, promoviendo formación y cambios en las políticas de contratación del sector, apuntando a la incorporación de las mujeres a través de la estrategia “más mujeres construyendo”.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La inclusión de mayor fuerza laboral femenina en el sector de infraestructura y construcción, a través de la estrategia “más mujeres construyendo”, tendrá aplicación en el ámbito público y privado en los sectores y subsectores de la infraestructura y la construcción en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se entiende por obra de infraestructura civil y construcción, todas las obras que se desarrollan con liderazgo del gobierno nacional, las entidades descentralizadas, las asociaciones público privadas y las empresas privadas, que tienen que ver con construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier trabajo de infraestructura civil que se desarrolle en el país.

TÍTULO II IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA “MÁS MUJERES CONSTRUYENDO” CAPÍTULO I

Estrategia “más mujeres construyendo”

Artículo 4°. *Estrategia “más mujeres construyendo”.* Créase la estrategia nacional “más mujeres construyendo”, como una medida para impulsar la participación de la fuerza laboral femenina en el sector de la infraestructura en Colombia.

Artículo 5°. *Implementación de la estrategia “más mujeres construyendo”.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, articulará un comité con todas las entidades del orden nacional central y descentralizado del sector de infraestructura y construcción, que tendrá como tarea desarrollar la política de reducción y eliminación de las brechas de género en el sector de infraestructura y construcción.

Parágrafo 1°. Harán parte también del comité, representantes de la Academia y del sector productivo del país relacionado con el sector de la infraestructura y la construcción.

Artículo 6°. *Objetivo de la estrategia “más mujeres construyendo”.* El Gobierno nacional a través del Ministerio Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra eficiente, formulará e implementará un programa que permita la participación de las mujeres, en un mínimo del 30%, en el desarrollo, construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier obra de infraestructura civil que se lidere en el país. Porcentaje que deberá tenerse en cuenta tanto en el nivel directivo como en aquellos empleos que requieran mano de obra no calificada, con velando para que las mujeres cuenten con iguales niveles de remuneración a la de otros trabajadores que desempeñen las mismas funciones y sin exclusividad de funciones según el género.

Parágrafo 1°. En todas las obras de infraestructura civil y construcción que el Gobierno nacional o sus entidades del sector central y descentralizado contrate con terceros, en sus diferentes modalidades, incluirá la promoción de la participación femenina en dichas obras, según lo ya establecido por la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente y establecido en la presente ley.

Parágrafo 2°. El porcentaje de qué trata el presente artículo podrá no cumplirse en su totalidad, siempre y cuando no se cuente con mujeres que tengan los perfiles requeridos.

CAPÍTULO II

Educación para el fortalecimiento de la participación de la mujer en el sector de la infraestructura civil y construcción

Artículo 7°. *Incentivos a las docentes en áreas del conocimiento relacionadas con el sector de infraestructura civil y construcción.* El Ministerio de Educación Nacional deberá desarrollar un programa

de incentivos para que más mujeres se formen como docentes en áreas del conocimiento STEM.

Artículo 8°. *Educación terciaria con énfasis en la participación de la mujer en el sector de infraestructura civil y construcción.* En el marco del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) y su Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el Ministerio de Educación Nacional deberá incorporar elementos relacionadas con las áreas de conocimiento de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, enfocados al sector de la infraestructura civil y la construcción.

Artículo 9°. *Formación para el trabajo en el sector de la infraestructura civil y la construcción con énfasis de género.* El Gobierno nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), desarrollará actividades de formación y capacitación en artes y oficios relacionados con el sector de la infraestructura civil y la construcción, con base a en la oferta de dicho sector y con la intención de capacitar más mujeres para que sean laboralmente en el corto, mediano y largo plazo.

Artículo 10. *Estadísticas en la formación de mujeres en áreas del conocimiento STEM relacionadas con el sector de la infraestructura civil y la construcción.* El Ministerio de Educación Nacional anualmente entregará un informe con apoyo del Ministerio del Trabajo, a las Comisiones Legales para la Equidad de la Mujer, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, que recopile la información de mujeres profesionales, especialistas, tecnólogas, técnicas, y con otro tipo de formación para el trabajo, que se hayan formado ese año en programas relacionados con áreas del conocimiento STEM del sector de la infraestructura civil y la construcción.

De la misma forma, y en el marco de la conmemoración del día de la NO violencia contra la mujer -25 de noviembre, el Gobierno nacional, a través del Ministerio Transporte y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentará ante las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe de seguimiento de la estrategia “más mujeres construyendo”, creada por la presente ley.

CAPÍTULO III

Articulación del sector privado para el fortalecimiento de la participación de la mujer en el sector de la infraestructura y construcción

Artículo 11. *Aumento de la contratación femenina en el sector privado de la infraestructura y construcción.* El Gobierno nacional se articulará con el sector privado y con los diversos gremios del sector de la infraestructura civil y la construcción en aras de lograr un aumento significativo en la contratación de mujeres en el desarrollo de las obras de infraestructura civil. Para tal fin, les brindará a los empresarios acceso directo a la base de datos con que se cuenta para facilitar la búsqueda de los perfiles por ellos requeridos.

Artículo 12. *Generación de políticas empresariales de equidad de género.* El sector empresarial de la infraestructura y la construcción deberá formular e implementar políticas empresariales de equidad de género, fomentando la oferta laboral femenina en el sector.

Artículo 13. *Entornos laborales propicios para la equidad de género.* El sector empresarial de la infraestructura y la construcción desarrollará una política de empleabilidad que permita crear las condiciones necesarias para la vinculación de mujeres en actividades de construcción y obras de infraestructura civil, a través,

además, de estrategias de balance y conciliación con la vida familiar y sensibilización de género desde la cultura organizacional.

Artículo 14. *Desarrollo profesional para las mujeres que hacen parte del sector.* Como parte de la estrategia “más mujeres construyendo” las empresas de la cadena de valor de la infraestructura y la construcción, brindarán incentivos de capacitación para las mujeres que hacen parte de su talento humano.

Artículo 15. *Eliminación de estereotipos de género.* La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer desarrollará un programa de sensibilización empresarial dirigido al sector de la infraestructura y la construcción, con el fin de generar las herramientas que permitan la eliminación de las barreras y estereotipos culturales que existen alrededor de la participación femenina en el sector.

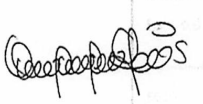
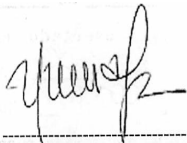
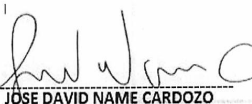



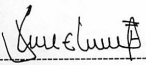
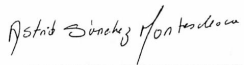
Artículo 16. *Beneficios para las empresas que participen en la estrategia “más mujeres construyendo”.* El Gobierno nacional estudiará la viabilidad de establecer beneficios, de cualquier tipo, a los empresarios y diversos gremios de la infraestructura civil y la construcción que aumenten la contratación femenina en el sector, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

TÍTULO III

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA “MÁS MUJERES CONSTRUYENDO”

Artículo 17. *Evaluación del desarrollo de la implementación por parte del sector privado de la estrategia “más mujeres construyendo”.* El Ministerio de Trabajo con apoyo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizará una evaluación semestral con los gremios de la infraestructura y la construcción, con el fin de evaluar los avances en la contratación de personal femenino en el sector.

Artículo 18. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

	
Ana Paola García Soto Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	Norma Hurtado Sánchez Senadora de la República
	
JOSÉ DAVID NAME CARDOZO H. Senador de la República	José Alfredo Gnecco Senador de la República
	
Wilmer Ramiro Carrillo M. Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	Hernando Guida Ponce Representante a la Cámara Departamento de Magdalena
	
José Eliecer Salazar Representante a la Cámara Departamento de Cesar	Astrid Sánchez Montes de Oca Representante a la Cámara Departamento de Chocó

 Milene Jarava Díaz Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 Jorge Eliécer Tamayo Marulanda Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
 Juan Carlos Garcés Rojas Senador de la República	 John Moisés Besaile Senador de la República
 Víctor Manuel Salcedo Guerrero Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca	 Berner Zambrano Eraso Senador de la República
 Saray Elena Robayo Bechara Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 Julio Elias Chagui Florez Senador de la República
 Alexander Guarín Silva Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afrodescendiente Por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas y el Municipio de Galapa
 Antonio José Correa Senador de la República	 Teresa Enríquez Rosero Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 Juan Felipe Lemos Senador de la República	 Diego Fernando Caicedo Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa Representante a la Cámara Departamento de la Guajira Partido Colombia Renaciente	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

La presente iniciativa tiene como objeto establecer medidas para la reducción de las desigualdades de género existentes en el sector de la infraestructura y construcción en Colombia, entendiendo que este es uno de los principales renglones que participan en la reactivación económica del país, luego de la crisis generada por las medidas de distanciamiento impuestas por el Covid-19.

El proyecto de ley surge de la premisa de la existencia de sectores económicos masculinizados, que reflejan hoy la desigualdad de género en todos los ámbitos del desarrollo de las sociedades, no

existiendo incluso ningún país que haya cerrado la brecha (Foro Económico Mundial, 2020).

2. INSTRUMENTOS Y ACCIONES INTERNACIONALES

Para afrontar las desigualdades, los Estados de todo el mundo han reafirmado y desarrollado diversos instrumentos que les han permitido avanzar en equidad de género. El primero de ellos y principal, es la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, en la que se señala la importancia de generar transformaciones que le permitiesen a las mujeres ser incluidas en cada una de las esferas del desarrollo, invitando a los Estados a ejercer el liderazgo necesario para poder implementar acciones afirmativas y políticas públicas que signifiquen un impulso al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres.

En el artículo 1° de la mencionada declaración, se establece que: *Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.* Igualmente, en el artículo 23 se menciona que: *1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.*

Otros instrumentos y/o acciones importantes que se han desarrollado por parte de la Comunidad Internacional y que reafirman los derechos humanos y equidad de género, a través de mecanismos para reducir la desigualdad histórica entre hombres y mujeres son:

2.1 Instrumentos internacionales

- *La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) y el Protocolo Facultativo.* ONU 1979. En este instrumento, se establece la protección jurídica de los derechos de las mujeres sobre una base de igualdad con los hombres y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de las mujeres contra todo acto de discriminación.

- *La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia en las Mujeres.* (Belén do Pará) 1993. En esta, se ordena fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

2.2 Conferencias mundiales

- Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en Ciudad de México. En la Conferencia se definió un plan de acción mundial para la

consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer, que incluía un amplio conjunto de directrices para el progreso de las mujeres hasta 1985.

- Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Realizada en Copenhague, tuvo por objetivo examinar los avances realizados hacia el cumplimiento de los objetivos de la primera conferencia mundial, especialmente de los relacionados con el empleo, la salud y la educación.

- La Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer que tuvo lugar en Nairobi, se aprobó un mandato consistente en establecer medidas concretas para superar los obstáculos al logro de los objetivos del Decenio.

- La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer y en su elaboración se tuvo en cuenta el documento clave de política mundial sobre igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género. La Asamblea General adoptó la decisión de celebrar su 23º período extraordinario de sesiones para llevar a cabo un examen y una evaluación quinquenal de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, así como de estudiar posibles medidas e iniciativas futuras. La evaluación, a la que se dio el nombre de “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, tuvo lugar en Nueva York y de ella resultaron una declaración política y nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.

- 2005. En el marco del 49º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se llevó a cabo un examen y una evaluación decenales de la Plataforma de Acción de Beijing. Los delegados aprobaron una declaración que subraya que la aplicación plena y eficaz de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing es esencial para la consecución de los objetivos de desarrollo. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio.

- 2010. El examen al cabo de quince años de la Plataforma de Acción de Beijing se realizó durante el 54º periodo de sesiones de la Comisión, celebrado en 2010. Los Estados Miembros aprobaron una declaración en la que se acogía con beneplácito los progresos realizados con el fin de lograr la igualdad de género, y se comprometían a adoptar nuevas medidas para garantizar la aplicación integral y acelerada de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. 2015: La revisión y evaluación tras 20 años de la Plataforma

de Acción de Beijing tuvo lugar durante la 59ª sesión de la Comisión en

- 2015. La sesión abordó además las oportunidades para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda de desarrollo post-2015. Los Estados miembros adoptaron una declaración política que resaltó los progresos obtenidos hacia el logro de la igualdad de género, proporcionó una base sólida para la implementación plena, efectiva y acelerada de los compromisos adquiridos en Beijing y también defendió el papel clave de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda de desarrollo post-2015.

- 2020. La revisión y evaluación tras 25 años desde la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing tuvo lugar durante la 64ª sesión de la Comisión que se celebró en marzo de 2020.

3. COLOMBIA EN EL AVANCE DE LA LUCHA POR LA IGUALDAD DE GÉNERO

Para avanzar en la implementación de las medidas referenciadas por la Declaración de los Derechos Humanos, el Estado colombiano ha implementado medidas específicas para avanzar en equidad de género y reducir las brechas existentes en los diversos ámbitos del desarrollo.

En relación con el presente proyecto se hace importante evidenciar lo implementado en el ámbito laboral y la igualdad de género. En este sentido, el artículo 13 de la Constitución Colombiana reconoce “*el derecho a la igualdad, donde rechaza cualquier forma de discriminación por proscriba cualquier forma de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*”. Del mismo modo, se debe considerar el artículo 43 de la Carta, donde se expone la importancia de brindar igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, haciendo énfasis en la prohibición de la discriminación contra la mujer.

Igualmente, el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 10 menciona que: *Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.* Adicionalmente, Colombia ratificó el Convenio 100 de la OIT, que hace referencia a la **igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor**, designando entre otros, las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo; y el Convenio 111 OIT en el que se menciona que: *(a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro*

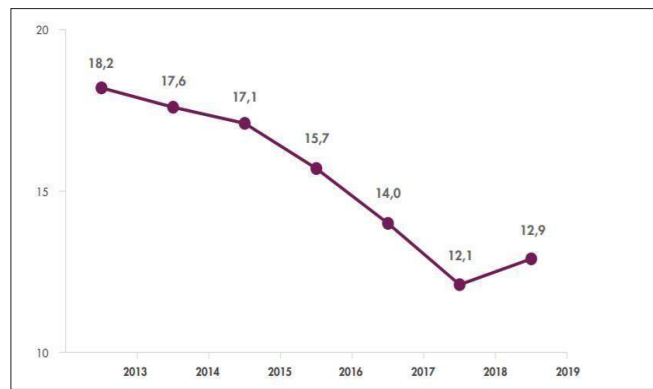
interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

En concordancia con lo anterior, se han desarrollado leyes específicas para avanzar en equidad laboral tales como la Ley 823 del 2003, la cual tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado; la Ley 1010 de 2006 a través del cual se clasifican los tipos de acoso laboral, así como la ruta de atención y protección frente a comportamientos inapropiados, discriminatorios y violentos; la Ley 1482 de 2011, a través de la cual se imponen sanciones penales a quienes obstruyan lo derechos de una persona por razones de sexo, raza, orientación sexual entre otras; la Ley 1429 de 2010, que establece entre los mecanismos para la dinamización del empleo en Colombia, el diseño y la promoción de programas de formación y capacitación, haciendo énfasis en las condiciones específicas y diferenciales de cada región, distrito, departamento o municipio, dirigido a las mujeres y en especial a las mujeres madres cabeza de familia, para que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como: agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, construcción, ciencia, tecnología e innovación. Finalmente, la Ley 2117 de 2021 determina que el Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción, ciencia, tecnología e innovación, atendiendo las recomendaciones por parte del Sistema Nacional de las Mujeres.

Adicionalmente a lo descrito, Colombia se encuentra comprometida con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como hoja de ruta para avanzar en el desarrollo del país. Estos objetivos establecen varias temáticas, entre las cuales se encuentra el avance hacia las garantías laborales de las mujeres, y cuya meta se relaciona con la aprobación y fortalecimiento de políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

Lo expuesto, deja en claro los importantes progresos normativos de Colombia frente a la posibilidad de alcanzar en distintos ámbitos la equidad de género; sin embargo, no es desconocido para la sociedad colombiana que las brechas entre hombres y mujeres se mantienen tanto en la esfera pública como privada, y que se reflejan por ejemplo, en las permanentes e históricas diferencias salariales, tal y como se observa en el siguiente gráfico, el cual revela y confirma cómo las brechas salariales aún permanecen en el tiempo, a pesar de las diferentes estrategias para combatir las en la búsqueda de su reducción.

Gráfica 1: brecha salarial de género. Según ingreso laboral mensual. Total nacional -2019



Fuente: DANE- Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2020.

2.1 La crisis del COVID-19 y su impacto en la lucha por la equidad de género en Colombia

Como es ampliamente conocido, el mundo se encuentra viviendo un hecho catastrófico a raíz de la pandemia causada por el COVID-19 iniciada en el año 2020, la cual, junto a las medidas de distanciamiento tomadas para evitar su propagación, dio no solo origen a insuperables pérdidas humanas, sociales, económicas, ambientales, entre otras, sino que además, intensificó las brechas existentes entre hombres y mujeres, obligando a los Estados a buscar alternativas prontas para mitigar los impactos generados, en todos los ámbitos ya mencionados.

En relación al empleo y la economía, y tal como quedó consignado en el Decreto 810 de 2020 "(...) la crisis económica generada por el COVID-19 está afectando significativamente las empresas en Colombia (...)", pues las empresas debieron realizar despidos de manera general para intentar hacer frente a la falta de demanda en la economía y los cierres preventivos de todos los territorios. En este sentido, algunos sectores fueron más fuertemente afectados que otros, que de hecho, son los sectores más vulnerables y que concentran gran población de mujeres ocupadas, tales como el comercio, la hotelería, el turismo, y los servicios de restaurante. Entre las subactividades relacionadas a estos, tenemos el comercio al por menor, trabajo doméstico, peluquerías, tratamientos de belleza, lavado y limpieza de prendas de vestir, fabricación de prendas de vestir, actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler.

Gráfica 2: población ocupada por ramas de actividad y sexo. Cifras en miles

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	PORCENTAJE DE MUJERES
Alojamiento y servicios de comida	115	356	793	69%
Actividades artísticas y de entretenimiento, recreación y otras actividades de servicio	1.490	551	939	63%
Administración pública y defensa, educación y atención a la salud humana	2.145	838	1.307	61%
Actividades financieras y de seguros	272	117	155	57%
Actividad profesional, científica, técnicas y servicios administrativos	1.188	594	574	49%
Comercio y reparación de vehículos	3.561	1.979	1.582	44%
Industrias manufactureras	2.091	1.241	760	36%
TOTAL NACIONAL	18.675	11.579	7.096	38%
Información y comunicaciones	277	176	101	36%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	226	163	63	28%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	224	163	61	27%
Explotación de minas y canteras	177	145	31	18%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.466	2.923	543	16%
Transporte y almacenamiento	1.192	1.096	96	8%
CONSTRUCCIÓN	1.322	1.233	89	7%

Fuente: DANE-GEIH, 2020,

Según el informe “*El impacto de la COVID-19 en las mujeres trabajadoras de Colombia*”, presentado por ONU mujeres, la pandemia tuvo un impacto desproporcionado en el empleo femenino, teniendo en cuenta que entre julio y septiembre de 2020 se experimentó una contracción interanual del 19.6% que significó la pérdida de 1.8 millones de empleos femeninos, frente a 1 millón de pérdida de empleos masculinos que representaron el 8.1% del empleo perdido. Asimismo, se constata que las ocupaciones y las actividades económicas intensivas en trabajo femenino fueron las que sufrieron más severamente el efecto de la crisis, al tiempo que el aumento de 1,9 millones de personas en la población inactiva se concentró en un 71,2% en las mujeres.

Las cifras mencionadas anteriormente son devastadoras para el impulso laboral de las mujeres, convirtiéndose en un elemento de presión para que el Estado garantice programas y proyectos que mitiguen el impacto del COVID-19 en el desarrollo laboral de las mujeres. Es necesario entonces que se avance en acciones innovadoras y contundentes que permitan incluir a las mujeres en los sectores que más aportan al PIB, como es la construcción, pero que han sido históricamente masculinizados, es decir, que en proporción la participación de las mujeres con respecto a los hombres ha sido considerablemente menor.

4. DEFINICIONES

Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones

a. Género. El género se refiere a los roles, las características y oportunidades definidos por la sociedad que se consideran apropiados para los hombres, las mujeres, los niños, las niñas y las personas con identidades no binarias. El género es también producto de las relaciones entre las personas y puede reflejar la distribución de poder entre ellas. No es un concepto estático, sino que cambia con el tiempo y el lugar. Cuando las personas o los grupos no se ajustan a las normas sociales (incluidos los conceptos de masculinidad o feminidad), los roles, las responsabilidades o las relaciones vinculadas con el género, suelen ser objeto de estigmatización, exclusión social y discriminación, todo lo cual puede afectar negativamente la salud. El género interactúa con el sexo biológico, pero es un concepto distinto.

b. Igualdad de género. La igualdad entre los géneros implica la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades entre las personas, más allá del género con el que se identifiquen. Las diferencias entre géneros pueden causar retrocesos en el desarrollo, particularmente cuando se limitan las oportunidades o recursos a un determinado género, provocando discriminación y desigualdades.

c. Equidad de género. Se refiere a dar las mismas condiciones, trato y oportunidades a mujeres y hombres, pero ajustados a las especiales características o situaciones (sexo, género, clase, etnia, edad o religión) de los diferentes grupos, de tal manera que se pueda garantizar el acceso a ellas.

d. Perspectiva de género. Es una forma de ver o analizar, que consiste en observar el impacto del género en las oportunidades, roles e interacciones sociales de

las personas. Esta forma de ver es lo que nos permite realizar un análisis de género y luego transversalizar una perspectiva de género en un programa o política propuesta, o en una organización.

e. Mano de obra calificada. Para el caso de estandarizaciones adoptadas por el Ministerio del Trabajo, serán considerados como calificados aquellos cargos que correspondan a perfiles ocupacionales que requieran para su desarrollo formación técnica, tecnológica o profesional, sin importar que el empleador valide dicho requerimiento de formación por tiempo de experiencia.

Para el caso de perfiles no estandarizados, serán considerados como calificados aquellos cargos que requieran para su desarrollo formación técnica, tecnológica o profesional, sin importar que el empleador valide dicho requerimiento de formación por tiempo de experiencia.

f. Mano de obra no calificada. Es aquella que no requiere un perfil específico, formación y experiencia mínima para desarrollar una determinada labor tanto física como mental de la actividad productiva.

g. Carreras STEM. La palabra STEM es un acrónimo que tiene su origen en las siglas en inglés de las siguientes palabras: Science, Technology, Engineering y Mathematics. De manera que, las carreras STEM son aquellas que instruyen, incluyen habilidades y están relacionadas con las siguientes áreas del conocimiento: Ciencia (Science), Tecnología (Technology), Ingeniería (Engineering) y Matemáticas (Mathematics).

5. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN COLOMBIA: IMPORTANTES OPORTUNIDADES PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN FEMENINA

El sector de la construcción es todavía un “espacio masculinizado”, pues sólo el 8,4% de las personas que encuentran empleo en el mundo de la construcción son mujeres, frente al 91,6% de hombres. De hecho, según el Departamento Nacional de Estadística (DANE), para el cierre del primer semestre de 2022, el desempleo en de las mujeres en Colombia fue del 17.1%, 6.7 puntos porcentuales (p.p.) por encima de los hombres. A esto se le suma que en materia salarial persiste una brecha del 12.1% entre hombres y mujeres (DANE, 2020), y durante la pandemia aumentó a niveles cercanos al 15% (Camacol, 2020). Igualmente, se señala que el nivel de ocupación de las mujeres en el país es de 38% cifra que desciende significativamente en las actividades inmobiliarias (28%) y en el de la construcción (7%) (Camacol 2020).

Ahora bien, teniendo en cuenta que el sector de la construcción es uno de los líderes en la reactivación económica del país, pues con un valor agregado de 42 billones de pesos al cierre del 2020, el sector de la construcción aporta el 5,2 % del PIB nacional y genera alrededor de 1,5 millones de empleos directos, de estos empleos solo el 7% corresponde a mujeres.

De hecho, la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) ha señalado que, frente a la población ocupada por ramas de actividad, el porcentaje menor de mujeres está representado en el sector de la construcción, el cual, durante la pandemia fue el que

menos presentó cierres y por ende, a través del cual se recuperaron el mayor nivel de empleos incluso en medio del pico de la crisis sanitaria.

Además, tal y como lo planteó también Camacol, en el 95% de las ocupaciones del sector construcción persisten las brechas con una particular incidencia en la base laboral.

Gráfica 3: composición de trabajadores por género en sector

Código CIUO-88 AC	OCUPACIÓN	GÉNERO	
		Masculino	Femenino
2164	Planificadores urbanos, regionales de tránsito	45%	55%
3118	Delineantes y dibujantes técnicos	58%	42%
2161	Arquitectos constructores	58%	42%
2142	Ingenieros civiles	72%	28%
2165	Cartógrafos y topógrafos	73%	27%
3112	Técnicos en ingeniería civil	73%	27%
7121	Techadores	75%	25%
7122	Enchapadores, parqueteros y colocadores de suelos	75%	25%
1323	Directores de empresas de construcción	79%	21%
3123	Supervisores de la construcción	80%	20%
7114	Operarios en cemento armado, enfoscadores y afines	83%	17%
9313	Obreros y peones de la construcción de edificios	90%	10%
7111	Constructores de casas	90%	10%
7123	Revocadores	93%	7%
7126	Fontaneros e instaladores de tuberías	95%	5%
7112	Albañiles	96%	4%
7131	Pintores y empapeladores	96%	4%
8342	Operaciones de máquinas de movimiento de tierras, construcción de vías y afines	98%	2%

Fuente: CompuTrabajo, El empleo, LinkedIn, Agencia Pública de empleo SENA.

Si bien las cifras expuestas anteriormente ratifican la falta de inclusión de las mujeres en el sector de la infraestructura civil, son también, la muestra del gran potencial en demanda laboral que hay hoy para las mujeres, así como la existencia de posibilidades para la formulación y puesta en marcha de sinergias con distintos actores de la cadena de valor de la construcción y la infraestructura para aumentar la productividad del sector de la construcción a través de la mayor participación femenina en el mismo.

Para lo anterior, el proyecto de ley propone una serie de estrategias que permitirán la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura y la construcción en Colombia a través de acciones afirmativas a nivel educativo para fomentar la formación de las mujeres en todas aquellas áreas relacionadas con el sector, así como medidas para la contratación de mano de obra femenina, y el fortalecimiento de políticas empresariales, que permitan en su conjunto la disminución de las brechas de género laborales y salariales que se presentan en el sector de la construcción del país.

Para finalizar, unas reflexiones que exponen la importancia de trabajar en el impulso de la equidad de género como una apuesta real para avanzar hacia el desarrollo:

- Kritalina Georgeva, la presidente del Fondo Monetario Internacional, en una entrevista reciente menciona que “...La evidencia demuestra que en los países de bajos ingresos la reducción de la desigualdad de género en diez puntos porcentuales daría lugar a un crecimiento sostenido del dos por ciento adicional durante cinco años...” (FMI, 2019).

- Asimismo, un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional encuentra que alcanzar la paridad entre hombres y mujeres, en materia de participación laboral, podría incrementar la productividad de las economías entre 7 y 8 puntos

porcentuales gracias a la inclusión de las mujeres en el mercado laboral. El incremento en la productividad a su vez permite la mejora salarial, no solo para las mujeres sino también para los hombres (FMI, 2018).

- De acuerdo con el Banco Mundial, en la pasada década un incremento de la participación laboral de la mujer en un 15% explicó el 30% de la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2020).

- De acuerdo a un estudio de McKnsey Global Institute (McKnsey Global Institute, 2021), el mayor ingreso de las mujeres al mercado laboral se traduciría en un aumento del Producto Interno Bruto global de cerca de 12 billones de dólares para el año 2025.

6. Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

Igualmente, el Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista,

lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

BIBLIOGRAFÍA

Foro Económico Mundial[1] [2]. GLOBAL GENDER GAP REPORT. (2020). https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

Banco Mundial (2012). EL EFECTO DEL PODER ECONÓMICO DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Recuperado de:

<https://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/document/resumenejectivo SP.pdf>

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 1). *IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19 EN LAS MUJERES (I): OCUPACIÓN LABORAL*. Recuperado de: https://ob.servatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_46.pdf

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 2). *IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19 EN LAS MUJERES (II): POBREZA*.

Recuperado de: https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_48.pdf

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 3). *IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19 EN LAS MUJERES: MUJERES INFORMALES*.

Recuperado de: https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_71.pdf

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 4). *LA CRISIS DEL COVID-19: IMPACTO DIFERENCIAL Y DESAFÍOS PARA LAS MUJERES EN COLOMBIA*. Recuperado de: https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_37.pdf

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 5). La importancia de las matemáticas en la 4ta revolución industrial. Recuperado de: https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_13.pdf

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 6). *MUJERES, TECNOLOGÍA Y EL FUTURO DEL TRABAJO POST COVID-19*. Recuperado de: https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_59.pdf

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 7). *PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS: IMPACTOS DEL COVID-19*. Recuperado de: https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_54.pdf

CAMACOL. (2020). PROGRAMA CONSTRUIMOS A LA PAR. SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL CIERRE DE BRECHAS DE GÉNERO EN COLOMBIA. [13]

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020). BRECHA SALARIAL DE GÉNERO EN COLOMBIA. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2020-brecha-salarial-de-genero-colombia.pdf>

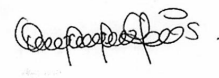
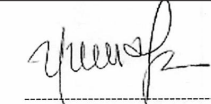

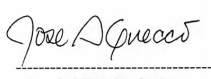
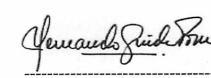
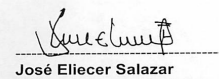
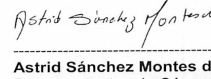
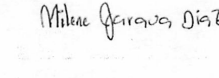
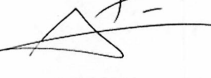
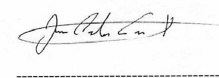
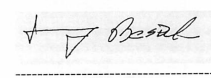
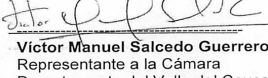
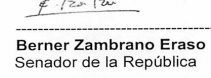
Fondo Monetario Internacional. (2020) CÓMO HILAR LOS LOGROS: EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO ENTERO. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/05/sp030520-threads-of-success-empowering-women-in-latin-america-and-around-the-world>

Fondo Monetario Internacional. (2018) LAS VENTAJAS ECONÓMICAS DE LA INCLUSIÓN DE GÉNERO: AÚN MAYORES DE LO QUE SE PENSABA. Recuperado de: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=10372>

McKinsey Global Institute[4] [5]. (2021) COVID-19 AND GENDER EQUALITY: COUNTERING THE REGRESSIVE EFFECTS. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects#>

ONU Mujeres -OIT Países Andinos. EL IMPACTO DE LA COVID-19 EN LAS MUJERES TRABAJADORAS DE COLOMBIA. 2021. Recuperado de: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2021/impacto-covid-19-mujeres-colombia>

FIRMAS

	
Ana Paola García Soto Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	Norma Hurtado Sánchez Senadora de la República
	
JOSÉ DAVID NAME CARDOZO H. Senador de la República	José Alfredo Gnecco Senador de la República
	
Wilmer Ramiro Carrillo M. Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	Hernando Guida Ponce Representante a la Cámara Departamento de Magdalena
	
José Eliecer Salazar Representante a la Cámara Departamento de Cesar	Astrid Sánchez Montes de Oca Representante a la Cámara Departamento de Chocó
	
Milene Jarava Díaz Representante a la Cámara Departamento de Sucre	Jorge Eliécer Tamayo Marulanda Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
	
Juan Carlos Garcés Rojas Senador de la República	John Moisés Besaile Senador de la República
	
Víctor Manuel Salcedo Guerrero Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca	Berner Zambrano Eraso Senador de la República

 Saray Elena Robayo Bechara Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 Julio Elias Chagui Florez Senador de la República
 Alexander Guarin Silva Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 ANA ROGEL MONSALVE ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afrodescendiente Por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas y el Municipio de Galapa
 Antonio José Correa Senador de la República	 Teresa Enriquez Rosero Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 Juan Felipe Lemos Senador de la República	 Diego Fernando Caicedo Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa Representante a la Cámara Departamento de la Guajira Partido Colombia Renaciente	

C.A. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL El día <u>26</u> de <u>Julio</u> del año <u>2022</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>Acto Legislativo</u> No. <u>060</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por <u>H. Juan C. Garces</u> <u>HR Ana Paula Garcia, H. Norma Hurtado</u> <u>HR Wilmer Carrillo y otros H. RR y H. SS</u> SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un

beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por ingreso o egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.

Parágrafo. Para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades en el caso de sucursales de compañías extranjeras cuando no se demuestre la reinversión de las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertidas.

Artículo 3°. *Causación.* Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.

Parágrafo. Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el Derecho Interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia.

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

Parágrafo. Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente.



FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto de ley “**Por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para Educación Superior**” es la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Esta iniciativa legislativa permitirá utilizar los recursos que representa el sector de hidrocarburos

(petróleo y gas) en inversiones sólidas, considerando que esta parte de la economía aportó el 5.1% promedio anual al PIB en los últimos siete años. No obstante, la industria de hidrocarburos tiene efectos adversos que afectan de manera directa y a largo plazo el medio ambiente y su entorno:

1. Remoción de cobertura vegetal y construcción de trochas de penetración a zonas de la amazonia y la Orinoquia, entre las que se pueden contar varios Parques Nacionales Naturales y zonas de Reserva Forestal.
2. Alteración de los patrones naturales de drenaje que en los casos más severos ha conducido al secamiento de grandes áreas de humedales. Es conocido que las zonas donde la explotación petrolera se ha desarrollado con más fuerza corresponde a los valles medios del Magdalena y depresión Momposina, zonas estas de gran riqueza pesquera, sustentada en los sistemas de humedales más grandes de América Latina después de los de Matto Grosso en Brasil. El desarrollo de la industria petrolera, con sus redes, de carretables, montaje de pozos y facilidades de producción y refinación ha alterado los flujos naturales de agua en innumerables ciénagas. Los efectos más agudos se manifiestan en el estado de grave deterioro que hoy presenta el sistema cenagoso de San Silvestre y de la Isla de Mompós.
3. Inducción de procesos de desestabilización de subcuencas y de procesos de erosión en áreas de fallas geológicas o de pendientes en los piedemontes y lomos de las cordilleras Oriental y Central.
4. Contaminación de aguas superficiales y acuíferos por inexistencia o deficiencia en el tratamiento de las aguas asociadas a la explotación y refinación del petróleo.
5. Salinización de suelos por aguas asociadas al petróleo en lugares abiertos o bajos pantanosos. Los yacimientos petrolíferos que mayor cantidad de sales presentan son los ubicados en el Medio Magdalena.
6. Fenómenos como los anteriores han significado la desaparición de innumerables especies vegetales y animales, alterando ecosistemas y generando nuevas dinámicas ecológicas.
7. Generación y/o inducción de procesos de migración, colonización, transculturización en las zonas de influencia de los proyectos petroleros.¹

Por su parte, de acuerdo con Okun, los cambios positivos del producto (valor agregado) se deberían

reflejar en reducciones equivalentes del desempleo. Para que se cumplan los postulados -de Okun-, para lo cual se requieren dos condiciones: la primera, que el valor agregado efectivamente implique transformaciones y encadenamientos intersectoriales, y la segunda, que el proceso productivo genere empleo. En la minería no se cumple ninguna de ellas porque el valor agregado crece sin que haya cambios sustantivos en la cadena de valor agregado, y porque la actividad extractiva de las grandes explotaciones es intensiva en capital.²

En ese sentido, contar con políticas sectoriales que usen las actividades extractivas para apalancar el sistema de universidades públicas, es una forma de redistribución de las cargas, toda vez que la persistencia de actividades extractivistas reproduce los conflictos sociales en el territorio, disminución de la calidad de vida, así como un impacto ambiental que causa profundas consecuencias para las presentes y futuras generaciones en.

Aunque transferir los recursos del sector extractivo al sector educativo no soluciona los problemas que suscita la actividad de extracción; sí permite abrir procesos de inversión educativa que se transforman en aumento de conocimiento, ampliación de la capacidad para recibir nuevos estudiantes, lo que repercute en una sociedad educada, que, al generar nuevos conocimientos, puede generar nuevas formas productivas en el país.

Asimismo, dirigir los recursos ayudará en el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a alcanzar para el año 2030, sobre “educación de calidad”, debido a que, si bien el Gobierno nacional ha asignado en los últimos tres años \$47.3 billones de pesos para educación en Colombia, no es menos cierto que, para el 2020, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, aproximadamente 102.000 niños y adolescentes abandonaron sus estudios por causa del Covid-19; y aproximadamente dos (2) millones de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Bajo ese tenor, la educación debe ser el principal objetivo de inversión del país, por lo que dirigir los recursos recaudados del impuesto que propone el presente proyecto de ley es equitativo, de acuerdo, con el impacto que este sector representa en el país.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (artículo 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de este, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que “*la facultad*

¹ Avellaneda Alfonso. Petróleo e impacto ambiental en Colombia. Recuperado de: <https://www.repository.fede-sarrollo.org.co>

² Foro Nacional por Colombia. El sector extractivo en Colombia. 2011. Página 48. Texto recuperado de: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/02/Informe-2010.pdf>

atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que este proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como este, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República". Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (artículo 154 inciso 2°. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que “*en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”.

IV. IMPACTO FISCAL

Frente al artículo 7° Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda,

que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

Sin embargo y teniendo en cuenta la naturaleza del presente proyecto de ley no genera un mayor impacto fiscal teniendo en cuenta que los recursos de los que habla el presente proyecto de ley serán financiados con dineros provenientes de la estampilla “Procultura”, por lo tanto estos ya fueron regulados por la Ley 666 de 2001, en consecuencia lo que busca el presente proyecto es realizar una redistribución de funciones con miras a emplear estos recursos en cabeza de los entes territoriales de una manera más funcional en pro de fortalecer el acceso a medios económicos de una manera más eficaz y dotar a los entes territoriales de herramientas para buscar una mejor consecución de estos recursos.

V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2022



FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República

.M. R. N. CAMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL
 El día 27 de Julio del año 2022
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
 No. 061 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por:
HS Fabian Diaz Plata
 SECRETARIO GENERAL

CAMARA

por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de las mujeres gestantes, las madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país, con el fin de que no se vean afectados sus derechos fundamentales y puedan seguir desarrollando sus actividades académicas sin poner en riesgo su vida, la del menor o feto en gestación.

Artículo 2°. *Garantía en el ingreso y permanencia de estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad.* Todas las instituciones educativas del país deberán garantizar que las estudiantes que se encuentren en estado de gestación, o en periodo de lactancia, o los estudiantes que se encuentren en licencia de paternidad debidamente comprobada y certificada, gocen de los mismos derechos que los demás alumnos y alumnas en relación a su ingreso y permanencia, lo cual implica que las y/o los estudiantes que se encuentren en esta condición no pueden ser objeto de algún tipo de discriminación.

Artículo 3°. *Prohibición de negar, suspender, expulsar, o cancelar la matrícula de estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad.* Ninguna Institución Educativa puede utilizar el estado de gravidez, lactancia o licencia de paternidad en la que se encuentre las o los estudiantes como causal de negación, suspensión, expulsión, o cancelación de la matrícula o alguna medida similar. El Ministerio de Educación reglamentará las sanciones a las cuales se verán expuestas las Instituciones Educativas que contravengan esta disposición.

Artículo 4°. *Facilidades académicas para estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad.* Todas las Instituciones Educativas deberán contar con un plan metodológico para garantizar y facilitar la adecuada prestación del servicio educativo a las (los) estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad. Dicho plan deberá contener, entre otras disposiciones:

1. La adopción de herramientas tecnológicas para garantizar la asistencia a clases, presentación de

trabajos, entre otras actividades académicas que el estudiante en esta condición deba realizar.

2. Un programa de flexibilización académica en el cual se adecúen todas las actividades académicas a desarrollar en el periodo de gestación, lactancia o licencia de paternidad de tal manera que permitan la culminación de los periodos académicos sin extensiones innecesarias e injustificadas, la adopción de cambios en las formas y fechas de presentación de las actividades académicas, evaluaciones, trabajos, entre otros aspectos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones académicas a cargo de los y las estudiantes que se encuentren bajo alguna de estas condiciones.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional por conducto de las Secretarías locales de educación vigilará el cumplimiento de esta disposición por parte de las Instituciones Educativas.

Artículo 5°. Ninguna Institución Educativa del país podrá negarse a brindar la opción de continuar con el proceso de formación académica de estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad a través de medios virtuales o remotos. Tampoco podrán negarse a flexibilizar las actividades académicas de los estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las sanciones para las Instituciones Educativas que contravengan estas prohibiciones.

Artículo 6°. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará en los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley todos los asuntos concernientes a la misma. Así mismo, creará un plan por conducto de las secretarías locales de educación para que aquellas instituciones educativas que no cuenten con los medios para adoptar las disposiciones de esta ley puedan hacerlo a la mayor brevedad posible.

Artículo 7°. *Plan de fomento para la educación de estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad.* El Ministerio de Educación Nacional elaborará en los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley un plan para fomentar el ingreso de estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad a los diferentes niveles de formación académica en el país. Este plan contendrá convenios con Instituciones de Educación Nacional para fomentar el acceso de esta población a programas de educación superior.

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

Cordialmente,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ARMANDO ZABARAIN D'ARCE

H.R. del Dpto. del Atlántico.

Desde la expedición de la Constitución de 1991 hasta la fecha, el sistema normativo de Colombia se ha fortalecido con diferentes disposiciones normativas que han estado encaminadas a la protección de las mujeres en estado de gestación, en periodo de lactancia o recientemente padres en licencia de paternidad, sobre todo en el ámbito laboral. Así mismo, la jurisprudencia ha ayudado al fortalecimiento de esta protección con la creación de figuras como el fuero de maternidad, en la cual ninguna mujer que se encuentre en estado de gestación puede ser despedida de su trabajo por esta condición, entre otros. Sin embargo, estas figuras jurídicas no se han hecho extensivas al ámbito de la educación, donde no existe un fuero similar que ampare a este tipo de personas, que deben acudir a acciones de tutela para que las instituciones educativas no les vulneren sus derechos.

Se encuentran numerosos casos en los que instituciones educativas sancionan, expulsan, desescolarizan a estudiantes en estado de gestación, en periodo de lactancia o con licencia de paternidad, les niegan el ingreso, con la excusa de no existir normatividad aplicable al caso. En uno de los casos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, en Bogotá, primero (1°) de septiembre de dos mil quince (2015), Radicado, 25 000 2336 000 2015 01947 afirma lo siguiente:

Por ende, el embarazo de una estudiante no es un hecho que pueda limitar o restringir su derecho a la educación. Ni los manuales de convivencia de las instituciones educativas, ni el reglamento interno, pueden, ni explícita, ni implícitamente, tipificar como falta o causal de mala conducta, el embarazo de una estudiante. En efecto esta Corporación ha establecido que toda norma reglamentaria que se ocupe de regular la maternidad en el sentido antes indicado debe ser inaplicada por los jueces constitucionales, por ser contraria a la Carta Política.

(...)

Así mismo, se consideró que en algunos casos, el estado de embarazo puede generar ciertas circunstancias en las que resulta necesario que la futura madre permanezca en reposo, asista a determinados tratamientos especiales o acuda a un lugar de trabajo para adquirir mayores recursos económicos. “Si la alumna se encuentra en alguna de las circunstancias anotadas, nada obsta para que entre ella y el plantel educativo se acuerden mecanismos especiales que le permitan seguir adelante en su proceso educativo. Incluso, una tal actitud se aviene por entero a los valores, principios y derechos de la Carta Política, toda vez que parte de un profundo respeto por la opción vital escogida por la estudiante y tiende a promover una verdadera y efectiva igualdad”.

Ahora, el juez debe determinar si existen razones suficientes para mantener un trato igual frente a situaciones en alguna medida disímiles; o si existen razones suficientes para establecer un trato distinto entre situaciones con algún grado de similitud. Por

lo tanto, la primera tarea del juez constitucional consiste en verificar la existencia de características o criterios de comparación relevantes entre los grupos en comparación.

De otro lado, la jurisprudencia ha precisado que si se presenta un conflicto entre el principio de autonomía universitaria y el ejercicio de los derechos fundamentales a la educación y la maternidad “se debe dar prevalencia a estos últimos”. Eso dijo la Corte, por ejemplo, en un caso en el que una mujer había iniciado sus estudios universitarios y como consecuencia del nacimiento prematuro de su hijo y las complicaciones especiales de salud no pudo continuar con la carrera, frente a lo cual la institución de educación le negó la solicitud de reserva de cupo porque no cumplía unos de los requisitos reglamentarios para ello, como era haber cursado por lo menos un semestre de la carrera.

Como lo ha precisado la jurisprudencia, ante un conflicto entre el derecho a la educación de la mujer embarazada y el principio de la autonomía universitaria, materializado en las obligaciones establecidas en el reglamento académico y las consecuencias que se derivan de su incumplimiento “el juez debe realizar un juicio de ponderación a favor del derecho a la educación si la consecuencia del conflicto es su desconocimiento y negación. El propósito de la ponderación no es excluir o eliminar [la garantía] a la autonomía sino establecer una prelación a favor del derecho a la educación en aras de impedir que sea suspendido o negado indefinidamente”.

Ponderación que deben hacerla, no sólo los funcionarios estatales sino también las autoridades universitarias, ya que no deben ser insensibles, dando aplicación ciega a las normas o escudándose en la autonomía universitaria y de espaldas al drama humano que [puede atravesar] uno de sus estudiantes.

En este punto, la sala recuerda que el enfoque diferencial constituye un método de análisis y evaluación, a la vez que una guía de acción; lo que significa que puede determinar que se incluyan en leyes o reglamentos criterios diferenciales a favor alguna población o grupos de personas que requieren especial consideración. Pero aún si no sucede, en todo caso puede conducir a que una disposición sea aplicada a una situación práctica particular con un criterio diferencial como el antes aludido.

En este orden de ideas, la sala considera que en este caso, aun cuando el Reglamento de Posgrados de la Universidad Externado de Colombia garantiza una igualdad formal de trato a los estudiantes, su aplicación a la señora Martha Liliana Rojas Quiñónez sí afecta sus derechos fundamentales, en la medida en que desconoció que las circunstancias particulares de su caso, determinan que de forma excepcional, se aplique un criterio diferencial de trato hacia ella, con el objetivo que se le garantice una igualdad real y material frente a los demás estudiantes.

9. Corolario de lo anterior, la sala tutelar los derechos fundamentales de la señora Martha Liliana Rojas Quiñónez a la igualdad y a la educación, que resultan vulnerados en este caso con la decisión de la Universidad Externado de Colombia de negarle la posibilidad de aprobar las asignaturas cursadas en la visita académica de los días 19 a 22 de agosto de 2015, por su inasistencia a esta, desconociendo su particular estado de embarazo de alto riesgo que determinó que de manera imprevista se le programara cita médica para inducirle el parto, en el día inmediatamente anterior (18 de agosto) a dicha visita, así como las demás circunstancias y aspectos particulares de la situación de esa estudiante referidos en esta providencia.

La sala considera que el plazo de tres meses aquí fijado es razonable, en atención a que el desarrollo del programa de esta especialización corre hasta el mes de noviembre próximo, lo cual favorece la implementación de medidas académicas concretas que la Universidad programe dentro de su autonomía, sin alterar la posibilidad de que la señora Rojas Quiñónez alcance la finalización de sus estudios en el lapso inicialmente previsto. **También porque el estado de maternidad de la accionante implica su mayor dedicación a los cuidados del recién nacido.**

En otro caso de que apoya la tesis sostenida al inicio de esta exposición de motivos, los jueces de primera y segunda instancia niegan el amparo solicitado por la accionante bajo la premisa de no existir condición laboral aplicable al caso, pues la condición de estudiante no implica una condición laboral por sí misma, bajo las siguientes razones (Tutela 2ª Instancia número 2022-003 /1ª Instancia 11001-40-88-030-2021-0266):

Por su parte, el artículo 69 de la Carta consagra el principio de la autonomía universitaria como una garantía institucional, que permite a los centros de educación superior que prestan un servicio de carácter público, adoptar sus propios estatutos y definir libremente su filosofía y su organización interna.

Es claro que las licencias de maternidad son prerrogativas dirigidas a proteger el derecho al trabajo de la mujer en estado de gravidez o de lactancia, y no se predicán de las madres que no son empleadas. Adicionalmente, la licencia de maternidad no implica incapacidad médica y por tanto, no exime a la alumna de presentar sus deberes y cumplir con las actividades exigidas a quienes adelantan un programa académico.

Es por lo anterior, que las instituciones educativas no reconocen tal prerrogativa y salvo que exista justificación necesaria y razonable, la estudiante en estado de maternidad debe recibir el mismo trato que sus compañeros antes y después del parto, pues el embarazo permite que la estudiante lleve una vida igual o similar a la que llevaba. No obstante, lo anterior, los establecimientos educativos deben brindar un trato diferenciado cuando se trata de medidas, son útiles, necesarias, y se proponen para la protección de derechos fundamentales o superiores de acuerdo a la

situación especial, y que esos mecanismos permiten la continuación del proceso educativo, garantizando a la estudiante una igualdad material y efectiva en los términos de la Carta Política.

Se lee de los anteriores argumentos escritos por el juez de segunda instancia cómo la autonomía universitaria prima sobre los derechos de la mujer gestante, dejándola en un limbo jurídico frente al accionar deliberado de la institución educativa. En dicho fallo el juzgado no tuvo en cuenta las pruebas aportadas por la accionante, sino única y exclusivamente las aportadas por la institución, sumado al hecho de considerar que no existe amparo constitucional pues el existente es una figura eminente del derecho laboral no aplicable para el caso.

Es así como es menester ampliar la protección al campo educativo y fomentar la creación de planes para que las mujeres y hombres en estas condiciones puedan tener mayores garantías en el ejercicio de sus actividades académicas, y no quedar sometidos al arbitrio de las instituciones educativas.

De acuerdo a lo anterior, el objeto del proyecto de ley consiste en garantizar la protección de los derechos de las mujeres gestantes, las madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad en las instituciones educativas del país, con el fin de que no se vean afectados sus derechos fundamentales y puedan seguir desarrollando sus actividades académicas sin poner en riesgo su vida, la del menor o feto en gestación. Lo anterior, materializable a través de la constitución de obligaciones a las instituciones educativas y la elaboración de un plan de fomento a la educación de este tipo de población.

Fundamentos legales:

Esta iniciativa se fundamenta en los siguientes fundamentos jurídicos:

- Constitucionales

- Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

- Artículo 42. *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.* Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o

impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

- Artículo 43. *La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades.* La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

- Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- Legales

- Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia):

- Artículo 7°. *Protección integral.* Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

- Artículo 8°. *Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes.* Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus **Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.**

- Tratados internacionales

- **Convención sobre los Derechos del Niño,** esta convención fue ratificada por Colombia a través de la Ley 12 de 1991.

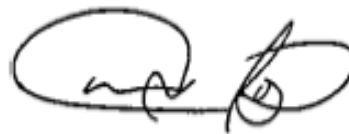
- **Artículo 24**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
 - a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
 - b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

Derecho comparado

Paraguay ya adoptó una medida similar. La ley 4084 de 2010 “De protección a las estudiantes en Estado de Gravidéz y Maternidad” hace eco de las razones expuestas en este mismo proyecto de ley. En sus 11 artículos adopta disposiciones como prohibiciones a instituciones educativas de sancionar a personas que se encuentren en este estado o condición, así como la necesidad de flexibilizar las actividades académicas en las instituciones educativas con el fin de proteger los derechos de estas personas.

Del honorable Congresista.



Armando Zabaráin D'Arce

H. Representante Dpto. Atlántico

C.A.M.A.R.A. DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>27</u> de <u>Julio</u> del año <u>2022</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley _____	Acto Legislativo _____
No. <u>063</u>	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
<u>HR Armando Zabaráin de Arce</u>	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2022
CÁMARA

por medio del cual se modifica el Capítulo V de la Ley 769 de 2002 - Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer el proceso de impugnación de comparendo impuesto por autoridad de tránsito a través de la armonización de las disposiciones contenidas en el Capítulo V de la Ley 769 de 2002 - Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones - con el Capítulo VI de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - en cuanto al proceso en sí y los recursos que proceden, con el fin de proteger el derecho al debido proceso de los conductores.

Artículo 2°. *Armonización normativa.* Modifíquese el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 - Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones - el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 136. Reducción de la multa e impugnación del comparendo. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:

1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro de Enseñanza Automovilística o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística o en centro integral de atención, o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o
2. Cancelar el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito, en un centro de enseñanza automovilística, o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística, o centro integral de atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará

un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción.

3. Si aceptada la infracción, esta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

~~Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.~~

Si el contraventor está en desacuerdo con la comisión de la infracción, podrá impugnarla en los términos del artículo 136A de la presente ley.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

Los cursos realizados por los organismos de tránsito, los centros integrales de atención y los centros de enseñanza automovilística registrados ante el sistema del Registro Nacional de Tránsito (RUNT) para dicha labor, no podrán ser en número/día más de la capacidad física instalada, certificada por medio del registro, gestión de calidad o acreditación, en las condiciones señaladas por el Ministerio de Transporte.

En todo caso, para la prestación del curso virtual y/o presencial, los centros integrales de atención y los centros de enseñanza automovilística, deberán cumplir los mismos requisitos técnicos de operación y funcionamiento previstos en la ley, según reglamentación del Ministerio de Transporte.

A los organismos de tránsito no se les exigirá convenio para prestar los cursos.

Parágrafo Transitorio. El Ministerio de Transporte continuará realizando las habilitaciones, hasta que se cuente con el desarrollo en el sistema RUNT, para que dichos organismos realicen el registro de manera directa, plazo que no podrá ser mayor a 6 meses contados a partir de la expedición del presente decreto ley prorrogables por 3 meses más.

Para todos los efectos legales, el registro en el RUNT hará las veces de habilitación.

Artículo 3°. *Proceso de impugnación de infracción de tránsito.* Adiciónese el artículo 136A a la ley 769 de 2002 - Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones - el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 136A. Impugnación de infracción de tránsito. El contraventor que no estuviere de acuerdo con la infracción impuesta deberá manifestar su intención de impugnarla en los siguientes cinco días a la notificación de la misma ante la autoridad de

tránsito competente. Realizada esta manifestación, la cual podrá ser verbal o escrita, presencial o utilizando los medios tecnológicos pertinentes dispuestos por la autoridad, la autoridad de tránsito fijará fecha para la audiencia de impugnación de comparendo la cual se celebrará en un término no mayor a 15 días hábiles. Para este proceso se seguirán las siguientes reglas:

a. El presunto contraventor podrá comparecer personalmente, por medio de apoderado debidamente certificado o por medio de otra persona que lo represente. En este último caso el contraventor deberá firmar la autorización o poder respectivo sin necesidad de alguna otra formalidad, adjuntándole la debida justificación del caso; la autoridad de tránsito no podrá emitir concepto sobre la justificación. En caso de no presentar justificación para este caso, se entenderá que el contraventor no compareció a la audiencia.

b. En la audiencia se dictará auto de inicio de la misma por parte de la persona delegada por parte de la autoridad de tránsito, se escucharán los fundamentos de la impugnación del presunto contraventor el cual podrá leerlos si lo considera necesario y dejar constancia de los mismos por escrito para ser anexados al proceso, se decretarán las pruebas que se consideren necesarias por parte del delegado de la autoridad de tránsito o las que el presunto contraventor solicite.

c. Finalizada la primera audiencia se fijará fecha para una audiencia final donde se dará lectura a la providencia de la autoridad de tránsito la cual confirmará la contravención de tránsito o la revocará; esta providencia tendrá carácter de acto administrativo para los fines pertinentes. Esta audiencia final deberá celebrarse en un término no mayor a 30 días hábiles. Contra esta providencia proceden los recursos en los términos señalados por el artículo 142 de la presente ley.

Artículo 4°. *Recursos en el proceso de impugnación de sanción.* Modifíquese el artículo 142 de la Ley 769 de 2002 - Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones – el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 142. Recursos. Contra las providencias que se dicten dentro del proceso procederán los recursos de reposición y apelación.

El recurso de reposición procede contra los autos y **providencia** ante el mismo funcionario y deberá interponerse en la propia audiencia en la que se pronuncie. **El contraventor que interponga dicho recurso dispondrá del término de 10 días hábiles para presentar la justificación al mismo, en los términos señalados por el artículo 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo o de lo Contencioso Administrativo. Si no se presentare la justificación se entenderá como desierto el recurso.**

El recurso de apelación procede **sólo** contra **las resoluciones la providencia** que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse **oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera en subsidio al recurso de reposición en la misma**

audiencia final, o en los cinco días siguientes a la notificación de la resolución del recurso de reposición interpuesto. En este último caso el contraventor que interponga dicho recurso presentará la justificación al mismo al momento de interponer el recurso de apelación, en los términos señalados por el artículo 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo o de lo Contencioso Administrativo. Si no se presentare la justificación se entenderá como desierto el recurso.

Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o este ha sido negado.

Parágrafo 1°. Para esta clase de procedimientos sólo se necesitará acreditar la calidad de abogado si el contraventor actuó por medio de apoderado legal durante todo el proceso. Si actuó por medio de representante autorizado el contraventor deberá ratificar por escrito la interposición del recurso con su firma.

Parágrafo 2°. Los requisitos que rigen la presentación de los recursos serán los contemplados en el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo o de lo Contencioso Administrativo.


Parágrafo 3°. Para lo atinente al rechazo, trámite de los recursos, pruebas, decisión y desistimiento de los mismos se seguirán las normas contenidas en los artículos 78, 79, 80 y 81 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo o de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5°. *Instancia de apelación.* La autoridad de tránsito de cada ente territorial dispondrá de la creación de un ente que resuelva el recurso de apelación, que siempre deberá ser superior a la primera instancia que decida la impugnación de comparendos.

Artículo 6°. *Publicidad.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Nacional de Tránsito y sus seccionales territoriales deberán darle máxima difusión a esta normatividad por los medios y canales oficiales de las entidades, así como difundir públicamente los canales electrónicos que se han de utilizar para el desarrollo de los procesos de impugnación de comparendos a que haya lugar.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del momento de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente.



ARMANDO ZABARAIN D'ARCE

H.R. del Dpto. del Atlántico.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 139 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, así como los artículos 150, 153 y 156 de la misma, nos permitimos presentar la siguiente exposición de motivos sobre el proyecto de ley “Por medio del cual se modifica el Capítulo V de la Ley 769 de 2002 - Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, con el fin de avanzar en la protección del derecho al debido proceso para los conductores en el país.

1. Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto establecer el proceso de impugnación de comparendo impuesto por autoridad de tránsito a través de la armonización de las disposiciones contenidas en el Capítulo V de la Ley 769 de 2002 - Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones - con el Capítulo VI de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - en cuanto al proceso en sí y los recursos que proceden, con el fin de proteger el derecho al debido proceso de los conductores. Cuenta con siete artículos, incluida la vigencia.

2. Introducción

Uno de los principios constitucionales de mayor relevancia y con mayor desarrollo jurisprudencial es el debido proceso. Desde la expedición de la Constitución de 1991 este principio constitucional se ha materializado en diferentes esferas normativas, al punto de ser considerado no sólo como principio constitucional, sino como derecho fundamental de carácter autónomo, es decir, que su condición de fundamental no depende de una conexidad necesaria con otro derecho fundamental para su defensa. Diferentes normas desarrollan el derecho al debido proceso en distintos campos del derecho (penal, civil, constitucional, entre otros), pero sin duda la que regula todo el tema de procedimiento de los particulares ante entes y funcionarios públicos en lo atinente a este derecho fundamental es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o Ley 1437 de 2011.

En una interpretación sistemática y holística del debido proceso, todas las actuaciones que emprendan los ciudadanos ante autoridades o funcionarios públicos deben estar revestidas de la garantía del debido proceso, tanto así, que de ser necesario la utilización de recursos para controvertir decisiones administrativas se debe garantizar el acceso a todas las formas de defensa que el ciudadano considere pertinentes y que la ley establezca para ejercer el derecho a controvertir las decisiones de los funcionarios públicos.

Tales presupuestos no se cumplen en lo atinente a la imposición de comparendos por parte de la autoridad de tránsito a los propietarios de vehículos en Colombia. Cuando un presunto contraventor decide ejercer el derecho a controvertir el comparendo e impugnarlo ante la autoridad de tránsito correspondiente, debe sujetarse a las disposiciones contenidas en el Código Nacional de Tránsito para ello. Al estudiar las

disposiciones contenidas en esta normatividad, se llega dos conclusiones: En primer lugar, no existe una regulación clara al respecto del proceso de impugnación de comparendos, y, en segundo lugar, dentro del proceso de impugnación existente (que muy pocos ciudadanos conocen) los recursos que puede interponer el ciudadano no están acordes con la garantía del derecho al debido proceso.

En este segundo ámbito es notoria la vulneración de las garantías a las que tiene acceso un ciudadano por regla general, pues el Código Nacional de Tránsito dispone, por ejemplo, la obligatoriedad para el presunto contraventor de interponer y sustentar de manera inmediata el recurso de reposición en la audiencia de lectura de providencia con la cual se decide la impugnación del comparendo, adicionado al hecho de que tal instancia es única y no existe posibilidad de apelación. Esto resulta en un problema pues el ciudadano no tiene en la mayoría de casos el conocimiento de que puede impugnar, y mucho menos de la existencia de estos recursos, además del hecho que no posee el conocimiento técnico ni jurídico para instaurar los recursos, a lo cual la autoridad de tránsito responde con la falsa asunción de que el ciudadano tiene la capacidad de contratar un abogado para esos procesos, lo cual resulta costoso y muchas veces ineficaz.

Es por estas razones que se hace necesario incluir en la normatividad de tránsito un conjunto de disposiciones que regule el derecho a la legítima defensa del contraventor por medio del proceso de impugnación de comparendo a través de la armonización de la normatividad de tránsito en esta materia con las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La razón por la cual la armonización debe surtirse con este código es porque la contravención de tránsito (comparendo) y la providencia que resuelve la impugnación son actos administrativos, y como tal, no deben escapar a la regulación de los procedimientos administrativos, sobre todo en materia de debido proceso.

3. El debido proceso en la jurisprudencia y la doctrina en Colombia

En términos conceptuales, según la Corte Constitucional “el debido proceso constituye un conjunto de garantías destinadas a la protección del ciudadano vinculado o eventualmente sujeto a una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten las formalidades propias de cada juicio. En consecuencia, implica para quien asume la dirección del procedimiento la obligación de observar, en todos sus actos, la plenitud de las formas previamente establecidas en la ley o en los reglamentos. Esto, con el fin de preservar los derechos de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o una obligación o a la imposición de una sanción” (Sentencia C-163 de 2019, M. P. Diana Fajardo Rivera). De este concepto emitido por el alto tribunal se desprenden tres ideas principales:

a) El debido proceso como un conjunto de garantías destinadas a proteger al ciudadano en cualquier actuación;

b) La obligación para quien lleva la dirección del proceso de observar siempre la plenitud del cumplimiento de esas garantías;

c) La finalidad de la correcta observación de ese conjunto de garantías es la preservación de los derechos de quienes se encuentran incurso en un proceso.

Estas tres características que enmarcan el concepto al debido proceso se materializan en el siguiente conjunto de garantías, definido por la Corte en sentencias como la C-341 de 2014 (M. P. Mauricio Gonzales Cuervo).

1. El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.
2. El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.
3. El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.
4. El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.
5. El derecho a la independencia del juez, que sólo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo, y
6. El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

Así de esta manera, sin ahondar aún más en lo expresado por la Corte sobre el derecho al debido proceso (el cual presenta una línea jurisprudencial bastante clara y unificada sobre el tema), a continuación, se realiza en análisis relacional entre el desarrollo de este concepto y las normas existentes en materia de impugnación de comparendos de tránsito.

4. El debido proceso en el proceso de impugnación de comparendos de tránsito: inobservancia de las garantías procesales en la normatividad existente

Cuando se hace el análisis del cumplimiento de estas garantías en los procesos de impugnación de contravenciones de tránsito es evidente el incumplimiento de las mismas con base en las siguientes razones: En primer lugar, el numeral 3° del apartado anterior hace alusión al derecho a la legítima defensa, haciendo referencia al “empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable”. Lo cual implica:

- Tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa;
- el derecho a la asistencia de un abogado cuando sea necesario;
- igualdad ante la ley procesal, entre otros.

Es necesario entonces observar las disposiciones actuales en materia de impugnación de contravenciones de tránsito para verificar el cumplimiento de estas garantías.

En el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) no existe una referencia explícita a la posibilidad de impugnar un comparendo, de hecho, al revisar el Capítulo IV “actuación en caso de imposición de comparendo”, la norma sólo alude a la impugnación (reiterando que no lo hace de manera explícita) en el inciso 5° del artículo 136, que habla de reducción de la multa, de la siguiente manera:

“Si el inculgado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles”.

Entonces, ya de plano, el hecho de que no haya una referencia clara a la posibilidad de impugnar un comparendo vulnera las garantías contenidas en el ejercicio de la legítima defensa. Adicional a esto, esta normatividad sólo contiene una alusión a los recursos que el ciudadano puede emplear en caso de no estar de acuerdo con la decisión del funcionario en esa audiencia pública, que es la que realiza en el Capítulo V, “Recursos”, artículo 142 (que además es artículo único), de la siguiente manera:

CAPÍTULO V RECURSOS

Artículo 142. Recursos. *Contra las providencias que se dicten dentro del proceso procederán los recursos de reposición y apelación.*

El recurso de reposición procede contra los autos ante el mismo funcionario y deberá interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie.

El recurso de apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera.

Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o este ha sido negado.

Al relacionar este artículo con el cumplimiento de las garantías procesales se concluye lo siguiente:

a) El presunto contraventor no tiene el tiempo ni medios adecuados para la preparación de la defensa en el momento en que se le exige interponer el recurso de reposición y sustentarlo de manera inmediata en la audiencia, b) el derecho a la asistencia de un abogado cuando sea necesario no está garantizado pues la asistencia de un abogado puede resultar costosa para el ciudadano, y la entidad no garantiza de oficio la asistencia de un abogado para la defensa del presunto contraventor, c) no hay igualdad ante la ley procesal en la medida en que esta disposición va en contravía de la normatividad existente en materia de recursos en otro tipo de procesos.

En segundo lugar, el numeral cuarto del artículo anterior ratifica lo dicho anteriormente, y es que el derecho a un proceso público, que en teoría se cumple garantizando que la audiencia sea pública, no se desarrolla dentro de un tiempo razonable, pues la autoridad de tránsito sí cuenta con el tiempo para realizar las pruebas y examinar el sentido de la providencia que resuelve la impugnación (21 días, en muchos casos), mientras que el ciudadano tan sólo cuenta con unos minutos para leer una providencia de la que muchas veces no conoce los términos legales y técnicos de fondo y con ello sustentar un recurso de reposición que ni siquiera sabe que tiene derecho a interponer.

Con lo anterior, se hace necesario entonces armonizar la normativa existente en materia de garantías procesales en términos administrativos, dado que según el Consejo de Estado un comparendo es un acto administrativo, sobre todo en términos de recursos (todas las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), con el proceso de impugnación de comparendos de tránsito, para fortalecer la garantía al debido proceso de los ciudadanos frente a la autoridad de tránsito.

5. Conflicto de intereses

En virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5ª, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, por lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.

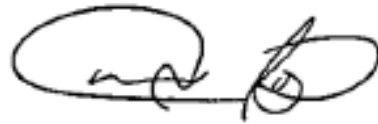
6. Conclusiones

A partir de la aprobación de este proyecto de ley el país estará avanzando y fortaleciendo la protección a uno de los derechos fundamentales con mayor desarrollo doctrinario y jurisprudencial como lo es el debido proceso. Abrir la puerta para que las actuaciones de la autoridad de tránsito tanto nacional como las seccionales locales sean revestidas

de lineamientos claros en garantías procesales al momento en que los ciudadanos – específicamente los propietarios y/o conductores de vehículos a nivel nacional - se encuentren inconformes con una decisión por medio de un proceso sencillo como la impugnación de un comparendo de tránsito, no sólo fortalecerá la materialización del derecho al debido proceso, sino que además permitirá avanzar en el proceso de legitimación de la autoridad de tránsito y aumentará la confianza de los ciudadanos en estas instituciones.

En este sentido, se pone a consideración de este Honorable Congreso de la República un proyecto de ley que permitirá avanzar en la protección de los derechos de la ciudadanía frente a las autoridades públicas y aunar esfuerzos en la construcción del carácter de legitimidad de las instituciones públicas.

Del honorable Congresista,



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico

C.A. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>27</u> de <u>Julio</u> del año <u>2022</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo	
No. <u>064</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
<u>HR Armando Zabaraín de Arce</u>	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2022
CÁMARA

por medio del cual se establece un subsidio educativo para jóvenes de estratos 1, 2 y 3, con el propósito de apoyar la financiación de sus gastos durante sus estudios superiores.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El objeto de la presente ley busca que los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, puedan recibir un

subsidio por parte del Gobierno nacional, el cual les permita sufragar los gastos de sus estudios técnicos, tecnológicos y universitarios de educación superior.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Subsidio. Es una transferencia de recursos públicos, que le otorga un beneficio económico a una persona, natural o jurídica, efectuada en desarrollo de un deber constitucional, en especial del deber de intervención del Estado en la economía y de los deberes y fines sociales del Estado. Esta definición material prevalecerá sobre la denominación formal que se le haya dado a un subsidio en la norma mediante la cual fue creado.

b) Formas de subsidio. Es la manera específica mediante la cual se hace la transferencia de dichos recursos públicos. Un subsidio se hace efectivo a través de una transferencia, mediante una entrega monetaria o en especie.

c) Subsidio social. Son transferencias de recursos públicos a personas, naturales o jurídicas, cuya finalidad es alcanzar un desarrollo gradual de los deberes y fines sociales del Estado.

d) Beneficiario de un subsidio. Se refiere a la persona natural, a quien está dirigido y experimenta el beneficio económico del subsidio recibido.

e) Focalización de un subsidio. La focalización de un subsidio es la identificación de un grupo específico de beneficiarios a los cuales se les asigna el subsidio. Los subsidios que se asignan a un grupo determinado se denominan subsidios específicos. Los subsidios que no son focalizados se consideran no específicos.

f) Temporalidad del subsidio. Se refiere al periodo durante el cual un beneficiario puede acceder a un subsidio.

g) Condiciones de terminación para ser beneficiario. Se refiere a los criterios que permiten identificar cuándo una persona, natural o jurídica, deja de ser beneficiario.

h) Elementos básicos de un subsidio. Son elementos básicos de un subsidio: Su finalidad, los beneficiarios, la temporalidad, los requisitos para su asignación y las condiciones de terminación para ser beneficiario.

Los elementos antes mencionados actuarán como mínimos para la ley de creación, sin perjuicio que la norma que cree un subsidio pueda incorporar elementos adicionales.

Artículo 3°. *Principios rectores.* Para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes principios rectores, los cuales guiarán y prevalecerán en su interpretación y se aplicarán armónicamente:

a) Principio de legalidad. El subsidio es creado a través de ley, la cual deja en claro los criterios que se van a tener en cuenta para el cumplimiento y accesibilidad de los estudiantes.

b) Principio de transparencia. Los elementos básicos de los subsidios a los que se refiere el artículo 2° de la presente norma y los recursos presupuestales

que financian el subsidio, estarán registrados para que todos los estudiantes de estrato 1, 2 y 3 puedan acceder a él.

Todos los beneficiarios de este subsidio deberán estar plenamente identificados y registrados en el sistema de interoperabilidad de consulta pública de que trata la presente ley, de tal forma que dicho sistema pueda ser consultado en cualquier momento por la ciudadanía. Para tal propósito, los beneficiarios de subsidios deberán autorizar la publicación de los datos que sean necesarios para ejercer este principio, acorde con lo establecido en la normatividad sobre habeas data.

La entidad responsable de la asignación del subsidio, publicará por todos los canales de información disponible, los plazos y oportunidades de acreditación de requisitos para acceder al mismo, así como los resultados de las evaluaciones que se hubieren practicado a los aspirantes para su aprobación.

c) Principio de efectividad. A través del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación, las Universidades y el DANE, se verificará que el subsidio esté cumpliendo su finalidad y fortaleciendo el acceso y sostenimiento de los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 a la educación.

d) Principio de eficiencia. Los subsidios se asignarán de tal forma que se logre el máximo beneficio económico y social, optimizando de la mejor manera los recursos presupuestales disponibles para su financiación.

e) Principio de redistribución del ingreso. La entrega de estos subsidios garantizará el cumplimiento de los parámetros de equidad horizontal y vertical, de tal manera que los recursos públicos lleguen a personas naturales con menor capacidad económica para sostenerse en sus estudios de educación superior.

Artículo 4°. *Justificación del subsidio.* Para su creación, este subsidio deberá cumplir con el desarrollo de los fines sociales del Estado de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política. Con este propósito se busca que los estudiantes que cursan cualquier carrera de educación superior en Colombia, puedan culminar sus estudios sin la limitante económica para acceder al transporte, alimentación y sostenimiento en general.

Artículo 5°. *Financiación del subsidio.* El Gobierno nacional garantizará los recursos para la implementación de la Política propuesta en la presente ley, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. A través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinará una partida anual presupuestal dentro del Presupuesto General de la Nación para el financiamiento del subsidio.

Parágrafo 1°. Según las condiciones económicas de Colombia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá sectores prioritarios para que

el programa cuenta con la suficiente extensión y cobertura.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará el valor del subsidio a favor de la sostenibilidad del proyecto y el reconocimiento de los estudiantes que lo necesiten.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerán los mecanismos para el desembolso del dinero y las fechas estipuladas para los pagos.

Artículo 6°. *Encargado de otorgar subsidio.* El Ministerio de Educación Nacional a través del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), será el encargado de otorgar el subsidio monetario al estudiante, luego de determinar que el aspirante cumple con todos los requisitos.

Artículo 7°. *Aplicabilidad del subsidio monetario*

Todo joven que se encuentre cursando los estudios superiores, técnicos, tecnológicos o universitarios, y que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) pueda demostrar se ubica en alguno de los estratos 1, 2 o 3 y está matriculado en alguna institución de educación superior reconocida por el MEN, podrá acceder a un subsidio monetario mensual para sufragar los gastos que conllevan estos procesos académicos.

Parágrafo 1°. La entidad responsable de otorgar el subsidio, debe verificar y validar la información que el estudiante aplicante cumpla con todos los requisitos para la asignación y las condiciones de terminación.

Parágrafo 2°. El beneficiario de un subsidio que deje de reunir las condiciones para acceder al mismo, debe manifestarlo oportunamente ante el Ministerio de Educación. Dada la situación de que un subsidio haya sido asignado a una persona natural, y se demuestre que este no cumple los requisitos, el subsidio debe finalizar. Al estudiante se le debe informar de la terminación previamente, con una antelación de dos (2) meses y se le dará la oportunidad de demostrar si reúne o no los requisitos.

Artículo 8°. *Evaluación de los subsidios.* Para la evaluación de estos subsidios podrán llevarse a cabo diferentes metodologías establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, quien también determinará los mecanismos de seguimiento en materia de subsidios. Sin embargo, estas evaluaciones deberán analizar la finalidad del subsidio y si la misma se está cumpliendo a cabalidad.

Artículo 9°. *Permanencia y conservación del subsidio.* Para que los estudiantes puedan conservar el subsidio durante el transcurso académico, deberán mantener un promedio de al menos 3,5 puntos en una escala de calificación cuyo máximo es 5.

Parágrafo 1°. Se deberá tener en cuenta la clasificación de notas y calificación que establece el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 2°. En caso de que el estudiante incumpla con el requisito de mantener el promedio de 3,5 puntos, perderá el derecho de acceder al subsidio durante el semestre subsiguiente. Es decir, si el estudiante, logra nuevamente un promedio semestral de 3,5 puntos o más, podrá recibir nuevamente el auxilio monetario.

Artículo 10. *Financiación del subsidio.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, destinará el valor del subsidio y garantizará una partida presupuestal dentro del Presupuesto General de la Nación, para establecer y cumplir metas que se definan en apoyo del Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional, deberá rendir informe de los estudiantes que se encuentren adscritos a estas instituciones de educación superior, y apoyar en la validación de datos.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



JUAN LORETO GOMEZ SOTO
Representante a la Cámara/Senador
Departamento de La Guajira...



JEZMI BARRAZA ARRAUT
Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico



HUGO ALFONSO ARCHILASUÁREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare



LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

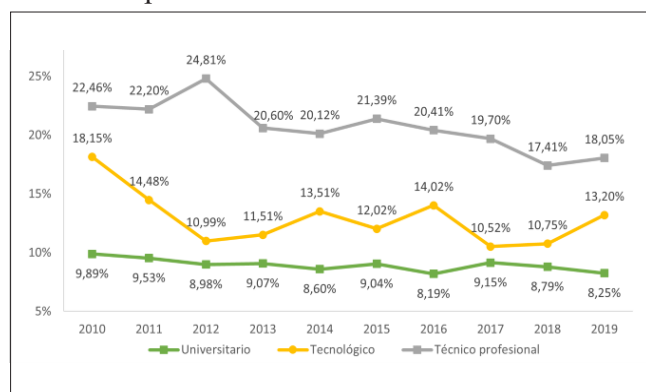
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Corte Constitucional, establece a través de la Sentencia C-324 de 200924, una definición general de subsidios. En este caso, esa Corporación indicó que “la subvención o subsidio no es otra cosa que la diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben, diferencia que para efectos de la presente providencia es pagada por un tercer agente, en este caso el Estado”.

Para este punto, la Corte explicó, además, dos clasificaciones de los subsidios. La primera, que establece quién recibe la financiación (subsidios a la demanda y a la oferta). La segunda dependiendo de la forma en la que se suministra (directos, indirectos o cruzados). Explicó la Corte: Se identifican subsidios a la oferta otorgados a los productores de bienes y servicios. Subsidios a la demanda, con los que se reduce lo que paga el usuario, es decir, lo que este paga por debajo del costo real del bien o servicio. A su turno, los subsidios pueden ser directos, indirectos o cruzados: (i) Directos cuando el Gobierno paga una

parte del costo del bien o servicio a los beneficiarios o consumidores; se trata de una transferencia directa de bienes en dinero o en especie a grupos sociales con mayores necesidades, asumiendo que las personas que los reciben podrán incrementar sus ingresos o acceder a ciertos bienes o servicios que de otra forma serían inalcanzables; (ii) indirectos cuando el Estado subvenciona la producción de ciertos bienes y servicios bien mediante una transferencia directa al productor o mediante mecanismos como la eliminación de impuestos, otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales, o venta de insumos a valor menor que el del mercado y, finalmente; (iii.) subsidios cruzados cuando los sectores de mayores ingresos asumen un porcentaje del costo de los más necesitados, caso en el cual no existe erogación directa del Estado. (Sentencia C-324 de 2009).

Según el más reciente estudio del Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) del Ministerio de Educación Nacional, en 2019 la tasa de deserción anual para los programas universitarios se ubicó en 8,25%, para los tecnológicos en 13,20% y para los técnicos profesionales en 18,05%. Cifras que, a pesar de las variaciones, siguen viéndose afectadas ante la necesidad económica de los jóvenes y sus familias para la culminación de los estudios superiores.



Tasa de deserción anual según nivel de formación 2019

De acuerdo con información oficial del Ministerio de Educación Nacional (MEN), del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), y del Observatorio de la Universidad Colombiana, en el país sólo el 42% de los jóvenes accede a la educación superior y sólo el 18% se gradúa. Y según lo establecido por la Ley 118 de 2008 “Se debe garantizar la implantación de un modelo de bienestar universitario que haga agradable la vida en el claustro y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y condiciones económicas y laborales. Por lo que el Estado debe generar la posibilidad de que todos los estudiantes gocen de unas condiciones óptimas de bienestar para alcanzar los objetivos propuestos. Además, la misma ley enfatiza en que se deben fortalecer “La consecución de recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las metas con calidad, bienestar y capacidad de proyectarse hacia el futuro, de

acuerdo con las necesidades de la región y del país”. Por lo que los estudiantes que no gozan de suficientes recursos para desempeñar los estudios y los gastos que estos conllevan, deben tener el apoyo del Estado para suplir lo necesario.

Hay que tener en cuenta, que ya existe un programa del Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez (Icetex), denominado ‘Generación E’, donde se garantiza que los estudiantes tengan el 100% del valor de la matrícula y un subsidio monetario de sostenimiento. Sin embargo, este subsidio y alivio financiero sólo aplica para estudiantes en calidad de nuevo ingreso a la institución de educación superior, lo cual quiere decir que cualquier estudiante que está en 2º semestre en adelante no puede inscribirse a la convocatoria ni recibir el subsidio académico; además, según el reglamento Operativo de ‘Generación E’, el desembolso de estos auxilios monetarios se realiza de forma semestral y está supeditado a los siguientes criterios:

APOYO DE GASTOS ACADÉMICOS Y/O DE SOSTENIMIENTO	CRITERIOS
1SMMLV	Cuando la Institución de Educación Superior elegida se encuentra en la misma ciudad en donde cursó su bachillerato.
2SMMLV	Cuando la Institución de Educación Superior elegida queda en otro municipio diferente de donde cursó su bachillerato y su Departamento cuenta con Instituciones de Educación Superior acreditadas o con el 25% de su oferta académica de pregrado acreditada.
3SMMLV	Cuando la Institución de Educación Superior elegida queda en un municipio diferente de donde cursó su bachillerato y su Departamento no cuenta con Instituciones de Educación Superior acreditadas o con el 25% de su oferta académica de pregrado acreditada.

Para un periodo semestral, estos valores no alcanzan a ser significativos en el transcurrir académico de un estudiante. Actualmente, para el año 2022, si analizamos el caso del apoyo de sostenimiento que se le brinda a los estudiantes que estudian en municipios diferentes a aquellos en los que cursaron su bachillerato, es decir, que por regla general se tienen que mudar a un municipio diferente a su municipio de origen para poder adelantar sus estudios de educación superior, dicho apoyo es de 2 smmlv para un semestre: considerando que el salario mínimo está en \$1'000.000, si se trata de un estudiante organizado financieramente, tendría que dividir los \$2'000.000 en montos mensuales de \$333.333. Un valor que claramente no le permite cubrir gastos como transporte, vivienda, alimentación, teniendo en cuenta que se trata de una persona que debe trasladarse de su municipio de residencia, y adicionalmente tendrá otros gastos mensuales relacionados directamente con sus estudios, tales como impresiones, fotocopias, libros y materiales.

Finalmente, haciendo acopio de lo establecido por la Corte, es justo y necesario que, a través de este subsidio académico, los estudiantes de escasos recursos puedan ser correspondidos en el apoyo y contribuir al desarrollo social, económico e investigativo del país.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 27 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
 No. 068 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por HR Andres Calle
HR Juan L. Gomez, HR Jezmi Barraza, HR Hugo
Archila, HR Luis Carlos Ochoa

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2022
CÁMARA**

por medio del cual se crea y emite la Estampilla Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Créase y emítase la Estampilla Pro Mojana, con un término de recaudo de 10 años o hasta que se surta la consecución de 4 billones de pesos, recaudando el 5% de los contratos de infraestructura que celebren las entidades del orden nacional en los municipios de esta subregión del país.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* La estampilla “Pro Mojana” contribución parafiscal con destinación específica para atender las grandes afectaciones en los municipios de la región con el fin de prevenir las inundaciones y emergencias por causa de las lluvias.

Artículo 3°. *Distribución de los recursos.* La distribución de los recursos recaudados por la presente estampilla se realizará de la siguiente manera: Durante los primeros 5 años, a partir de la promulgación de la presente ley, el 2.5% de todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional en zona de La Mojana, se transferirá en partes iguales a los municipios de: Ayapel (Córdoba), San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda y Caimito (Sucre), Magangué, Achí, San Jacinto del Cauca (Bolívar) y Nechí (Antioquia) que componen dicha subregión. El 2.5% restante será administrado por el Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda con la única finalidad de financiar proyectos de inversión en estos municipios.

Para los 5 años faltantes, la totalidad del recaudo será transferido a los municipios.

Parágrafo 1°. Con el fin de mantener la continuidad de los recursos recaudados por la estampilla y a falta de legislación que lo modifique, se prorrogará la vigencia del recaudo del que trata la presente ley por 5 años del 3% de todos los contratos celebrados por la nación en cada uno de estos municipios. Situación en la cual todo

lo recaudado será transferido en condiciones de igualdad a cada uno de los entes territoriales.

Parágrafo 2°. Se creará un fondo público en cada municipio donde se prorateen, de acuerdo al aporte recibido de los contratos y se le dé utilidad a los recursos.

Artículo 4°. *Destinación de los recursos.* Los recursos que se recauden mediante la estampilla, se destinarán prioritariamente al fomento de la adecuación y modernización de la infraestructura para mitigar el impacto de las inundaciones en la zona.

Artículo 5°. *Hecho generador.* Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en los municipios de San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda, Caimito (Sucre); Magangué, Achí, San Francisco del Cauca (Bolívar); Ayapel (Córdoba); Nechí (Antioquia), en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: Diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Artículo 6°. *Sujeto pasivo.* El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 7°. *Sujeto activo.* Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico - tributaria creada por esta ley.

Artículo 8°. *Información al Gobierno.* Las ordenanzas expedidas por los Gobiernos departamentales de Bolívar, Sucre, Córdoba y Antioquia referentes al desarrollo de la presente ley serán llevadas al Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con las secretarías de Hacienda.

Artículo 9°. *Control.* Las Contralorías departamentales y municipales serán las encargadas de fiscalizar la inversión de los recursos provenientes de la presente ley y su ejecución.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



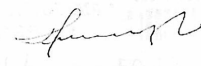
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



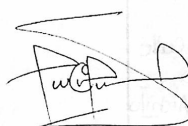
JUAN LORETO GOMEZ SOTO
Representante a la Cámara/Senador
Departamento de La Guajira...



Jezmi Barraza Arraut.
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico



LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa crea la Estampilla denominada “Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia” con el fin de atender de manera integral las grandes afectaciones que viven los habitantes de la subregión de La Mojana a causa de las inundaciones en época de invierno. El proyecto de ley, a través de sus 10 artículos, busca garantizar fondos para una mejor infraestructura que no permita que las lluvias ocasionen estragos que sigan perjudicando esta rica y valiosa zona de nuestro país.

A casi un año de la ruptura del dique que contenía las aguas del río Cauca en el sector de Cara de Gato, ubicado en el municipio de San Jacinto del Cauca (Bolívar), uno de los once municipios que componen la subregión de La Mojana (seis en Sucre, tres en Bolívar, uno en Córdoba y otro en Antioquia), los campesinos y la comunidad han seguido sufriendo los estragos por las inundaciones. Para finales de 2021 más de 150 mil personas habían resultado damnificadas por la emergencia, además de las múltiples afectaciones en viviendas, enseres, cultivos, vías y ganado. A inicios de marzo de este año, una creciente súbita de 1,90 metros afectó las obras de mitigación que, según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), estaban cercanas a ser culminadas.

Ante esta situación, muchas familias se han visto afectadas por las pérdidas económicas que han ocasionado las inundaciones. Ganaderos han visto morir o han tenido que desplazar gran parte de sus reses, campesinos han perdido gran parte de sus cultivos, familias enteras han visto cómo sus enseres se llenan de agua y pierden su utilidad. También, ante la crisis, muchos trabajadores han perdido sus empleos ya que no hay campos que cuidar, ya que ante el desalojo de muchas fincas, su labor se reduce o simplemente se anula.

En esta zona de La Mojana donde convergen tres grandes ríos del país como lo son el Magdalena, Cauca y San Jorge, el problema para resolver está en la garantía de recursos a través de la “Estampilla Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia”, para evitar los estragos a causa de las inundaciones, a través del recaudo del 5% de todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional en los municipios que componen La Mojana los cuales deberán ser destinados para la solución de esta problemática. Esto a través de la ejecución de obras fluviales de control de inundaciones y erosión como: Diques, tablestacados, espolones, diques fusibles, estructuras sumergidas y canales de evacuación, además de asegurar económicamente las labores de dragado en los caños para que no haya obstrucciones en el flujo del agua.

Además, se garantizará a través de un fondo público en cada municipio, la ejecución de las obras según el aporte recibido de los contratos.

Para ratificar la idoneidad y conveniencia de esta estampilla, se estudiaron los informes realizados por los Gobiernos locales y departamentales que componen esta subregión y se revisaron las cifras de los ciudadanos afectados por las inundaciones con corte del mes de mayo de 2022, que, según las diferentes oficinas de Gestión de Riesgo Departamentales, ya alcanzaron las 79.056 personas en los 4 departamentos.

MUNICIPIOS	DEPARTAMENTOS	AFECTADOS POR INUNDACIONES
San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda Caimito	Sucre (6 municipios)	63.902 personas
Magangué, Achí, San Jacinto del Cauca	Bolívar (3 municipios)	6.000 personas
Ayapel	Córdoba (1 municipio)	7.751 personas
Nechí	Antioquia (1 municipio)	1.403 personas

Esta situación ha generado grandes afectaciones en los gremios productores de La Mojana, especialmente de los campesinos y ganaderos. Estos primeros, en gran parte, han perdido sus cultivos de arroz, sandía, maíz, plátano y yuca, lo que supone la fuente de ingreso para muchas familias de la zona. Esto ha incrementado la escasez de alimentos y el hambre en las comunidades de La Mojana.

Por su parte, la ganadería también se ha visto golpeada ya que, según líderes gremiales de la zona, muchas reses mueren ahogadas, o por desnutrición y algunas deben ser vendidas a muy bajo costo a causa de la crisis para evitarles que se pierdan. Dicha situación también ha debilitado esta actividad económica que permite el sostenimiento de muchos habitantes y el desarrollo social y cultural de los mojaneros.

El desempleo ha sido una consecuencia adicional de esta situación puesto que, ante el desalojo de muchas familias y las pérdidas económicas, muchos trabajadores en la zona ya no tienen funciones que desempeñar, no hay cómo pagarles por lo que han sido despedidos.

La crisis que agobia estas comunidades, también ha tocado el ámbito social, ya que muchos han dejado la subregión y han migrado a ciudades o municipios capitales en búsqueda de mejores condiciones, lo que ha puesto en riesgo la composición social y el desarrollo de estos municipios.

Ante esta preocupante situación la creación de esta estampilla resulta coherente y conveniente para mejorar las condiciones de vida de miles de familias que componen La Mojana y han sufrido los estragos de la ola invernal.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 150, numeral 12 destaca que: “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley” por lo que se desarrolla esta estampilla.

Adicionalmente, en el artículo 8º establece que es “obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”,

lo que debería cobijar esta subregión colombiana, donde las riquezas nacionales se han visto gravemente afectadas.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-881/02, determinó que el Derecho a la vida digna y dignidad humana en Colombia debe regirse por lo siguiente:

- *La dignidad humana debe ser entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características.*
- *La dignidad humana debe ser entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia.*
- *La dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral.*

Ante estas consideraciones, es justificable que los habitantes de La Mojana puedan vivir con dignidad por encima de las condiciones climáticas que azotan el territorio; a través de la ley, se debe garantizar que los ciudadanos de La Mojana puedan tener una vida digna y no permanecer en la incertidumbre de lo que pueda pasar con sus viviendas, vías y las fuentes de sus ingresos.

La Corte Constitucional también, a través de la Sentencia C-205 de 1995 señaló como deber constitucional del Estado *la realización de obras de adecuación de tierras, drenaje y protección contra inundaciones, encaminado a garantizar la producción de alimentos.*

Es por eso que, es labor del Gobierno nacional fortalecer estrategias en las zonas productoras de alimento y se ejecuten las obras que garanticen un territorio libre de inundaciones y fuerte en la adecuación de los campos.

A partir de lo enunciado en la Ley 2003 de noviembre de 2019 en el artículo 3º, que modifica el artículo 291, donde queda claro que: *Todo autor de proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286, queda explícito en el presente proyecto:*

4.2 Impacto fiscal

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación, ya que los recursos provendrán de los mismos contratos que se celebren en los territorios, y serán administrados por fondos propios de los municipios.

Ante las mencionadas consideraciones, presento el proyecto de ley 069 con el que se emite la Estampilla Pro Mojana, la cual es una contribución parafiscal con destinación específica para atender las grandes afectaciones en los municipios de la región con el fin de prevenir las inundaciones y emergencias por causa de las lluvias.



CONTENIDO

Gaceta número 935 - martes, 23 de agosto de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 054 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 055 de 2022 Cámara, por medio de la cual se declara el 28 de abril como el Día Nacional de la Resistencia Popular y se dictan otras disposiciones.	5
Proyecto de ley número 058 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea y se autoriza la emisión de la Estampilla pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.	6
Proyecto de ley número 059 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones.	11
Proyecto de ley número 060 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia más mujeres construyendo.	19
Proyecto de ley número 061 de 2022 Cámara, por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.	27
Proyecto de ley número 063 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantiza la protección de los derechos de las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y padres en licencia de paternidad en las Instituciones Educativas del país.	30
Proyecto de ley número 064 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el Capítulo V de la Ley 769 de 2002 - Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.	34
Proyecto de ley número 068 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece un subsidio educativo para jóvenes de estratos 1, 2 y 3, con el propósito de apoyar la financiación de sus gastos durante sus estudios superiores.	38
Proyecto de ley número 069 de 2022 Cámara, por medio del cual se crea y emite la Estampilla Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia.	42