



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 1263

Bogotá, D. C., jueves, 14 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 37 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 173 DE 2023 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., de agosto de 2023

Presidente de la Cámara de Representantes.

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Secretario General de la Cámara de Representantes.

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Ciudad.

**Referencia: Proyecto de Ley.** *por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.*



Respetado funcionario,

Radico ante usted el presente Proyecto de ley *por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal*, el cual tiene como objetivo establecer normas especiales para la protección de los contratistas vinculados bajo la modalidad contractual de prestación de servicios sin desconocer la naturaleza propia del contrato y su marcada diferencia con el contrato laboral, así como la actualización de plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de

las mismas y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De los honorables Congressistas,

 ANGÉLICA LOZANO CORREA SENADORA DE LA REPÚBLICA	 OLGA LUCIA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
--	--

PARTIDO ALIANZA VERDE	
 BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República Partido Alianza Social Independiente - ASI	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda
 Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el Atlántico Pacto Histórico
 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2023  
CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

Capítulo I

**Disposiciones Generales**

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

**Artículo 2º. Definición y aplicación en el ámbito público.** El contrato de prestación de servicios regulado por la presente ley es una modalidad contractual en el sector público en la que una persona natural se obliga a prestar servicios personales sin subordinación en razón de especiales cualidades o conocimiento o técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión a una entidad contratante. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas.

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

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

**Artículo 3º. Registro e identificación de contratistas de prestación de servicios del Estado.** El Departamento Administrativo de la Función Pública es la autoridad responsable de coordinar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Para ello deberá establecer los mecanismos y realizar las gestiones necesarias para planear, diseñar, aplicar y actualizar un registro con la totalidad de los contratistas de prestación de servicios del Estado para poder caracterizarlos y obtener la información necesaria para dignificar su labor y evitar el encubrimiento de relaciones laborales.

El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, integrará una

Comisión Multisectorial que definirá la forma y rutas para que los contratistas de prestación de servicios puedan tramitar sus quejas sobre abusos y que se les ordene a todas las entidades públicas a realizar una actualización de las plantas de personal con fundamento en estudios de cargas de trabajo, junto con las recomendaciones para ajustar la Ley 617 de 2000 en relación con los gastos de funcionamiento de las entidades en el personal. El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante.

**Artículo 4º. Implementación de la ley.** El Departamento Administrativo de la Función Pública orientará junto con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las demás entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias; y el apoyo de la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre los parámetros mínimos de planeación, diseño y definición del proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos con los contratistas de prestación de servicios.

**Artículo 5º. Seguimiento, vigilancia y control.** El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará mesas de trabajo con la participación de los entes de control, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, la academia y las organizaciones sociales de forma trimestral, a partir de la vigencia de la presente ley para generar espacios de seguimiento, vigilancia y control, con el objetivo de apoyar el proceso de construcciones de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios.

**Artículo 6º. Procedimiento sobre quejas.** Las personas contratadas bajo la modalidad de prestación de servicios podrán presentar quejas sobre irregularidades, abusos, el incumplimiento del contrato o la vulneración de los derechos reconocidos por esta ley por parte del contratante ocurridas dentro de la ejecución del contrato de prestación de servicios.

Las quejas serán resueltas de manera expedita por las oficinas de control interno o la dependencia que haga sus veces en un término no mayor a 8 días hábiles. Cuando se encuentre fundada la queja la oficina de control interno ordenará realizar los correctivos y reparaciones no pecuniarias a las que haya lugar.

**Artículo 7º. Responsabilidad solidaria entre contratantes y terceros.** En el caso en que una entidad del Estado contrate a un tercero y este a su vez contrate a personas naturales para el cumplimiento del objeto contractual mediante un genuino contrato de prestación de servicios, serán solidariamente responsables el tercero y la entidad estatal por el incumplimiento de las obligaciones contractuales que se deriven a favor de la persona natural contratista. También responderán solidariamente

todas aquellas personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación.

## Capítulo II

### Garantías mínimas de los contratistas

#### **Artículo 8°. Cláusulas Penales Obligatorias.**

Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista para los casos de retraso en el pago de honorarios imputable a la entidad contratante la cual será equivalente por lo menos al valor resultante de dividir el valor del contrato entre los días hábiles del periodo contratado por cada día de retraso sin que pueda superar el valor total del contrato.

Adicionalmente todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del valor total del contrato y el de sus prórrogas, y será exigible cuando el contratante incumpla las disposiciones contractuales o vulnere los derechos reconocidos en la presente ley diferentes al retraso en el pago de honorarios. En caso de que exista cláusula penal en favor del contratante, esta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.

**Parágrafo:** Las cláusulas de las que trata el presente artículo se entenderán incluidas de derecho a los contratos de prestación de servicios de dedicación exclusiva que se encuentren en ejecución al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 9°. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público.** Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y experiencia correspondientes, con el objetivo disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.

**Artículo 10. Garantía de no terminación anticipada.** Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud, y a las contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.

**Parágrafo.** El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad en el caso de los contratistas de prestación de servicios que

se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto número 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley

#### **Artículo 11. Disfrute del descanso necesario.**

Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.

El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.

**Parágrafo.** Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.

**Artículo 12. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a seguridad social y parafiscales.** El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos laborales y cajas de compensación familiar que deban realizar quienes estén vinculados mediante contrato de prestación de servicios en hipótesis como las siguientes: que el contratista perciba ingresos de forma simultánea por la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de ingresos derivados del contrato de prestación de servicios con actividades laborales dependientes, o de ingresos del contrato de prestación de servicios cuando el contratista se encuentre pensionado.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales regulará la forma en que la cotización se realizará con posterioridad al respectivo pago de honorarios, es decir, mes vencido, y no podrá generar perjuicios a los contratistas en materia tributaria o generar trámites adicionales.

**Artículo 13. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios.** Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros:

1. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.

2. El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo no superior a 30 días.

**Artículo 14. Pago de aportes a seguridad social.**

El contratante debe calcular la cotización, realizar la retención del aporte con cargo a los honorarios y proceder a girar los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (Pila) de los contratistas, sin que esto constituya un indicio de existencia de relación laboral subordinada.

El contratista tiene la obligación de afiliarse al sistema de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales luego de la suscripción del contrato y antes de la ejecución. Además, el contratista debe informar al contratante, de manera expedita, las entidades a las que se deberán realizar los pagos. Si el contratista no cumple con estas obligaciones, no se podrá iniciar la ejecución del contrato.

El contratista está obligado a verificar que la cotización se haya realizado por el Ingreso Base de Cotización (IBC) efectivamente causado y por el mes correspondiente y si encuentra inconsistencias o irregularidades, iniciará las acciones pertinentes ante las autoridades competentes para que se impongan las sanciones penales, fiscales y/o disciplinarias a que haya lugar. Concomitantemente, el contratista informará de dichas irregularidades a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Las consecuencias económicas y jurídicas que se deriven de la omisión, evasión o elusión estarán a cargo del contratante, salvo que se compruebe el incumplimiento al deber de información o de afiliación por parte del contratista.

**Parágrafo 1º.** Cuando por inicio o terminación del contrato de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante resulte un periodo inferior a un mes, el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se realizará por el número de días que corresponda.

**Parágrafo 2º.** En los contratos de duración y/o valor total indeterminado no habrá lugar a la mensualización del contrato. En este caso, los aportes se calcularán con base en los valores que se causen durante cada periodo de cotización.

**Artículo 15. Reporte de novedades.** El contratante que realice la retención y giro de los aportes deberá reportar a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (Pila) las novedades de inicio, suspensión y terminación del contrato.

**Artículo 16. Reporte de Información.** Para los efectos de la retención prevista en los artículos anteriores, los contratistas por prestación de servicios personales tienen la obligación de informar al contratante, al momento de la suscripción del contrato y cuando quiera que se produzca alguna modificación que afecte el monto y el giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, la siguiente información:

1. Si ostenta la calidad de pensionado o tiene requisitos cumplidos para pensión o por disposiciones legales no está obligado a cotizar a pensiones.

2. Si cotiza por otros ingresos provenientes de vinculación laboral y/o reglamentaria, mesadas pensionales, independiente por cuenta propia u otros contratos, indicando el Ingreso Base de Cotización (IBC) en cada uno de ellos.

3. Si la totalidad de los ingresos mensuales son iguales o superiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes producto de otros ingresos provenientes de vinculación laboral y/o reglamentaria, independiente por cuenta propia u otros contratos.

Si existe obligación de realizar la retención de aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), la entidad contratante efectuará el aporte al FSP sobre el Ingreso Base de Cotización (IBC) del respectivo contrato.

4. Si cotiza por el límite máximo de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

5. El porcentaje sobre el cual se deba aplicar la retención, si decide efectuar aportes por un Ingreso Base de Cotización (IBC) superior al 40% del valor mensualizado del contrato.

6. La Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y la clase de riesgo (I, II, III IV o V).

7. Si pertenece a un Régimen Especial o de Excepción en salud, y por tal razón el pago de la cotización a salud debe realizarse de manera directa a la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres).

8. Si desea efectuar voluntariamente aportes a una Caja de Compensación Familiar.

9. Si va a realizar aportes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) adicional.

10. Si se efectuó traslado en alguna de las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral o de caja de compensación familiar.

**Parágrafo 1º.** En los casos en los cuales la entidad contratante exija que la prestación del servicio se efectúe de manera presencial en las instalaciones de la entidad, ésta deberá proveer los elementos de trabajo personal requeridos para la prestación del servicio.

**Artículo 17. Prórrogas.** Las entidades contratantes no podrán, en caso de requerir una prórroga, someter al contratista a una espera prolongada para suscribir la misma o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de las sanciones disciplinarias

**Artículo 18. Certificados de obligaciones.** La entidad pública estará en la obligación de entregar un certificado de obligaciones al contratista a petición de este y en cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato, en el cual se detallará como mínimo lo siguiente: 1. Objeto del

contrato. 2. Duración del contrato. 3. Obligaciones del contratista. 4. Valor del contrato.

Parágrafo 1°. Al finalizar el contrato y previa verificación del cumplimiento de este, la entidad deberá entregar un certificado de obligaciones a más tardar en treinta (30) días calendario a partir de la terminación del contrato.

**Artículo 19. Beneficios y eventos de bienestar.** Los contratistas voluntariamente podrán participar de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, así como a recibir los mismos beneficios de transporte y alimentación que los servidores públicos, sin que esto constituya un indicio de existencia de relación laboral subordinada.

**Artículo 20. Derecho de asociación sindical y descuento de cuota sindical.** Las personas naturales que contraten o subcontraten con el Estado gozan de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva.

El contratante está autorizado, previo consentimiento escrito por parte del contratista, a retener de los honorarios la suma correspondiente por concepto de cuota sindical y girarla a las organizaciones sindicales correspondientes. Esto no constituirá un indicio de existencia de relación laboral subordinada.

Cuando se llegue a acuerdos de mejora de condiciones contractuales, por medio de la negociación colectiva, se incorporarán a los contratos de prestación de servicios vigentes por medio de otrosí.

**Artículo 21. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro.** En un plazo no mayor a un año desde la entrada en vigencia de la presente ley el Fondo Nacional de Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda centrada en las personas que se encuentren vinculadas por prestación de servicios.

Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación exclusiva haya cumplido un año (1) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional del Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.

### Capítulo III

#### **Mecanismos de Seguimiento a la dignificación de la Situación de los Contratistas del sector público.**

**Artículo 22. Límites a la contratación por prestación de servicios.** Todas las entidades del Estado deberán definir por medio de acto administrativo motivado topes máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.

**Artículo 23. Mecanismos de control y seguimiento.** El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el Secop y el Sigep la inclusión de categorías comunes interoperables dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado.

Así mismo el Departamento Administrativo de la Función Pública publicará anualmente un informe sobre la cantidad de personas contratadas por esta modalidad, las actividades desarrolladas por estas y el nivel de cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

**Artículo 24. Actualización de Plantas Personal.** Todas las entidades del sector público, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, con el objetivo de reducir las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios, en tanto los mismos tienen un carácter excepcional, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto.

**Artículo 25. Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno.** Otórguesele rango legal a la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno creada mediante el Decreto número 1800 de 2019.

**Artículo 26. Informe Institucional sobre la situación de los contratistas de prestación de servicios del sector público.** Las recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones emitidas por la Mesa Técnica Bipartita deberán ser públicas, de libre acceso y estar disponible en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Artículo 27. Actualización de las plantas globales de empleo.** En el marco de la actualización de las plantas globales del empleo del Estado las entidades del nivel municipal, distrital o de orden nacional podrán optar por realizar:

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

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

**Artículo 28. Acuerdos de formalización laboral.** Las entidades u organismos del sector público donde se determine la existencia de faltantes en las plantas de personal podrán acudir a los acuerdos de Formalización Laboral, suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del viceministro de Relaciones Laborales



e Inspección. En los cuales se deberán consagrar los compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia, en concordancia con la viabilidad presupuestal.



**Artículo 29. Creación de plantas temporales de personal.** A costo cero, las plantas de personal en el nivel nacional y territorial serán ampliadas con mínimo el 70% del valor de los recursos de Inversión destinados a los contratos administrativos de prestación de servicios. Se crearán plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto número 1083 de 2015 previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto número 1083 de 2015.



**Artículo 30. Actualización del manual de contratación.** Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (9) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para modificar su manual de contratación, a fin de adaptarlo a las disposiciones consagradas en esta ley.


**Artículo 31. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas:

 ANGÉLICA LOZANO CORREA SENADORA DE LA REPÚBLICA PARTIDO ALIANZA VERDE	 OLGA LUCIA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
--	--

 BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República Partido Alianza Social Independiente - ASI	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda
--	---

 Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el Atlántico Pacto Histórico
--	--

 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	
--	--

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

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

**Contexto**

El Proyecto de ley por medio del cual se busca la dignificación de los contratistas de prestación de servicios ha sido presentado en varias legislaturas sin que a la fecha se haya dado el debate necesario requerido, con miras a reconocer y propender por solucionar un problema innegable, que se encuentra representado en el abuso frente a esta modalidad de contratación, y el incremento de manera considerable en la precarización de las condiciones para desarrollar sus labores, específicamente la de los contratistas del sector público. Una primera iniciativa fue radicada el día 14 de agosto de 2017 bajo el número 090 de 2017, la cual se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 695 de 2017 y fue aprobada en primer debate el 11 de abril de 2018; luego empezó la espera para que se surtiera el segundo debate sin que se lograra dar curso al resto de debates necesarios para completar el trámite legislativo.

Se radicó nuevamente el 20 de julio de 2020, en esta oportunidad con la coautoría del Representante Mauricio Toro y se publicó ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 154 de 2020 Cámara, en junio 9 de 2021, sin embargo, fue archivado el 16 junio de 2021, sin mayor deliberación y en la última votación del título y la pregunta del querer que continúe su trámite. Finalmente se radicó el Proyecto de Ley número 423 de 2021 con la coautoría del Representante Mauricio Toro, y en esta oportunidad no logró completar ni siquiera el primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara. El proyecto fue presentado nuevamente para la Legislatura 2022-2023 sin que surtiera su primer debate, razón por la cual teniendo en cuenta algunos de los aportes de la ponencia del Representante Agmeth Escaf se radica el texto nuevamente.

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

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

limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación”<sup>1</sup>.

La prestación de servicios viene convirtiéndose en Colombia, en la manera de evadir el esquema de protección social de los trabajadores o en la forma de contratar sin unas garantías mínimas que atentan contra la dignidad humana. “En efecto, el contrato realidad es aquel que, pese a sus contenidos y apariencia, constituye una verdadera relación de trabajo dependiente, de modo que más allá del documento o las palabras que se usan los contratantes para definir este tipo de relación que contraten, lo relevante es el contenido material de esta”<sup>2</sup>.

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

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

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

En ese sentido, vale la pena señalar que el presente régimen no pretende equiparar, mutar o eliminar la modalidad de contrato de prestación de

servicios frente a la modalidad de contrato laboral, pero sí tiene por objetivo crear un marco normativo que impida que se presenten abusos por parte de los contratantes que usan esta modalidad. Además de delimitar las condiciones que deben generarse dentro del contrato para que la autonomía del contratista tenga asiento dentro de la normativa.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, tanto para empleados públicos como para trabajadores oficiales, señala que la “jurisprudencia de las altas Cortes ha establecido una serie de elementos que configuran el contrato de prestación de servicios, a saber:

- Excepcionalidad, pues solo se pueden celebrar con el fin de atender actividades que no puedan desarrollarse con el personal de planta o requieran conocimientos especializados<sup>4</sup>.
- Temporalidad, ya que su duración dependerá del tiempo estricto que conlleve la ejecución de la actividad contratada<sup>5</sup>.
- Autonomía, pues el contratista ejerce de forma discrecional las obligaciones adquiridas, y en razón de su especialidad, desde el punto de vista técnico y científico, se presume que conoce la mejor manera de cumplir la labor<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144 01. M. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; sentencia del 4 de noviembre de 2010. Exp. 15001-23-31-000-2006-01415-01. M. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 17 de abril de 2013. Exp. 25000-23-25-000-2008-00776-01. M. P. Alfonso Vargas Rincón; sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>5</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>6</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 19 de julio de 2007. Exp. 44001-23-31-000-2001-00134-01. M. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; sentencia del 28 de enero de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2001-03195-01. M. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144-01. M. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; sentencia del 22 de julio de 2010. Exp. 05001-23-31-000-1998-03894-01. M. P. Ibídem; y sentencia del 29 de abril de 2010. Exp. 05001-23-31-000-2000-04729-01. M. P. Ibídem.

<sup>1</sup> OITR 198 – Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (número 198)

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

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

- Remuneración, la cual se efectúa a través de honorarios<sup>7</sup>”.

De manera que si quien requiere el servicio no está dispuesto a afrontar el pago de prestaciones sociales, debe estar dispuesto a garantizar que el contratista tenga autonomía; de lo contrario se vería abocado a asumir las consecuencias de la declaratoria de contrato realidad.

Cuando se enuncia el principio de primacía de la realidad “se piensa de inmediato en las distintas modalidades contractuales que pueden servir para escamotear la relación laboral. Pero eso es apenas uno de los posibles modos de evadir la realidad. Otro, y bien importante, consiste precisamente en fragmentar la unidad dada por un fin lucrativo único, en tantas actividades como la empresa real lleva a término, con el propósito de evadir cargas laborales mayores”<sup>8</sup>

“Es, precisamente, lo que el principio contenido en el artículo 53 superior pretende evitar y, por tanto, al legislador le está vedado legitimarlo”<sup>9</sup>, por lo que clarificar el alcance de la autonomía del contratista es una garantía, no solamente respecto de su mayor autonomía en razón del contrato de prestación de servicios, sino que también es una forma de prevenir que se disfracen relaciones laborales como de prestación de servicios.

No siempre se presume la existencia de una relación laboral con una persona vinculada por medio de contrato de prestación de servicios, sólo cuando se demuestra que hubo ejecución personal de la labor.

### **De los aportes al Sistema de Seguridad Social**

Crónica de una tragedia anunciada. No basta con que los contratistas de prestación de servicios deban afrontar la nueva esclavitud, sino que ahora ni siquiera tienen certeza de cómo cotizar a seguridad social. La Corte Constitucional no en una sino en dos ocasiones llamó al Congreso de la República a que legislará sobre los aportes a seguridad social de los Contratistas de prestación de servicios.

Las sentencias C-219 del 2019 y C-068 del 2020 le recordaron al Congreso que la situación de los contratistas debe ser objeto de una ley; y no se puede solucionar los problemas de los vacíos en las normas para la contratación de prestación de servicios,

<sup>7</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de mayo de 2012. Exp. 76001-23-25-000-1999- 00272-01(21181). M. P. Hernán Andrade Rincón; Igualmente en Corte Constitucional. Sentencia T-1143 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre.

<sup>8</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864. M. P: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.

<sup>9</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864. M. P: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.

incluyendo un artículo en el PND- Plan Nacional de Desarrollo porque son temas que requieren todo un debate y absoluta claridad sobre dos problemas puntuales:

- **Porcentaje de cotización para aportar al sistema de seguridad social del contratista.**

**Aplicar el pago de los aportes mes vencido para todos los contratistas de prestación de servicios.** Porque a la fecha solamente una parte de los Contratistas podían acceder a este beneficio dado que la Dian entiende que los contratistas están al día cuando pagan anticipado y no mes vencido.

En la C-219 del 2019 la Corte Constitucional le dijo al Congreso que tiene dos legislaturas para legislar sobre el tema y hasta ahora nada:

**RESUELVE: PRIMERO.** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país*”, por infracción al principio de unidad de materia.

**SEGUNDO. Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia.**

El pasado 20 de junio del 2022, finalizó el plazo que otorgó la Corte Constitucional al Congreso de la República para legislar sobre el tema, lo cual quiere decir que las normas que fueron declaradas inexequibles y que regulaban los aportes al sistema de seguridad social ya no están vigentes, por ende, los contratistas están en el limbo y más que decretos se requieren claridades legales definitivas. Todos los Gobiernos han incumplido desde la creación de la Ley 100 de 1993, con la necesidad de desarrollar una norma que les brinde claridades a los contratistas, en materia de la forma y porcentaje como deben aportar al sistema de seguridad social.

El artículo 18 de la Ley 1122 del 2007 (por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones) fue la primera norma con rango legal que reguló la mensualización del ingreso sobre una base del 40 % del total del ingreso bruto para los trabajadores con contrato de prestación de servicios, sin embargo, el artículo fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’ ”.

El problema se pretendió resolver incluyendo en dos planes de desarrollo la solución, en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país” y en el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’ ”, pero omitieron que esto no era viable por infracción al principio de unidad de materia. La Corte Constitucional ya señaló que esto no se puede hacer vía Plan Nacional de Desarrollo



porque es un tema que no tiene unidad de materia con esta ley; y debe ser tratada en una ley independiente.

Adicionalmente, dentro de las normas que perdieron vigencia también están los decretos y demás normativas que fijaban las reglas para que los contratistas pagaran aportes mes vencido y no anticipado; de manera que ese tema está también en el limbo, porque ahora quienes pudieron acceder al beneficio ya no lo podrán hacer, porque la norma y los decretos reglamentarios perdieron vigencia.

No han sido pocos los proyectos de ley que se presentaron para regular este tema referente al IBC de los contratistas y de diferentes partidos 099 de 2021 Cámara y 526 de 2021 Cámara, sobre IBC Contratistas, más el Proyecto de ley sobre condiciones dignas de los Contratistas de prestación de servicios que presente en tres ocasiones; y que abordaba la necesidad de armonizar a todas las entidades para que los contratistas tuvieran más certezas y menos trámites para pagar sus aportes, proyectos que relaciono a lo largo de la parte motiva de esta exposición.

El debate de este Proyecto de ley es clave para evitar que la incertidumbre se haga costumbre y se articulen todas la entidades que tienen relación con el sistema de aportes a seguridad social, en tanto en general dichas normas tienen implicaciones fiscales y tributarias; y deben gestarse de forma armónica entre Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, la UGPP y la Dian, bajo orientaciones de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de hacienda, en los términos dados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

#### **Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios**

La lógica contractual prohíbe el abuso de la posición dominante y en el caso de los contratantes en el contrato de prestación de servicios es clara su posición ventajosa que tienen frente a la negociación con el contratista. El establecimiento de un régimen de protección para los contratistas es garantía del cumplimiento de mínimos asociados a la dignidad de la labor prestada y la garantía de prevención de no menoscabar la primacía de la realidad, en tanto deja claras las implicaciones de la autonomía propia de los contratistas.

Acorde con la RAE, el trabajo es una ocupación retribuida, sin entrar a determinar la modalidad contractual mediante la que se vincula a quienes prestan el servicio. El artículo 53 de la Constitución consagra el denominado estatuto del trabajo que contiene una serie de principios mínimos fundamentales aplicables a todas las personas que desarrollen o presten servicios, y que se hacen más rigurosos en la medida en que quien preste los servicios se vincule mediante un contrato laboral, en tanto al mismo le son inherentes prerrogativas derivadas de la condición de subordinación en la que se presta el servicio sin que ello sea óbice para no aplicar estas máximas en quienes se ocupen de prestar sus servicios sin ser subordinados,

atendiendo al simple respeto de la dignidad humana que constituye una regla.

La Carta Política establece una serie de principios en el sentido de evitar que los derechos fundamentales y las garantías sociales no se conviertan en meros enunciados abstractos carentes de eficacia, máxime si tenemos en cuenta que los derechos fundamentales legitiman el orden jurídico y son garantía esencial para el respeto a la dignidad humana.

En ese sentido el presente proyecto de ley pretende dignificar las condiciones de los contratistas de prestación de servicios en:

1. Cláusula Penal Obligatoria. Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla.

2. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público. Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas.

3. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud.

4. Cláusula de disfrute del descanso necesario. Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios.

5. Acceso a cajas de compensación familiar. Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios.

6. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar. Pago mes vencido y no anticipado en materia de aportes a seguridad social.

7. Incorporación del criterio antitrámites para la ejecución del contrato de prestación de servicios.

8. Pago a plazos justos.

En el caso del descanso necesario, el mismo tiene como objetivo esencial que quien vende su fuerza de trabajo recupere las energías y preserve su capacidad de desarrollar las actividades propias de su prestación remunerada, sin perjuicio que se dé mediante la modalidad de contrato de trabajo o de prestación de servicios, máxime si en este último caso el contratista tiene dedicación exclusiva a un solo contrato de prestación de servicios. Ignorar este

derecho inherente a la dignidad implicaría validar consignas propias de la época de la de la esclavitud que fue proscrita en Colombia desde hace mucho tiempo.

Pese a lo anterior, la normativa no pretende equiparar la remuneración de las vacaciones consagrada en el derecho laboral sino que pretende instituir una práctica que se viene dando entre contratante y contratista, y se encuentra representada en la concesión de días para su descanso y disfrute. Es pertinente señalar que en el caso de las vacaciones en materia laboral existe el disfrute y la compensación en dinero siendo un factor salarial prestacional, en el caso del contrato de prestación de servicios lo que se pretende es que dicho descanso se contemple desde el inicio del contrato únicamente para su disfrute, y no dependa de la habilidad del contratista de negociación con el contratante sino que sea un derecho incluido en el contrato que no genera cargas prestacionales, en tanto nos encontramos frente a modalidades contractuales diferentes.

En efecto los cambios en las modalidades contractuales y la nueva dinámica del mercado laboral no puede implicar el abuso de la posición dominante de los contratantes ni el irrespeto a mínimos como el descanso y el trato digno. Es por ello que se consagró la obligatoriedad de la **Cláusula de disfrute del descanso necesario**, con el único objetivo que el contratante dentro de su contrato de prestación de servicios debe contemplar que el contratista requiere unos días para descansar y recuperar energía para mantener sus capacidades al 100%. Este derecho no puede ser compensado y no constituye un factor prestacional. Es clave entender que la dinámica de los contratos de prestación de servicios en el pago es diferente a la de los contratos laborales, en tanto los contratos de prestación de servicios parten de un monto total que se divide en pagos por entrega de productos que pueden o no ser mensuales mientras que el contrato laboral parte de la lógica del salario y la entrega de factores prestacionales.

El Decreto número 917 de 1999 derogado por el artículo 6° del Decreto Nacional 1507 de 2014, en su artículo 2° define la Capacidad Laboral: “Se entiende por capacidad laboral del individuo el conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que le permiten desempeñarse en un trabajo habitual, definición ratificada por el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional”.

En ese sentido es preciso señalar que la condición de salud es un término genérico que incluye las categorías de enfermedad sea esta aguda o crónica, trastorno, traumatismo y lesión. En una condición de salud pueden considerarse otras circunstancias como el embarazo el envejecimientos o anomalías congénitas o predisposiciones genéticas<sup>10</sup>.

Por su parte, la estabilidad reforzada tiene asiento tanto en el derecho laboral bajo la denominación de estabilidad laboral reforzada como en la modalidad de contrato de prestación de servicios bajo la denominación de estabilidad ocupacional reforzada, pero únicamente para aquellos individuos que se encuentren en unas determinadas condiciones. En tanto el objetivo perseguido por la Constitución es proteger el derecho que tiene la persona en situación de debilidad manifiesta, de que su vínculo contractual se mantenga para su situación especial y no sea objeto de circunstancias que la agravan, con fundamento en decisiones arbitrarias del contratante en el contrato de prestación de servicios, o el empleador en el contrato laboral.

La Corte Constitucional en Sentencia SU049/17 reseñó en relación con el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada que no se limita a quienes han sido calificados con pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, y en ese sentido manifiesta:

“La jurisprudencia constitucional ha amparado el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada de quienes han sido desvinculados sin autorización de la oficina del Trabajo, aun cuando no presenten una situación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, ni cuenten con certificación que acredite el porcentaje en que han perdido su fuerza laboral, si se evidencia una situación de salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en condiciones regulares”.<sup>11</sup>

“La estabilidad ocupacional reforzada es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales (subordinadas) en la realidad. La violación a la estabilidad ocupacional reforzada debe dar lugar a una indemnización de 180 días, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución, incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una Persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda”<sup>12</sup>.

En lo que atañe a la cobertura de las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas incapacidades y licencias de maternidad- paternidad, las mismas en el caso de los contratistas de prestación de servicios se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. Ahora bien, no resulta lógico que se informe la terminación del vínculo contractual mientras el contratista esté afectado por una incapacidad médica, máxime si por ejemplo el origen de los problemas de salud que ocasionaron estas incapacidades fue un accidente de carácter profesional suscitado en ejercicio de sus labores.

<sup>10</sup> Universidad de la Sabana, semillero de derecho laboral y de seguridad laboral, pódcast de fecha 14 de marzo de 2019.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P: María Victoria Calle Correa.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P: María Victoria Calle Correa.

En lo que atañe a las implicaciones de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios, vale la pena señalar que avanza en reiterar que tenemos un grave problema en la contratación pública, en tanto se encubren relaciones laborales bajo la figura del contrato de prestación de servicios, ello pese a:

“1. Las constantes advertencias y recomendaciones de la Corte Constitucional para que los entes estatales cesen en «el uso indiscriminado» de la contratación por prestación de servicios, esta práctica no solo persiste, sino que se ha extendido.

2. La Organización Internacional de Trabajo (OIT), vine advirtiendo la expansión de esta actividad fraudulenta en varios ordenamientos, a través de la Recomendación 198 de 2006, invitó a los Estados miembros a reconocer y proteger los derechos de los trabajadores y a contribuir a la eliminación de las prácticas de empleo encubierto.

3. En el escenario nacional, y, particularmente, en el caso del contrato de prestación de servicios, la proliferación de demandas que alegaban el ocultamiento de relaciones laborales obligó a esta jurisdicción a desarrollar el concepto del “contrato realidad”<sup>13</sup>.

**El uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución, razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado.** 13 (Negrilla fuera del texto original).

La celebración del contrato de prestación de servicios debe formalizarse a través de las modalidades de la contratación directa, pues así lo dispone el artículo 2º, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007. La Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública.

Características de los contratos estatales de prestación de servicios.

- Solo puede celebrarse por un “término estrictamente indispensable” y para desarrollar “actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”, y no cabe su

empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta

- Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados».

- El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que “En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales”.

En lo que atañe a la duración de los contratos, al término estrictamente indispensable: en el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales debe haber unos estudios previos; el término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual. El objeto del contrato de prestación de servicios está conformado por “la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada”.

“Término estrictamente indispensable” como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que, de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento”<sup>14</sup>.

En lo que se refiere a la solución de continuidad, la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como “una camisa de fuerza” que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.

Son 30 días porqué: Cuando se interrumpe la prestación de un servicio por hasta treinta (30) días hábiles, el vínculo laboral (en aquellos eventos donde previamente se haya acreditado la relación laboral) sigue siendo el mismo, lo cual facilita

<sup>13</sup> Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios.

<sup>14</sup> Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios

establecer el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados. Su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del “contrato realidad” el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución.

Ahora bien en materia de seguridad social vale la pena señalar que el Ministerio de Salud en radicado 20190000973221 al referirse a los derechos para reclamar incapacidades, licencias de maternidad o paternidad de contratistas de prestación de servicios que aportan como independientes reseñó que para el caso adquiere la figura de trabajador independiente, y su cotización al Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones **lo realizará mes vencido sobre el mínimo el 40% del valor mensualizado del o los contratos.**

En lo que a atañe a la licencia de maternidad el artículo 2.1.13.1 del Decreto número 780 de 2016 “Decreto único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, señala:

“Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que la afiliada cotizante hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación.

Cuando por inicio de la vinculación laboral en el caso de las trabajadoras dependientes y en el caso de las trabajadoras independientes se hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación se reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación.

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

En el caso del trabajador independiente las variaciones en el Ingreso Base de Cotización que excedan de cuarenta por ciento (40%) respecto del promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, no serán tomadas en consideración, en la parte que excedan de dicho porcentaje, para efectos de liquidación de la licencia de maternidad o paternidad.

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

Por su parte en el artículo 2.1.13.3. del Decreto número 780 de 2016 se reglamenta:

“Licencia de maternidad de la trabajadora independiente con un ingreso base de cotización de un salario mínimo legal mensual vigente. Cuando la trabajadora independiente cuyo ingreso base de cotización sea de un salario mínimo legal mensual vigente haya cotizado un período inferior al de gestación tendrá derecho al reconocimiento de la licencia de maternidad conforme a las siguientes reglas:

1. Cuando ha dejado de cotizar hasta por dos períodos procederá el pago completo de la licencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas

maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.

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

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

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

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

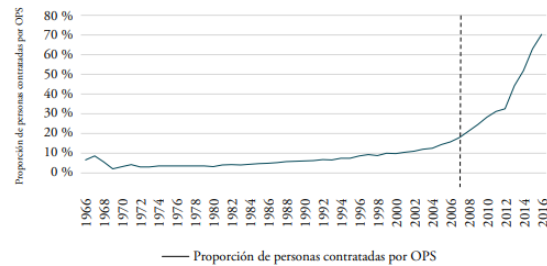
Es pertinente manifestar que con ocasión del aseguramiento los independientes tienen derecho a disfrutar de los riesgos que aseguran, y en ese sentido no sería justo que su contratante utilizará su situación desfavorable para justificar la terminación de su relación contractual, máxime cuando el riesgo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

### Prevención del daño antijurídico contra el Estado

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

“Los datos de empleo de la última década reflejan el aumento en la proporción de personas contratadas por Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por año de inserción al mercado laboral en el sector público. Mientras que dentro del grupo de quienes ingresaron al mercado laboral en 2007 solo 20 % se vinculó mediante un contrato OPS, en 2017 esa proporción se elevó a 70 % (ver figura 1)”<sup>15</sup>.

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

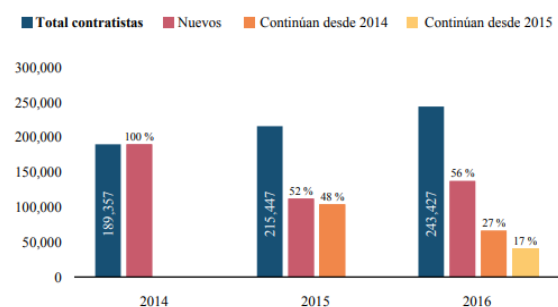


Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017

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

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

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



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia Compra Eficiente

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

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

15 Ibidem.

16 Ibidem.

encontramos que los contratistas trabajan cinco horas menos a la semana frente a quienes tienen un contrato de planta; además, ser contratista aumenta la probabilidad de tener un trabajo secundario.”<sup>17</sup>.

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

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

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

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

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

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

Las problemáticas planteadas se hacen evidentes al indagar con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el número de procesos existentes en materia laboral y laboral administrativo en contra del Estado, cuya pretensión principal es la declaratoria de contrato realidad, en atención a que se vincularon personas mediante la modalidad de prestación de servicios disfrazando verdaderas relaciones laborales. Al realizar la consulta en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado- eKOGUI, con corte al 31 de agosto de 2021, se identificaron un total de 17.049 procesos contra el Estado relacionados con contratos realidad.

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

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

**Tabla 1**  
ACTIVOS - RANKING SEGÚN NÚMERO DE PROCESOS

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

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

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

**Tabla 2**  
ACTIVOS - RANKING SEGÚN PRETENSIONES

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

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

### **Plantas de personal y contratistas en el Estado.**

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

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

<sup>17</sup> Ibidem.

Siguiendo con lo anterior, dentro de ese decreto se ordena crear la mesa técnica bipartida “por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizando el trabajo digno y decente”. Esta mesa de trabajo busca identificar cuáles son las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que presentan un número significativo de contratos de prestación de servicios y de esta forma adoptar un cronograma de tareas, responsabilidades y fechas para que en el término de 3 años, de forma progresiva se continúe dando cumplimiento a los acuerdos colectivos sindicales suscritos en el año 2013 (punto 17), 2015 (punto 1) y 2017 (punto 1.1), entorno a la temática de actualización/ampliación de plantas de empleo.

La Mesa Técnica Bipartida tiene las siguientes funciones:

1. Elaborar un cronograma para identificar las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que deben adelantar un proceso de actualización/ampliación de su planta de empleos, en razón a que cumplen funciones a través de contratos de prestación de servicios.

2. Solicitar a las entidades los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos y sus fuentes de financiación.

3. Instar a las entidades la actualización o ampliación de sus plantas de empleo.

4. Elaborar informes de seguimiento de la actualización de las plantas de empleo.

5. Expedir su propio reglamento.

#### Integrantes de la Mesa Bipartida:

1. El (la) Ministro(a) del Trabajo, o su delegado(a), quien la presidirá.

2. El (la) Ministro(a) de Hacienda y Crédito Público, o su delegado (a).

3. El (la) Director (a) del Departamento Administrativo de la Función Pública, o su delegado (a).

4. El director (a) del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado(a).

5. Ocho representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada Central Sindical: CUT, CGT, CTC, UTC, CNT, CSPC, CTU y uno por la federación ÚNETE, firmantes del Acuerdo Marco Estatal de empleados públicos o su suplente.

#### Nota:

- Los integrantes de la mesa podrán delegar su participación en servidores del nivel directivo.

- La mesa puede invitar representantes legales de otras entidades u organismos de la Rama ejecutiva nacional, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, Contralor General de la Nación, al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil o su delegado.

- Las mesas de trabajo se instalarán en las Entidades Territoriales con la participación de las organizaciones sindicales similares a la mesa nacional. En los planes de desarrollo territoriales

podrán estar contenidas la actualización/ampliación de las plantas de empleo como fundamento constitucional de coordinación.

- El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Trabajo y los 2 voceros en representación de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo Sindical 2019 ejercerán la secretaría técnica de la mesa.

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

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

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

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

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

\*Empleos creados en la planta de las entidades

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

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

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

#### Responsabilidad Disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales

El encubrimiento de relaciones laborales con el Estado a través de contratos de prestación de servicios por parte de servidores públicos es una

práctica identificada y sancionada por el derecho disciplinario en Colombia como una falta gravísima. Así está establecido tanto en el numeral 29 del artículo 48 de Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), como en el artículo 52 del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional<sup>18</sup>, la tipificación de esta conducta como falta disciplinaria gravísima tiene fundamento, en primer lugar, en que el generar relaciones laborales en el marco de un contrato de prestación de servicios desconoce el régimen de contratación estatal que no permite la subordinación del contratista.

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

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


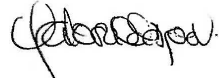
Igualmente, esta práctica no permite la observancia del régimen presupuestal debido a que se establecen cargos que no están considerados dentro de la correspondiente planta de personal, por lo que no se pueden planificar las partidas presupuestales que deberían efectuarse.

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

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

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

De los honorables Congressistas,

 ANGÉLICA LOZANO CORREA SENADORA DE LA REPÚBLICA PARTIDO ALIANZA VERDE	 OLGA LUCIA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
---	--

 BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República Partido Alianza Social Independiente - ASI	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda
 Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el Atlántico Pacto Histórico
 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	

**REFERENCIAS.**

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

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

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

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

**Jurisprudencia**

Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.:

<sup>18</sup> Sentencia C - 094 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.



Exps. D-2852 y D-2864.M.P: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Anexo: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (artículo 291 Ley 5ª de 1992)**

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

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

(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

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

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

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, en relación con el presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de medidas tendientes a la expedición del régimen transitorio de protección de los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y privadas, **sin embargo, dado que son derecho en favor del interés general, tener un contrato de prestación de servicios o**

**familiares vinculados bajo esta modalidad en ninguna instancia genera un conflicto de intereses del Congresista con el Proyecto.**

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 29 de Agosto del año 2023  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
 No. 173 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: Hs. Angélica  
Lybeth Lozano Correa y otras firmas


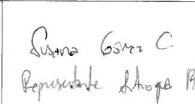
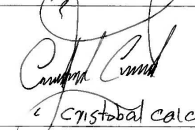
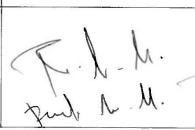
SECRETARÍA GENERAL

del Carmen, las fiestas patronales de Santa María Magdalena, y se dictan otras disposiciones.

Agradecemos dar el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

 Ana Regelia Monsalve Álvarez Representante a la Cámara Circunscripción Afrocolombiana	 23 H.E. Elías López
---	---

 Diana Giraldo	 Susana Gómez C. Representante del Grupo PP
 Cristóbal Calcedo	 R. A. M. R. A. M.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2023  
CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los quinientos (500) años de fundación del Municipio de Malambo en el Departamento del Atlántico, se rinde homenaje a sus habitantes, se declara como patrimonio cultural de la nación; sus piezas arqueológicas, la Parroquia de Santa María Magdalena y de nuestra Señora del Carmen, las fiestas patronales de Santa María Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 30 de agosto de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

**Asunto:** Radicación del proyecto de ley, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Malambo en el departamento del Atlántico, se rinde homenaje a sus habitantes, se declara como patrimonio cultural de la nación; sus piezas arqueológicas, la Parroquia de Santa María Magdalena y de Nuestra Señora del Carmen, las fiestas patronales de Santa María Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

Apreciado doctor Lacouture,

De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley:

*por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Malambo en el departamento del Atlántico, se rinde homenaje a sus habitantes, se declara como patrimonio cultural de la nación; sus piezas arqueológicas, la Parroquia de Santa María Magdalena y de Nuestra Señora*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2023  
CÁMARA,**

*“por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Malambo en el departamento del Atlántico, se rinde homenaje a sus habitantes, se declara como patrimonio cultural de la Nación; sus piezas arqueológicas, la parroquia de santa maría magdalena y de nuestra señora del Carmen, las fiestas patronales de Santa María Magdalena, y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Asociar a la Nación a la celebración y a la conmemoración de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Malambo en el departamento del Atlántico, acontecimiento histórico sucedido el día treinta (30) de agosto de 1.531, se rinde homenaje a sus habitantes, se declara Patrimonio Cultural de la Nación; sus piezas arqueológicas, la Parroquia de Santa María Magdalena y de Nuestra Señora del Carmen y las Fiestas Patronales de Santa María Magdalena.

**Artículo 2º.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Cultura rendirá honores al municipio de Malambo en el departamento del Atlántico y a sus habitantes, por la conmemoración de los quinientos (500) años de fundación en la fecha en que se acuerde con el municipio.

**Artículo 3º.** Declárese como Patrimonio Cultural de la Nación los siguientes bienes y manifestaciones culturales del municipio de Malambo;

a. La Parroquia de Santa María Magdalena del municipio de Malambo.

b. La Parroquia de Nuestra Señora del Carmen Caracolí.

c. Las Fiestas Patronales de Santa María Magdalena en el municipio de Malambo.

d. Las piezas arqueológicas autóctonas y donadas, actualmente registradas y en poder del municipio de Malambo.

**Artículo 4º.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Cultura, en coordinación con el Departamento del Atlántico y el municipio de Malambo, contribuirán con la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad de los bienes y expresiones culturales enunciados en el artículo 3º de la presente Ley, y asesorarán su postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) y del Patrimonio Cultural Material, en los ámbitos correspondientes, así como fomentar la implementación del Plan Especial de Salvaguardia adoptado en el ámbito nacional, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto número 1080 de 2015, Decreto número 2358 de 2019.

**Artículo 5º.** Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para desarrollar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en beneficio de la comunidad Malambra:

a. Construcción y dotación de un complejo cultural y un museo en el municipio de Malambo.

b. Adquisición de predios en el área de influencia del Nacimiento del Ojo de Agua Viva en el corregimiento de Caracolí, en el Municipio de Malambo, para potenciar el turismo.

c. Construcción del Malecón de la Rivera del Río Magdalena ubicado a la altura del municipio de Malambo.

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

**Artículo 6º.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley, se autoriza al Gobierno Nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Atlántico y el municipio de Malambo.

**Artículo 7º.** Confórmese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la celebración del Quinto Centenario de fundación del municipio de Malambo. Esta Comisión será la máxima instancia de articulación Nación - Territorio. Tendrá competencias para preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar de manera integral el Plan Maestro, y demás planes, proyectos y eventos por realizar con motivo de esta celebración, dentro de un marco de desarrollo y de

transformación del municipio, aprovechando sus potencialidades turísticas, agrícolas y pesqueras, además de su cercanía a ciénagas, humedales y al Río Grande de la Magdalena, entre otras.

La Comisión estará integrada por:

a. Un delegado del Presidente de la República.

b. Un delegado del Ministro de Cultura.

c. Un delegado del Ministro de Industria, Comercio y Turismo.

d. Un delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

e. Un delegado de la Gobernación del Atlántico.

f. El Alcalde del municipio de Malambo, o a quien este delegue.

g. El Director del Instituto de Cultura Municipal de Malambo.

h. Un representante por los comerciantes del municipio de Malambo.

i. Un representante por el gremio industrial del municipio de Malambo.

j. Un representante por las Juntas de Acción Comunal.

k. Dos representantes de las comunidades étnicas (un afrodescendiente y un indígena).

l. Dos delegados de los historiadores del municipio de Malambo.

**Parágrafo 1º.** La Comisión sesionará en el municipio de Malambo ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses de febrero y marzo y la segunda entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios.

**Parágrafo 2º.** Existirá quórum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, la no asistencia de los funcionarios públicos y particulares será causal de mala conducta, y se considerará suficiente para excluirlos de la Comisión.


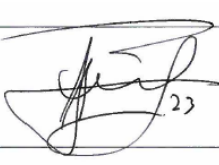
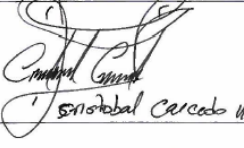
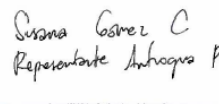
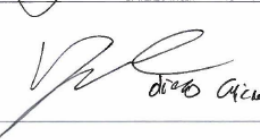
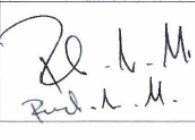
**Parágrafo 3º.** La Secretaría Técnica de la Comisión Preparatoria para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación del municipio de Malambo estará a cargo de la Alcaldía de Malambo.

**Parágrafo transitorio.** La Comisión tendrá su primera sesión, dentro de los tres primeros meses siguientes de entrada en vigencia de la presente Ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica.

**Artículo 8º.** Autorícese al Ministerio de Cultura y a la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) su articulación para adelantar la coordinación de acciones de difusión de la historia del municipio de Malambo y la celebración del Quinto Centenario de su fundación.

**Artículo 9º. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 Ana Roggería Monsalve Álvarez Representante a la Cámara Circunscripción Afrocolombiana	 Susana Gómez C Representante Indígena PH
 Simón Carcedo H	 Susana Gómez C Representante Indígena PH
 Diana Cárdenas	 R. L. M. R. L. M.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa pretende asociar a la Nación a la celebración y a la conmemoración de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Malambo en el departamento del Atlántico, acontecimiento dado en agosto de 1531. Se rinde homenaje a sus habitantes; se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación sus piezas arqueológicas, la Parroquia de Santa María Magdalena y de Nuestra Señora del Carmen y las Fiestas Patronales de Santa María Magdalena; se conforma una comisión preparatoria para dicha celebración y conmemoración, y se plantea la inclusión de unas obras de interés público en el municipio, entre otras disposiciones.

**II. CONTENIDO DEL PROYECTO**

Esta iniciativa contiene 9 artículos;

El artículo 1° establece el objeto del proyecto que busca asociar a la nación a la celebración de los 500 años de fundación del municipio de Malambo - Atlántico.

El artículo 2° establece rendir honores a los habitantes del municipio de Malambo por sus 500 años de fundación En cabeza del Ministerio de Cultura.

El artículo 3° busca declarar como patrimonio cultural de la nación las parroquias, las piezas arqueológicas y las fiestas patronales de Malambo.

El artículo 4° establece que el Ministerio de Cultura incluya en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, a las manifestaciones y bienes mencionados en el artículo 3° de la presente Ley.

El artículo 5° busca que se incluya en el Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para desarrollar obras de utilidad pública y de interés social en beneficio de la comunidad Malambra.

El artículo 6° autoriza al Gobierno nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Atlántico y el municipio de Malambo.

El artículo 7° conforma la Comisión Preparatoria que coordinará la celebración del Quinto Centenario de fundación del municipio de Malambo.

El artículo 8° establece acciones de difusión de la historia del municipio de Malambo y la celebración de su quinto centenario de fundación.

El artículo 9° establece la vigencia de la iniciativa.

**III. Reseña Histórica del Municipio de Malambo (Atlántico)**

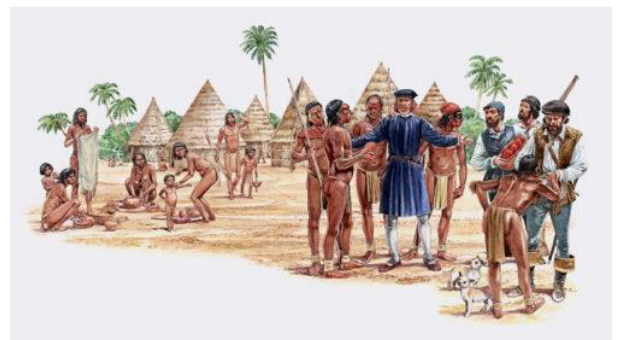
Malambo es un municipio colombiano ubicado en el departamento del Atlántico, se localiza en la ribera occidental del río Magdalena, posee un corregimiento: Caracolí. El municipio es el tercer eje industrial del departamento. Se encuentra a una distancia de Barranquilla de 12 kilómetros. **Fundado el 30 de agosto de 1531<sup>1</sup>.**

Limita al norte con el municipio de Soledad; por el este con el río Magdalena; por el oeste con los municipios de Galapa y Baranoa; por el sur con los municipios de Sabanagrande y Polonuevo.

Malambo, junto a los municipios de Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad y Galapa conforman la subregión número 1 (Área Metropolitana). Extensión total: 108 km<sup>2</sup>, Extensión área urbana: 24.6 km<sup>2</sup>, Extensión área rural: 70.7 km<sup>22</sup>.

Malambo, municipio del caribe colombiano ubicado al nororiente del departamento del Atlántico, recuerda cada 30 agosto un aniversario más del desembarco en sus tierras del portugués Jerónimo de Melo, quien en 1531, según historiadores locales, llega a las tierras gobernadas por Pedro Malam, que en ese entonces era el cacique del caserío indígena Mokaná asentado al borde de un complejo lagunar formado por un brazo del río Magdalena sobre su margen izquierda que proveía de agua, alimentos y peces a los pobladores de la región<sup>3</sup>.

Los Mokaná tenían como símbolo totémico a la tortuga, animal que era abundante en la zona por lo cual también hacía parte de su alimentación junto a la iguana y la yuca amarga, que los indígenas Mokaná domesticaron para su consumo.



<sup>1</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Malambo\\_\(Atl%Antico\)#%C3%89poca\\_precolombina](https://es.wikipedia.org/wiki/Malambo_(Atl%Antico)#%C3%89poca_precolombina)  
<sup>2</sup> <https://www.malambo-atlantico.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>  
<sup>3</sup> <https://web.archive.org/web/20180829212308/http://lachachara.org/2017/08/malambo-486-anos-encuentro-de-dos-culturas/> - Malambo, encuentro de dos culturas.

*La llegada del europeo a tierras indígenas Mokaná. (Tomado del blog bicentenario de Barranquilla)*

Siglos más adelante, específicamente el año de 1531, Jerónimo de Melo desembarca a orillas del Magdalena en un pequeño caserío habitado por indígenas de contextura delgada, pómulos y hombros redondos que no usaban plumas; ese día la raza europea representada en Jerónimo de Melo y la raza indígena Mokaná se encontraban, de tal forma que se ocasionaron múltiples cambios a partir de la fecha en sus costumbres, tradiciones, cultura y creencias.



*Indígenas Arawak a la orilla de la ciénaga (Tomado del blog Bicentenario de Barranquilla)*

#### El nombre de Malambo<sup>4</sup>

Del origen del nombre de este municipio atlanticense son varias las versiones que se conocen, entre ellas que se debe a que en la región existía abundante cantidad del “palo o árbol malambo” que es una planta medicinal, originaria de las Antillas, otra que es difundida es que proviene de un vocablo o frase arawak “Mmaa-Raa-Po-Poz” que significa “tierra fangosa de las charcas de agua lluvia”. dado a que después de la lluvia se formaban varias charcas, y una tercera, es la que Malambo recibió su nombre del cacique Pedro Malam.

#### El patriotismo de los malamberos<sup>5</sup>

Para 1714 según registros históricos los malamberos se enfrentan a los corsarios ingleses, quienes se apoderaban de Sabanilla y años más adelante, entre 1812 y 1823 lucharon en varias batallas, entre las cuales se destaca la del bajo Magdalena, Cartagena y el lago de Maracaibo. **Uno de los hechos más valerosos por parte de un nativo malambero es la historia de Marcos Valencia, indígena que prefirió inmolarse con toda su familia antes de rendirse al yugo español.** Finalmente, Malambo sirvió de retaguardia a Cartagena, aunque por poco tiempo, ya que ante la

opresión de los invasores varias familias malamberas huyeron a lugares cercanos, estableciendo así nuevas poblaciones.

#### El talento de los malamberos

- **Bandas de paz:** La Fundación Lira Inmensa (FundaliraIn) tiene como objetivo social apoyar la música, artes y las bandas de paz escolares. “Nuestra entidad sin ánimo de lucro busca dar mejores oportunidades a los niños y jóvenes del departamento”, señaló **José María Colomo Pinzón**, coordinador de esta fundación. Son 16 bandas musicales que conforman la “Red de Bandas Lira Inmensa”, de los colegios públicos de los municipios de Repelón, Santa Lucía, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Suan, Santo Tomás, Sabanagrande, Sabanalarga, Luruaco, Malambo, y los corregimientos de San José de Saco, La Peña, Bohórquez, que unieron sus talentos para cumplir un sueño: conformar una red de bandas para la sana convivencia. Una de las expresiones culturales que identifica al municipio de Malambo es la danza, en la que se incorporan formas de comportamiento que capacitan a los jóvenes para convivir en una sociedad cada vez más plural, ayudándolos a cooperar y afrontar conflictos, poniéndolos en el lugar del otro, aceptando y disfrutando de las diferencias.

- **“Festival de Decimeros y Bailadores de Cumbia de la Región Caribe en Malambo”.** Su fundador es el decimero repentista **Gustavo Lara Zambrano**. Desde el año 1999. El nombre del festival es: **“Festival de Decimeros y Bailadores de Cumbia de la Región Caribe en Malambo”** hoy van XXIV versiones.

Es institucionalizado, a través del Acuerdo municipal número 037 del 8 de septiembre de 1999.

El objeto del festival es reunir el día festivo 20 de julio de cada año, en el marco de las fiestas patronales de Malambo –en honor a “Santa María Magdalena”– a músicos, bailadores, decimeros y compositores.

Allí se presentan agrupaciones de música folclórica y parejas bailadoras de cumbia, en las modalidades, infantil, pre juvenil y adultos. En adultos canción inédita y decimeros repentistas. En cada versión se le rinde homenaje algún juglar por su trayectoria artística y cultural.

Como premiaciones se entrega un galardón especial y un estímulo económico en efectivo al terminar el evento. Allí se congregan 400 artistas concursantes.

El evento se realiza en el parque de la cultura “Fabio Miranda”.

En la décima versión del festival se hizo la modalidad “rey de reyes”.

Si Dios permite el año 2024 se cumplirán 25 años y se proyecta realizar las bodas de plata del festival. Donde se invitarán todos los ganadores del primer lugar en sus modalidades para realizar el segundo concurso de “rey de reyes”. (**Gustavo Lara Zambrano**).

<sup>4</sup> <https://web.archive.org/web/20180829212308/http://lachachara.org/2017/08/malambo-486-anos-encuentro-de-dos-culturas/> - Malambo, encuentro de dos culturas.

<sup>5</sup> <https://web.archive.org/web/20180829212308/http://lachachara.org/2017/08/malambo-486-anos-encuentro-de-dos-culturas/> - Malambo, encuentro de dos culturas.

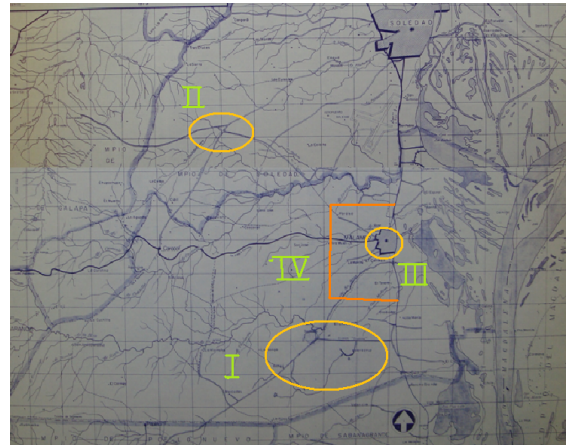
## El escudo y su significado<sup>6</sup>.



*Escudo de Malambo (autoría de Alfredo Otero)*

- Parte superior encontramos la estrella de 8 puntas que simboliza las antiguas provincias del estado de Bolívar.
- El sol del cual habla el himno “linda que es mi tierra buena, reluciente como sol de amanecer”.
- La ribera del imponente y majestuoso río grande de la Magdalena ruta por la cual llegó el portugués Jerónimo de Melo a esta tierra Mokaaná.
- La palabra MÁARÁAPOZ que significa tierra fangosa de las charcas de agua lluvia.
- En la parte izquierda se encuentran las herramientas utilizadas por los nativos y campesinos a la hora de labrar la tierra (azadón y pala), al igual que la Yuca y unas ollas/vasijas de barro (alfarería); la parte derecha simboliza el presente y futuro malambo, ahí se divisa una fábrica (industria), un libro (ciencia) y el símbolo de la cultura.
- Una cinta dorada que lleva el nombre del municipio, al igual que la Ordenanza 024, de abril 24 de 1912, con la cual Malambo fue elevado definitivamente a la categoría de municipio.
- Las astas que sostienen las banderas son el símbolo de las armas que nuestros aborígenes utilizaban para la caza y defensa personal (superiores) en comparación a las utilizadas por los invasores europeos (inferiores).

Después de una investigación realizada por la Comisión de Límites Municipales del municipio de Malambo, se evidenció la existencia de cuatro ocupaciones en el tiempo: una durante el periodo formativo temprano (**Malambo arqueológico**); la segunda, durante el periodo de conquista y el periodo colonial (**Malambo viejo**) hasta su traslado (1745); cuando aparece la tercera población (**casco viejo actual**), y la cuarta ocupación territorial a partir del proceso de **urbanización** a finales de los años 70 del siglo XX<sup>7</sup>.



Los cuatro Malambos; I el arqueológico, II Malambo Viejo de la Conquista y la Colonia, III Casco viejo trasladado en 1745 y IV Malambo Actual se expande en las décadas 1970 y 1980 en adelante. (Diseño Lic. Carlos Ortiz Saavedra).

Malambo I arqueológico (ver libro “Tradición Malambo” del antropólogo **Carlos Angulo Valdez**). Restos arqueológicos que datan desde 1100 a. C. Formativo temprano.

Malambo II, de este tenemos conocimiento por los Cronistas de Indias durante la Conquista desde 1523. Luego, por documentos oficiales de la Colonia hasta los inicios del siglo XIX. Ese es el periodo de la encomienda, la doctrina y el resguardo; fue trasladado por las medidas del Virrey Sebastián de Eslava en 1745. (Nuestra señora del Rosario de Malambo).

Malambo III se inició con su traslado en 1745; es un Malambo organizado, con calles rectas, donde su eje de inicio está sobre la Ciénaga, iglesia, plaza, y cementerio bien localizado, con el camino real para comunicarse al norte Soledad, Barranquilla, y al sur Santo Tomás, Cartagena. Otro eje prehispánico que lo comunica con Galapa, Tubará y el mar, al occidente y con un puerto sobre la arteria fluvial más importante del país. Rodeado de abundantes recursos (peces, fauna, tierras), ofrecieron un panorama mucho más promisorio para esa nueva casta de hombres libres y emprendedores.

Hacia el siglo XIX, Malambo es escenario de varios hechos históricos importantes.

Su participación en la campaña del bajo Magdalena de 1812, donde se destacan por su valentía en las huestes libertadoras, la resistencia al proceso de reconquista con el papel protagónico de Marco Valencia, quien prefirió morir a entregarse al enemigo, características de un líder aguerrido que defendía a su pueblo ofreciendo incluso su propia vida.

Malambo después del proceso de independencia continuó en calidad de resguardo.

Para la época Barranquilla y Soledad crecían y la tierra cobraba importancia con lo que se generaron conflictos por los límites de los predios como el establecido entre el cabildo indígena de Malambo y los señores Manuel Comas y Salvador Sarmiento

<sup>6</sup> <https://web.archive.org/web/20180829212308/http://lachachara.org/2017/08/malambo-486-anos-encuentro-de-dos-culturas/> - Malambo, encuentro de dos culturas.

<sup>7</sup> Biblioteca Luis Ángel Arango, Archivo Histórico Nacional, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC),

Organización Nacional Indígena (ONIC), Ministerio del Interior.

en el año de 1844. Los límites del resguardo no estaban definidos y luego de un largo litigio fueron establecidos, incluyendo a Malambo Viejo, la Aguada y Caracolí<sup>8</sup>.

A la llegada de los españoles en 1529 comandados por Jerónimo de Melo, se encontraron con la existencia del más importante caserío de la región, el cual llevaba el nombre del **cacique Pedro Malambo** que lo dominaba. El cacique a su vez había tomado el nombre de unos árboles bastante abundantes en la región de la Costa Atlántica.

En 1533 el Conquistador Don Pedro de Heredia llega a Malambo y queda extasiado con las artesanías en barro elaboradas por los habitantes indígenas. Esta población abundante exigía su evangelización, la cual estuvo a cargo de San Luis Beltrán bajo la encomienda de Alfonso López Ayala de 1562 a 1569. Debe resaltarse que Malambo fue la tercera encomienda en importancia en Tierra Adentro.

Se estima que después de Cartagena y Mompo, Malambo es la comunidad más meritoria del antiguo estado de Bolívar. Sus habitantes fueron excelentes soldados de la independencia del país. En 1714 los aborígenes de Malambo se enfrentaron a los corsarios ingleses que se habían apoderado de Sabanilla; sus pobladores también participaron en la Campaña del Bajo Magdalena en 1812 y en 1821 en el asalto a Cartagena.

En 1857 es elevado a distrito municipal, pero, más tarde, en 1885, desciende a la categoría de corregimiento. A pesar de ello, por medio de la ordenanza 024 de abril 24 de 1912 fue erigido municipio. Sus deslindes con los municipios de Soledad, Baranoa, Polonuevo y Sabanagrande fueron ratificados mediante la ordenanza número 15 de 1961. Es uno de los cuatro municipios que forman el área metropolitana de Barranquilla<sup>9</sup>.

### Época precolombina

En el territorio de Malambo existían varios grupos aborígenes con su respectivo Cacique Mokaná, Bonda, Coto, Pocigueica.

Se identifica la cultura Malambo (Además, de la cultura Momil) con cerámica de representación geométrica o antropomorfa y zoomorfas. Además, del predominio del maíz.

### Periodo colonial y virreinal

Pedro de Heredia, conquistador de Tierra Adentro, encomienda a Jerónimo de Melo llegar a través del río Magdalena hasta el caserío. En el periodo de 1562 a 1599 Malambo es entregado como Encomienda y se evangeliza a los indígenas de la zona.<sup>6</sup>

<sup>8</sup> Biblioteca Luis Ángel Arango, Archivo Histórico Nacional, Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAG, Organización Nacional Indígena ONIC, Ministerio del Interior.

<sup>9</sup> <https://www.malambo-atlantico.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Pasado-Presente-y-Futuro.aspx>

Para 1714, según registros históricos, los Malamberos se enfrentaron a los corsarios ingleses, quienes se apoderaron del puerto de Sabanilla.

### Periodo de independencia (1812-1822)

Años más adelante, entre 1812-1822 sus pobladores lucharon en varias batallas, entre las cuales se destaca la Campaña del Magdalena en 1812 y en 1821 en el Asedio de Cartagena. Finalmente, Malambo sirvió de retaguardia a Cartagena, aunque por poco tiempo, ya que ante la opresión de los invasores varias familias Malamberas huyeron a lugares cercanos, estableciendo así nuevas poblaciones.

### Período republicano – siglo XIX

En el mes de junio de 1849 se dio en la ciudad de Barranquilla y Cartagena una epidemia de peste o cólera morbo asiático, a donde había llegado por barcos que arribaron de Panamá, Por lo cual, se determinó usar los puertos fluviales que estaba libre de cuarentena: Los de Soledad y Malambo. Esto permitió que no se bloqueara del todo el comercio fluvial que existía ya desde Girardot y de salida de Hierro de la siderurgia de Pacho y comercio de Tabaco de El Carmen y Ambalema.

En 1857 es elevado a la categoría de Distrito Municipal, pero más tarde desciende a corregimiento en 1885 por el nuevo ordenamiento político.

En 1893, cuando el ingeniero cubano Francisco Javier Cisneros, efectúa la construcción del muelle, que dio paso al terminal marítimo de Puerto Colombia junto con la construcción del Ferrocarril de Bolívar que conectaba al puerto de Barranquilla. Ocasión que se eliminara el eje de puertos Malambo-Sabanilla, lo que afectó fuertemente a Malambo.

### Siglo XX

Sus deslindes con los Municipios de Soledad, Baranoa, Polonuevo y Sabanagrande fueron ratificados mediante la ordenanza 015 de 1961 (En materia de límites para el Municipio de Malambo es la Ordenanza 30 de 1913). El 24 de abril de 1912, fue aprobada la Ordenanza número 024, por medio de la cual se eleva definitivamente a Malambo a la categoría de Municipio, tras haber sido suspendida su vida jurídica autónoma en el proceso de ser creado el Departamento del Atlántico<sup>10</sup>.

### III.I. Tradición Malambo – Riqueza Arqueológica<sup>11</sup>

*Los hallazgos en Malambo, a escasa distancia de Barranquilla en una ciénaga adyacente a la banda occidental del Río Magdalena, muestran el inicio de un tipo de vida “aldeana” en las costas del Caribe Colombiano.*

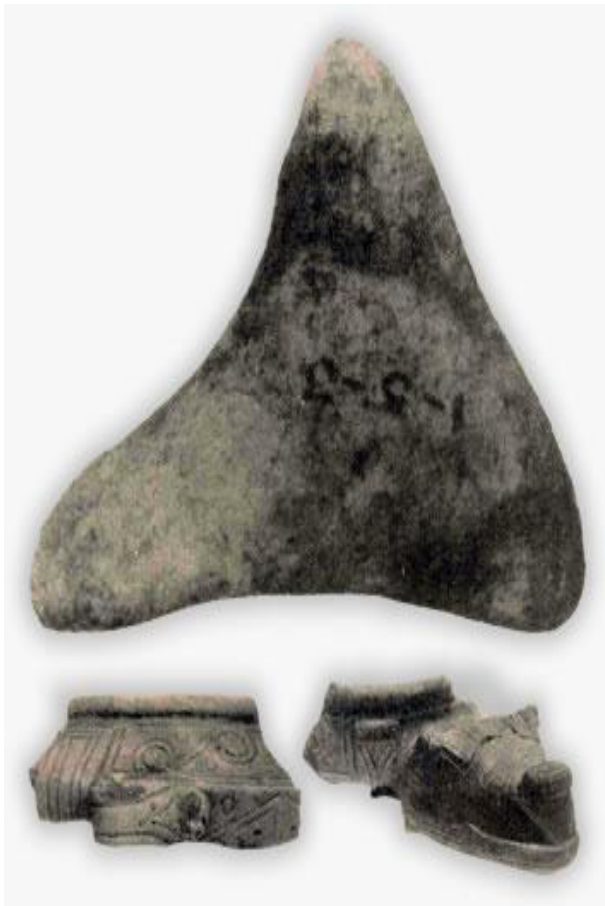
Al borde de una laguna al sur de Barranquilla, cerca de la orilla occidental del río Magdalena, se encuentra el sitio de Malambo. Reportado

<sup>10</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Malambo\\_\(Atl%C3%A1ntico\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Malambo_(Atl%C3%A1ntico))

<sup>11</sup> [https://pueblosoriginarios.com/sur/caribe/malambo/tradicion\\_malambo.html](https://pueblosoriginarios.com/sur/caribe/malambo/tradicion_malambo.html) - <http://www.banrepcultural.org>

originariamente por Gerardo Reichel Dolmatoff, fue Carlos Angulo Valdés quien desde 1957 lo investigó en profundidad.

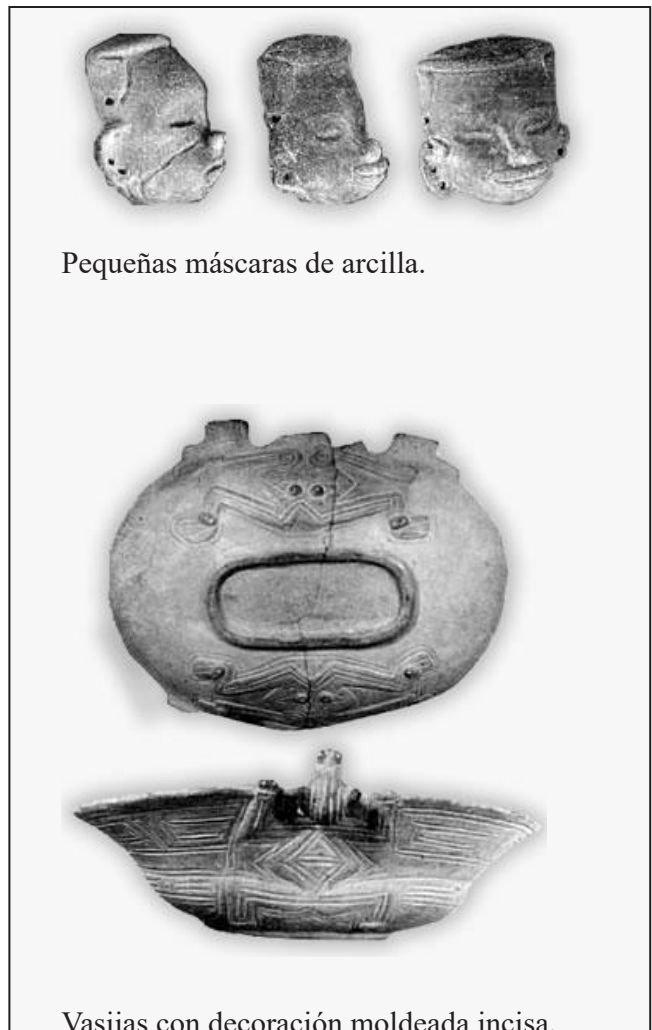
Existen fechados radiocarbónicos desde el año 1120 a. C., para la presencia de una cultura de agricultores de yuca. Al parecer los habitantes de Malambo basaban la subsistencia en su cultivo, dependiendo en menor medida de la pesca y la caza. Hay un cambio en los poblamientos tempranos del litoral Caribe: los grupos se alejan del mar y de los esteros y se asientan a lo largo de los ríos y de las grandes lagunas; se reemplazó la explotación de la fauna marina por la de agua dulce, y se trabajaron mejores tierras que propiciaron el desarrollo de una agricultura más eficiente. Estos cambios implicaron un aumento de población y cierto desarrollo en la división del trabajo.



Ídolo de tres puntas y cerámica modelada incisa relacionada. (400 -200 a.C.).

La presencia de un ídolo de tres puntas en Malambo (costa atlántica colombiana) en una etapa que se ubica entre 400 y 200 a.C., permite considerarlo como la presencia más temprana de esta deidad en el área del Caribe.

Tiene la misma conformación y coincide en su estructura con los ídolos antillanos de tres puntas que representa a [HYPERLINK "https://pueblosoriginarios.com/centro/antillas/taino/yocahu.html"](https://pueblosoriginarios.com/centro/antillas/taino/yocahu.html) *Yocahú*, "*el señor de la yuca*", cuyas fechas más tempranas están datadas hacia el año 100 d.C. siempre asociados con el cultivo de yuca.



Pequeñas máscaras de arcilla.

Vasijas con decoración moldeada incisa.

Entre los registros arqueológicos llama la atención la abundancia de huesos de perro con señales de haber estado en contacto con el fuego o con muestras de carnicería en casi todos los cortes, que sugiere su posible domesticación y uso como alimento. Hay varios objetos líticos, aunque se halló una sola hacha. Los vestigios culturales más abundante son los cerámicos, destacándose los *budares* para cocinar la yuca.

La tecnología alfarera fue el enrollado en espiral; el desengrasante es arena, no fibras vegetales; el conocimiento no es bueno, pues aparece un núcleo carbonizado. Las vasijas están bien pulidas, con guijarros. Las formas principales son -además de los *budares* - platos hondos, vasijas varias, cántaros, patas de trípodes, base anular. Lo más característico del estilo son abundantes apéndices sobre los bordes de: las vasijas, geométricos, zoomorfos y antropomorfos. No hay figuritas, sí en cambio, algunas pequeñas máscaras de arcilla. Abundan los adornos incisos geométricos y falta la pintura; los motivos son en gran parte volutas y espirales, hachurados, etc. Los entierros son primarios y extendidos, y en cántaros utilizados como urnas, para criaturas. Existen unos discos planos que pudieron servir como base para fabricar las vasijas. Hay torteros; sellos cilíndricos; asas, algunas dobles, las más con figuras zoomorfas.

En 1962, Angulo Valdés, ya en posesión de una muestra de tiestos, ante la fuerte relación con la cultura Barrancas, sugiere incorporar el complejo



cerámico a la *Serie Barrancoide*, que poco antes habían definido Cruxent y Rouse, en el Bajo Orinoco. El posterior descubrimiento de *Los Mangos* situado cinco kilómetros al sur, interpretada como la etapa más temprana de la *Tradición Malambo*, orientó las observaciones originales: Lo que en principio se consideró como evidencias de la *Serie Barrancoide* en el norte de Colombia, se trata en realidad de otra Tradición, un complejo cultural cuya cerámica se caracteriza por el predominio de la decoración modelada incisa. Así, tanto la *Tradición Malambo* como la *Serie Barrancoide* forman parte de una misma tradición alfarera, de amplia distribución geográfica en el norte de Sudamérica y las Antillas.

Angulo Valdés supone que los yacimientos de *Malambo* y *Los Mangos* son lugares arqueológicos de los más antiguos pueblos de lengua Arawak, las relaciones barrancoides lo confirmarían y también la presencia del ídolo de tres puntas (*Yocahú*, “el señor de la yuca”), común en los sitios arqueológicos de grupos de esa lengua, que le desarrollaban rituales propiciatorios para su principal cultivo, la yuca.

#### **La Religión Católica en la Colonia y la Construcción de la Iglesia Santa Magdalena de Malambo. (por Eduardo de Moya Miranda)**

La iglesia católica en América como en otros lugares del mundo es muestra de la presencia del catolicismo en una comunidad donde tiene asentamiento y a la cual se le denomina parroquia. Por supuesto como consecuencia de la implantación del catolicismo por parte de los colonizadores en América, primero se establecieron las parroquias como comunidad religiosa y después las iglesias, entendidas estas como espacios físicos o templos. Una de las formas iniciales de adoctrinamiento de la religión católica fue a través del encomendero o administrador de Encomienda quien usufructuaba la tierra (otorgada por la corona española mediante Merced Real) y el trabajo del indígena conocido como encomendado; este recibía a cambio la evangelización por medio de un sacerdote o párroco. Versiones de José Agustín Blanco señalan que Alfonso López Ayala fue el primer encomendero de Malambo, no hay documento que confirme esta aseveración; no obstante, hace la deducción debido a un litigio donde López Ayala aparece involucrado por unas acusaciones en su contra que le hizo mediante un juicio de residencia el licenciado Alonso de Zurita, Otra forma de evangelización más compleja al indígena fue por medio del establecimiento de conventos que desde España fueron ordenadas por Felipe II en 1565. El convento de Malambo sirvió para la apertura de escuelas catequizadoras donde asistían además de los aborígenes malambo, los de Camacho, uno de los asentamientos de lo que más adelante sería la ciudad de Barranquilla. El convento de los dominicos duró alrededor de 70 años de funcionamiento.

Mientras se construían los conventos por parte de los indígenas, San Luis Beltrán predicaba en los pueblos que se encontraban entre Tubará y Malambo entre los años 1562 a 1569. Antes de la construcción

de la actual iglesia Santa María Magdalena en nuestro municipio de Malambo los aborígenes habían construido un templo de Bahareque la cual es mencionada en la quema por parte de los españoles que se dirigían a Cartagena para asaltar la ciudad por orden de Pablo Morillo en su intención de implantar el Régimen del terror en nuestro país en 1815. La tradición oral nos transmite la Historia de un mestizo llamado Marcos Valencia el cual prefirió prenderse fuego con sus acompañantes antes que entregarse al español. Sobre el particular no se tienen evidencias sobre la existencia o no de Valencia. Lo que sí se puede afirmar es de la quema de los nativos malambo por parte de las milicias españolas. Para ello nos apoyamos en los historiadores José Manuel Restrepo, Rodolfo Segovia Salas y Eduardo Lemaitre Román. “Ocho días después de haber arribado Morillo delante de Cartagena con más de 5000 hombres de tropas europeas, llegó por tierra la división de Morales: este había desplegado su bárbara fiereza con todos los pueblos que se lo pusieron a su marcha, especialmente contra el desgraciado pueblo de Malambo, que tuvo la osadía de resistir a sus fuerzas superiores y que pagó bien caro su atrevimiento.” (Restrepo 2014).

El historiador Rodolfo Segovia Salas, también se refiere a los mismos sucesos en los siguientes términos: “Morales que había bordeado la ciénaga grande, estaba en Sitio Nuevo el 11 de agosto y cruzó el río Magdalena en dirección a Sabanalarga donde se encontraban los insurgentes. Estos, obligados a retirarse, dejan en el camino 400 desertores, incluyendo oficiales que Morales desbanda. Una columna invasora encontró resistencia de tropas rebeldes y vecinos en Malambo, copados en la iglesia del pueblo fueron calcinados en un incendio provocado por las tropas de Morales”. (Segovia 1987).

También expresa Lemaitre (1983) en su texto histórico que: “Este es el primer combate del ejército expedicionario de tierras neogranadinas. La marcha de la división de Morales hacia Cartagena luego de hacerse en condiciones penosas y con lentitud por hallarse la estación lluviosa en toda su fuerza y porque en el camino iban encontrando resistencia patriota como ocurrió en Malambo, durante el paisanaje todo trató de cerrarle el paso, haciéndose fuerte en la casa cural; pero los españoles le circundaron, le pegaron fuego a la casa cural y allí quedaron calcinados en carbones los últimos malambos en número de 73”. (Lemaitre 1983).

#### **El Templo de Santa María Magdalena**

El templo indígena de Bahareque fue reemplazado por la iglesia que hoy tenemos, la cual fue declarada patrimonio arquitectónico del municipio mediante Acuerdo número 034 de septiembre 3 de 1995. Para efectos de su construcción se necesitó de la iniciativa que surgió en 1910 por parte del Cienaguero Manuel María Escárraga Parodi y del antioqueño Jesús María Franco Delgado, casados respectivamente con Elodia y Belén Ezenarro (dos hermanas jóvenes nativas de Malambo). En 1940 el

doctor Jesús María Franco Ezenarro aprovechando su investidura de presidente del Concejo en 1940, conjuntamente con otros concejales (Eustorgio Donado, Félix Suárez Barrios, Carlos y Arnulfo Camargo) y con la señorita Eva Rodríguez Araujo conforman un comité de ornato y embellecimiento el cual inicia sus actividades realizando verbenas y rifas. Ezenarro envía cartas a Valladolid (España) solicitando fotografía de uno de sus templos para construir la iglesia. Para la construcción del templo contaron con la colaboración del ingeniero Jorge Rocco y del albañil Rufo de Moya quien hizo las estructuras de la iglesia tal como estaban en las fotografías. Terminado el templo se procedió a la construcción del parque, obra que fue financiada con el apoyo de la administración a través de su tesorero Víctor Gutiérrez Tafur. El templo está ubicado en la calle 7 con la nomenclatura 11ª-10. **(Por Eduardo de Moya Miranda).**



#### IV. MARCO LEGAL

##### IV.I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**Artículo 7º.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

**Artículo 8º.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven

en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

**Artículo 71.** La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

**Artículo 72.** El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

**Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

**Artículo 346.** El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

##### IV.II. Legislación Colombiana

**Ley 397 de 1997** “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.”

**Ley 1037 de 2006.** A través de esta Ley el Estado colombiano ratifica la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en el plano nacional.

El artículo 11 de esta Ley menciona cuáles son las funciones de los Estados Partes en la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en sus territorios. Define que corresponde a cada Estado Parte adoptar las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del PCI, identificando y definiendo los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

El artículo 12 se refiere a la elaboración de inventarios y les da un papel primordial en la identificación con fines de salvaguardia. Afirma que cada Estado parte confeccionará, de acuerdo a su propia situación, uno o varios inventarios de patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio y que dichos inventarios deben actualizarse regularmente.

También afirma que cada Estado parte debe presentar un informe periódico al Comité de la Convención, proporcionando información pertinente de esos inventarios. Esto va en conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la misma Ley.

La participación comunitaria es un activo importante para la Convención y la ley. El artículo 15 habla sobre la participación de las comunidades, grupos e individuos en el marco de sus actividades de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. Se establece que cada Estado parte tratará de lograr una participación lo más amplia posible de las comunidades, los grupos y, si procede, de los individuos que crean, mantienen y transmiten ese patrimonio y de asociarlos activamente a la gestión del mismo.

**Ley 1185 de 2008** “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 - Ley General de Cultura - y se dictan otras disposiciones.”

Esta ley establece en su artículo 1° que el Patrimonio Cultural de la Nación:

“Está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.

El artículo 9°, modifica el artículo 14 de la Ley 397 e incorpora como necesidad la elaboración de inventarios de Bienes del Patrimonio Cultural y Registro de Bienes de Interés Cultural. Este inventario, por sí mismo, no genera ningún gravamen sobre el bien ni carga alguna para sus propietarios, cuando los haya.

**Decreto número 2941 de 2009.** Constituye el eje básico de la legislación Colombiana sobre PCI y es el fundamento, junto a la Convención de 2003 de la Unesco, de la Política para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, ayudando a definir campos y criterios para la valoración de este patrimonio.

**Resolución número 0330 de 2010.** Como complemento al Decreto número 2941 de 2009, esta resolución clarifica aspectos puntuales sobre el procedimiento para las postulaciones a la LRPCI del ámbito nacional, “Por la cual se desarrollan algunos aspectos técnicos relativos al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial.”

**Decreto número 1080 de 2015.** Este Decreto compila en una sola norma, de todos los aspectos jurídicos relacionados con el sector cultural del país, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura”. En su Libro II, Parte V que se refiere al Patrimonio Cultural Inmaterial, y contiene el eje básico de la legislación colombiana referida al PCI, pues en esencia, conserva lo dispuesto en el Decreto número 2941 de 2009.

#### V. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con lo establecido por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas** (subrayado y negrita fuera de texto), cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituye una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe

contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa** (subrayado y negrita fuera de texto):

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

**Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.**

**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.**” (subrayado y negrita fuera de texto).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Los gastos que se deriven de lo establecido en la presente ley se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

## VI. Conflicto de Interés.

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

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

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

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

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

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

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

**a. Cuando el congresista participe, discuta, vote un Proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores** (subrayado y negrita fuera de texto).

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

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

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

e. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de Proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá

hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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

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

De los (as) honorables Congresistas,

Ana Rogelia Monsalve Álvarez  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Afrocolombiana

Susana Gómez C.  
Representante Antioqueño PH

\*\*\*

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL  
El día 30 de agosto del año 2023  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
No. 178 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Ana Rogelia  
Monsalve Álvarez y otras firmas  
SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2023  
CÁMARA

por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C 30 de agosto de 2023  
Doctor  
JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de ley.  
Respetado Secretario Lacouture.

Presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 179 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones", iniciativa que cumple las disposiciones Constitucionales y Legales vigentes.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Se anexan cuatro (04) copias de proyecto en medio físico y una copia en medio magnético (Formato Word y PDF).

Cordialmente,  
ANDRÉS GUILLERMO MONTES CELEDÓN  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar  
Autor.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2023  
CÁMARA

por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la contribución al turismo extranjero para el departamento de Bolívar, como una fuente de recursos que tengan como finalidad la preservación y construcción de escenarios turísticos y culturales y la creación del Fondo del Emprendimiento Bolívar.

Artículo 2º. Contribución Turismo Extranjero. Créese una contribución de carácter monetario, recaudada y administrada por el departamento de Bolívar, cuya destinación será el financiamiento de proyectos de construcción y preservación de escenarios turísticos y culturales, así como proyectos de ecoturismo; de la misma manera, la estructuración del Fondo de Emprendimiento que será administrado por la entidad territorial departamental.

Artículo 3º. Hecho generador y sujeto pasivo. El hecho generador de la contribución turística extranjera está constituido por el ingreso, vía marítima o aérea de personas naturales de ciudadanía extranjera no residentes en el territorio nacional, mayores de 14 años de edad, al departamento de Bolívar, sin perjuicio del tipo de actividad que pretendan desarrollar dentro del territorio departamental.

Teniendo presente que dicha contribución sólo se pagará una sola vez por vigencia o año en que el turista extranjero ingrese al territorio del departamento de Bolívar.

**Parágrafo.** Quedan exentos de pago de la presente contribución:

1. Los diplomáticos acreditados ante el Gobierno nacional que desempeñen labores consulares al interior del departamento de Bolívar.

2. Representantes oficiales de gobierno de otros países que ingresen al departamento de Bolívar en el marco de las funciones propias de sus cargos.

3. Funcionarios de organismos internacionales humanitarios o de derechos humanos que vayan a ejecutar labores o actividades relacionadas con la misión de su organización.

4. Los miembros de tripulación de los navíos de carga comercial y turística.

5. Los miembros de tripulación de aeronaves comerciales y turísticas.

**Artículo 4°. Responsable de la contribución para el turismo extranjero.** El responsable del cobro y recaudo de esta contribución será la Gobernación del Departamento de Bolívar.

**Parágrafo.** Para efectos de la práctica del cobro y recaudo, la Asamblea Departamental y la Gobernación de Bolívar reglamentarán la materia.

**Artículo 5°. Tarifa de la contribución para el turismo extranjero.** La tarifa de esta contribución será el monto unitario en moneda legal colombiana que deberá pagarse por cada persona que pretenda ingresar al territorio departamental, sea por vía aérea o marítima. La tarifa será el equivalente a una (1) unidad de valor tributario (UVT) por persona.

**Artículo 6°. Destinación específica.** Destínesse los siguientes porcentajes del valor anual recaudado de la presente contribución de la siguiente forma:

a. Cincuenta por ciento (50%) para proyectos que se pretendan ejecutar dentro del territorio departamental y distrital, cuyo objetivo sea la construcción y preservación de escenarios turísticos y culturales.

b. Cincuenta por ciento (50%) destinado para el fomento y fortalecimiento del emprendimiento, mediante la creación del Fondo de Emprendimiento Bolívar, el cual será una cuenta adscrita al departamento de Bolívar sin personería jurídica, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar el origen y destinación de los recursos.

**Parágrafo 1°.** El porcentaje del que habla el literal “a)” de este artículo, será administrado y ejecutado por el Instituto de Cultura y Turismo del Departamento de Bolívar (Icultur). Dichos recursos se distribuirán en un cincuenta por ciento (50%) para el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena de Indias y el cincuenta por ciento (50%) restante para el departamento de Bolívar.

Para el cumplimiento de lo establecido en lo correspondiente a la administración de los recursos por parte del Instituto de Cultura y Turismo del Departamento de Bolívar (Icultur), se creará un fondo departamental denominado, “Fondo para la Cultura y el Turismo - Foncultur Bolívar”, al cual se le dará un manejo como cuenta especial en el presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar el origen y destinación de los recursos.

**Parágrafo 2°.** El porcentaje del que habla el literal “b)” de este artículo, será administrado y ejecutado por el departamento de Bolívar en cabeza de la Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial.

**Artículo 7°. Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial.** La Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial será un órgano que hará parte de la estructura orgánica de la administración departamental. Este ente será el administrador del Fondo de Emprendimiento Bolívar y será el encargado de ejecutar los gastos operativos, administrativos y de inversión para el cumplimiento de su misionalidad.




**Parágrafo 1°.** La Asamblea Departamental y la Gobernación del Departamento de Bolívar, de acuerdo a cada una de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley, crearán y reglamentarán lo pertinente a la Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial dentro de la estructura orgánica y planta administrativa de la Gobernación departamental, a su vez fijarán sus funciones y competencias por las cuales se regirá.

**Parágrafo 2°.** Sin perjuicio de la organización orgánica que se le dé a la Secretaría de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial, la composición presupuestaria operativa y de planta se basará en un porcentaje mínimo del tres por ciento (3%) y un máximo del seis por ciento (6%) de los recursos contemplados en el parágrafo 2° del artículo 6°.

**Artículo 8°.** Los entes departamentales tendrán seis meses a partir de la sanción presidencial de esta ley, para crear, reglamentar y desarrollar todos los aspectos necesarios para su implementación.

**Artículo 9°. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

 <b>ANDRÉS GUILLERMO MONTES CELEDÓN</b> Representante a la Cámara Departamento del Bolívar Autor	 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar Coautora
 <b>ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar Coautora	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2023  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. GENERALIDADES**

**Necesidades básicas insatisfechas**

La pobreza e inequidad que se producen en Bolívar tienen múltiples manifestaciones. Una de esas fuentes son los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI), donde Bolívar muestra cifras que producen alta preocupación por las condiciones de vida de las personas. El Dane reporta que, con datos actualizados de 2018, la proporción de personas con NBI es de 26,73%, lo que es sustancialmente superior a la media nacional y cercano a otros departamentos de la costa caribe y del país en general.

**TABLA 1. ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS DEPARTAMENTOS 2021**

		Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)																				
		Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018																				
		Total							Cabeceras					Centros Poblados y Rural Disperso								
		Necesidades Básicas Insatisfechas por Categorías %							Necesidades Básicas Insatisfechas por Categorías %					Necesidades Básicas Insatisfechas por Categorías %								
Departamentos	Nombre Departamento	Prop de Personas en NBI (%)	Prop de Personas en miseria	Componente vivienda	Componente Servicios	Componente Hacimientos	Componente Insistencia	Componente dependencia económica	Prop de Personas en NBI (%)	Prop de Personas en miseria	Componente vivienda	Componente Servicios	Componente Hacimientos	Componente Insistencia	Componente dependencia económica	Prop de Personas en NBI (%)	Prop de Personas en miseria	Componente vivienda	Componente Servicios	Componente Hacimientos	Componente Insistencia	Componente dependencia económica
11	ANTIOQUIA	10,73	2,50	3,53	1,89	2,77	1,73	4,15	6,73	0,84	1,08	0,77	1,76	1,45	2,66	26,86	9,18	13,40	6,37	6,80	2,83	10,15
12	ATLÁNTICO	11,37	2,18	2,16	1,49	4,07	2,95	3,39	10,76	2,01	2,04	1,40	3,89	2,94	2,96	22,98	5,38	4,50	3,06	7,46	3,12	11,56
13	BOGOTÁ D.C.	3,47	0,25	0,36	0,10	1,43	1,04	0,81	3,45	0,25	0,36	0,10	1,42	1,04	0,80	11,17	1,58	3,12	0,30	4,80	0,97	3,82
14	BOLÍVAR	26,73	8,11	13,16	9,55	4,82	3,20	6,22	21,84	5,82	9,22	8,70	3,72	3,21	4,19	41,62	15,07	25,17	12,13	8,18	3,16	12,39
15	BOYACÁ	10,15	1,90	2,33	1,80	3,21	1,32	4,53	5,00	0,46	0,92	0,30	1,47	0,72	2,14	17,98	4,09	4,49	4,07	5,85	2,23	8,15
16	CALDAS	8,95	1,54	1,74	1,55	2,07	1,22	4,37	6,95	1,32	1,47	1,82	1,46	0,99	2,98	15,06	2,22	2,56	0,73	3,93	1,91	8,62
17	CAQUETÁ	23,62	6,21	10,12	5,91	4,71	2,93	7,68	16,75	3,69	6,71	1,82	4,89	2,10	5,75	39,12	11,91	17,79	15,15	4,30	4,79	12,01
18	CAUCA	18,81	3,28	5,99	5,88	4,09	1,58	5,18	12,63	1,78	4,25	4,27	2,32	0,98	2,84	22,85	4,27	7,13	6,94	5,25	1,96	6,71
19	CESAR	23,04	7,27	9,31	5,04	8,06	3,12	7,73	18,73	4,91	9,23	2,06	5,91	2,38	5,37	36,72	14,73	9,58	14,49	14,88	5,48	15,21
20	CÓRDOBA	35,08	11,41	25,99	6,17	7,20	1,86	8,67	21,87	5,58	14,98	3,84	3,87	1,39	4,81	51,98	18,87	40,06	9,15	11,47	2,46	13,60
21	CUNDINAMARCA	6,36	0,74	1,41	0,63	1,93	1,35	1,87	4,70	0,44	0,71	0,38	1,52	1,36	1,23	10,93	1,57	3,36	1,33	3,05	1,34	3,64
22	CHOCÓ	65,51	20,37	8,52	57,47	12,80	4,57	10,98	68,37	9,90	2,16	65,12	3,18	2,45	7,22	62,73	30,53	14,69	50,04	22,13	6,63	14,63
23	HUILA	12,86	1,98	4,02	1,70	2,80	1,41	5,24	9,37	1,46	3,96	0,62	2,19	1,04	3,25	18,35	2,78	4,10	3,40	3,75	2,00	8,35
24	LA GUAJIRA	53,33	30,56	29,24	15,23	32,69	6,80	18,19	29,13	10,84	12,77	13,42	10,77	3,31	4,73	75,40	48,55	44,27	16,89	52,70	9,99	30,47
25	MAGDALENA	26,71	8,72	11,54	8,04	7,76	3,30	8,07	21,79	6,46	9,24	6,45	6,31	2,78	5,46	38,81	14,26	17,18	11,93	11,34	4,58	14,50
26	META	13,45	3,65	6,99	2,67	3,46	1,76	3,87	8,07	1,22	2,71	0,55	2,39	1,31	2,60	31,90	11,97	21,67	9,98	7,15	3,30	8,24
27	NARIÑO	21,98	4,49	3,30	10,11	6,52	1,91	5,72	16,43	2,36	3,08	7,88	3,83	1,10	3,28	27,16	6,48	3,51	12,20	9,02	2,66	8,00
28	NORTE DE SANTANDER	18,43	4,73	5,65	3,29	6,54	2,57	6,52	13,44	2,43	3,54	0,69	5,32	2,21	4,60	37,24	13,37	13,57	13,07	11,16	3,92	13,76
29	QUINDÍO	6,78	0,68	1,14	0,34	1,35	1,42	3,32	6,31	0,60	0,99	0,32	1,25	1,39	3,05	10,05	1,32	2,25	0,45	2,11	1,64	5,32
30	RISARALDA	8,19	1,68	0,82	1,25	2,42	1,79	4,21	5,12	0,40	0,44	0,31	1,00	1,22	2,61	19,30	6,28	2,19	4,67	7,58	3,84	10,00
31	SANTANDER	9,58	1,45	2,92	0,86	2,58	1,45	3,50	6,38	0,80	1,66	0,39	1,79	1,24	2,24	20,20	3,64	7,10	2,40	5,20	2,12	7,71
32	SUCRE	29,13	8,01	16,60	4,47	6,28	1,58	10,10	24,19	6,71	14,27	4,63	4,89	1,45	7,34	38,26	10,42	20,91	4,18	8,85	1,84	15,20
33	TOLIMA	12,22	2,21	3,26	1,61	3,53	1,87	4,63	7,73	1,12	1,97	0,52	2,44	1,42	2,70	23,10	4,86	6,38	4,24	6,18	2,96	9,27
34	VALLE DEL CAUCA	6,25	0,69	0,70	0,68	1,39	1,61	2,69	5,30	0,48	0,45	0,53	1,15	1,49	2,22	11,92	1,90	2,17	1,57	2,80	2,34	5,46
35	ARAUCA	32,45	9,42	24,20	2,96	8,46	2,63	6,87	26,03	7,16	18,33	2,29	7,40	2,11	4,82	45,37	13,97	36,02	4,30	10,61	3,69	10,98
36	CASANARE	16,08	3,67	7,00	1,33	6,10	1,62	4,59	11,96	2,22	5,19	0,49	4,67	1,14	3,07	27,35	7,62	11,92	3,62	10,00	2,94	8,72
37	PUTUMAYO	18,96	3,49	3,54	7,55	5,60	1,61	4,81	12,27	1,88	2,69	2,53	5,22	1,01	3,01	27,68	5,60	4,65	14,09	6,10	2,38	7,17
38	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS	14,89	1,08	0,80	9,40	3,61	1,85	0,38	19,31	1,50	1,01	14,00	3,68	1,82	0,38	6,00	0,26	0,38	0,16	3,46	1,93	0,38
39	AMAZONAS	35,24	10,90	5,72	19,13	16,18	3,71	6,15	26,03	6,00	3,76	10,89	13,01	2,84	3,20	45,84	16,53	7,97	28,59	19,83	4,72	9,54
40	GUAINÍA	59,52	35,45	32,85	39,82	22,69	5,98	14,14	40,13	21,32	26,99	16,60	16,67	4,64	9,36	79,99	50,38	39,03	64,34	29,05	7,40	19,18
41	GUAVIARE	27,91	8,97	14,76	11,79	4,94	2,25	6,90	15,64	2,85	8,12	1,78	3,72	1,26	4,46	47,88	18,95	25,58	28,09	6,92	3,86	10,86
42	VAUPÉS	68,94	43,36	37,33	56,68	28,44	8,84	11,84	30,86	10,27	17,18	15,13	8,31	1,73	2,71	86,14	58,32	46,44	75,45	37,53	12,05	15,97
43	VICHADA	67,76	50,96	56,59	45,70	34,02	10,08	16,75	32,70	13,11	22,37	6,34	13,69	3,38	7,60	85,26	69,86	73,67	65,35	44,17	13,42	21,32
44	<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>14,28</b>	<b>3,80</b>	<b>5,31</b>	<b>3,59</b>	<b>4,17</b>	<b>1,94</b>	<b>4,44</b>	<b>9,53</b>	<b>1,79</b>	<b>2,88</b>	<b>2,06</b>	<b>2,57</b>	<b>1,59</b>	<b>2,66</b>	<b>30,48</b>	<b>10,64</b>	<b>13,63</b>	<b>8,78</b>	<b>9,64</b>	<b>3,16</b>	<b>10,51</b>

Fuente: DANE, gran encuesta integrada de hogares 2021.

Como es evidente en la tabla 1, Bolívar comparte índices de necesidades básicas insatisfechas con la mayoría de departamentos de la costa Caribe, con excepción del departamento del Atlántico. A lo anterior se suma los distintos componentes que integran las necesidades que los bolivarenses no tienen la capacidad de suplir, como lo son espacialmente, el componente de suministro de los distintos servicios públicos y las condiciones de las viviendas que se habitan.

**Pobreza monetaria**

TABLA 2. ÍNDICE DE POBREZA MONETARIA DEPARTAMENTOS 2021

INFORMACIÓN PARA TODOS										
Brecha de la Pobreza Monetaria										
Brecha de la Pobreza Monetaria										
23 Departamentos y Bogotá D.C.										
2012 - 2021										
Cifras en Porcentaje										
Departamento	Año									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antioquia	13,9	12,4	13,2	12,2	11,4	10,3	10,6	11,2	14,3	11,1
Atlántico	12,4	11,5	10,2	8,8	8,5	8,0	8,0	8,3	15,4	11,8
Bogotá D.C.	9,2	8,2	8,1	8,7	9,2	9,9	9,7	9,9	19,1	14,9
Bolívar	20,9	19,4	18,3	16,7	18,1	15,9	15,3	16,9	20,5	18,4
Boyacá	16,6	19,3	18,9	17,5	15,7	13,2	10,9	12,0	16,2	14,9
Caldas	16,6	14,7	13,7	12,9	12,6	11,8	10,1	9,6	12,1	9,5
Caquetá	19,7	19,0	18,0	18,6	16,2	15,2	17,3	18,2	17,3	15,2
Cauca	35,7	32,4	29,8	28,0	26,2	25,0	26,5	28,1	24,0	25,9
Cesar	22,4	19,8	18,7	18,7	18,9	18,8	19,5	22,9	26,7	24,1
Chocó	43,1	38,8	41,9	39,7	36,9	35,4	37,3	37,6	33,5	31,2
Córdoba	30,9	24,4	20,5	20,7	19,1	19,2	18,4	20,0	22,8	24,1
Cundinamarca	9,3	7,9	6,8	6,6	7,2	5,6	6,6	7,3	11,1	9,1
Huila	22,8	24,1	21,4	23,3	24,2	16,9	16,1	21,5	23,6	16,9
La Guajira	30,5	29,2	27,4	26,8	26,8	27,2	27,7	33,1	33,7	35,9
Magdalena	25,0	23,6	22,0	20,6	24,4	22,7	21,4	23,0	26,2	25,4
Meta	15,3	13,5	11,9	10,7	12,5	12,7	12,5	12,8	16,9	12,5
Nariño	25,3	23,0	20,1	18,6	22,1	18,8	19,3	19,8	19,6	17,4
Norte de Santander	17,3	17,2	17,5	17,9	18,4	17,3	17,6	21,6	25,0	21,0
Quindío	20,3	17,4	15,6	16,4	14,7	12,8	11,3	12,2	14,1	13,4
Risaralda	14,2	15,5	12,5	11,0	9,7	7,9	8,9	9,2	14,1	9,8
Santander	10,2	9,4	9,6	9,4	9,2	9,3	9,9	10,3	16,9	13,4
Sucre	21,2	18,7	17,2	17,7	19,1	16,6	15,7	17,8	17,9	19,5
Tolima	20,9	17,0	15,4	15,2	14,5	13,5	14,8	15,1	19,5	17,0
Valle del Cauca	12,4	12,3	10,2	9,8	10,0	9,5	9,1	9,4	16,7	11,6
<b>Total Nacional</b>	<b>16,5</b>	<b>15,1</b>	<b>14,1</b>	<b>13,7</b>	<b>13,8</b>	<b>13,0</b>	<b>13,0</b>	<b>13,9</b>	<b>18,7</b>	<b>15,6</b>

Fuente: DANE, gran encuesta integrada de hogares 2021.

La pobreza monetaria es otro indicador del Bolívar que supera la media nacional como se ve en la tabla 2, denotando que, según el último dato 2021, el 18,4% de la población de Bolívar vive con menos de 325.856 pesos al mes. Este porcentaje denota la incapacidad de la población de generar ingresos suficientes para llenar o suplir sus demandas de gasto más esenciales, e incluso, ahondando más en la pobreza monetaria extrema, en 2021 el 13,7% de la población vivía por debajo de los 151.627 pesos mensuales.

Hasta este punto, se ha podido apreciar una relación estrecha entre las necesidades básicas insatisfechas y la pobreza monetaria y extrema en el departamento de Bolívar, que sumadas a una cifra de empleo informal del 70,82% (2018), acorralan a la población ante situaciones de oportunidades muy limitadas. La conclusión es que, al no tener los ingresos suficientes, las personas no pueden generar bienestar para sus vidas y sus entornos, por lo que deben recurrir a actividades del llamado “rebusque”, que se fundamenta principalmente en desarrollar actividades informales de baja remuneración y poca protección social, o incurrir en actividades ilegales o ilícitas que suponen un alto riesgo con ingresos más altos.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa de ley pretende crear una contribución con cargo a los visitantes extranjeros que pretendan ingresar al departamento de Bolívar por vía aérea y marítima. Los recursos que se recauden tendrán como destino financiero, en un primer plano, proyectos de construcción y conservación de escenarios turísticos, incluyendo los procesos de restauración; y en un segundo plano, financiar proyectos de emprendimiento a lo largo

del departamento mediante la figura de un fondo que sirva como una bolsa de recursos.

Con estas disposiciones se busca enfrentar dos grandes problemas que tiene el departamento, uno de ellos es el deterioro de las estructuras relevantes y simbólicas que jalonan el turismo en el departamento, muy especialmente las localizadas en el Distrito de Cartagena de Indias, que posee gran parte de la infraestructura arquitectónica que transmite su historia y su cultura; el segundo problema que se busca abordar es la creciente inequidad y pobreza que se viene presentando en todo el territorio.

El objetivo de este proyecto en parte es combatir esta problemática, dando la capacidad presupuestal y operativa al gobierno departamental mediante los recursos que se recauden con esta contribución de turismo extranjero, para generar oportunidades donde las personas puedan estructurar y llevar a cabo proyectos de emprendimiento de gran impacto social, los cuales no solo les generarán ingresos y empleos formales, sino que se genere un tejido empresarial y social que permita una mejor capacidad de gobernanza y empoderamiento en los distintos territorios.

El gobierno departamental será no sólo responsable de ofrecer la bolsa de recursos a través del Fondo de Emprendimiento Bolívar, sino que, también, acompañará el proceso de estructuración de los proyectos de emprendimientos para que a la hora de usar el capital semilla estos proyectos ya llevan unas bases sólidas que permitan vencer una de las barreras del emprendimiento en Colombia, donde, según la agencia Innpulsa, aproximadamente 5 de cada 10 empresas creadas en Colombia sobreviven después de 5 años. Este factor es clave para la construcción de tejido empresarial y social en función de su permanencia en el tiempo.



**TABLA 3. RELACIÓN DE VISITANTES EXTRANJEROS POR TERMINAL DE LLEGADA 2019**

Relación de llegada de visitantes extranjeros Cartagena-Bolívar 2019												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Por aeropuerto de Cartagena	49.041	47.654	49.224	40.676	37.328	38.148	43.870	43.044	34.685	37.546	37.546	60.370
Por crucero internacional	55.348	51.142	50.027	39.598	5.013	5.242	4.199	4.919	4.016	29.800	60.216	No informa

Fuente: elaboración propia, informes mensuales de turismo MCIT (2019).

La cantidad de recursos que se pretende ofrecer en el Fondo de Emprendimiento Bolívar es sumamente determinante si lo que se quiere es llegar a una amplia oferta de proyectos, por lo que es imperioso hacer una proyección aterrizada de lo que sería el recaudo de esta contribución. Basados en los informes de turismo mensual que reporta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el año 2019, tomado como un año de comportamiento normal prepandemia, la ciudad de Cartagena, entre vuelos internacionales y cruceros, reporta un total de 828.652 visitantes extranjeros, aclarando que lo anterior no contempla los visitantes que llegan a otras terminales aéreas como Bogotá.

**TABLA 4. RELACIÓN DE VISITANTES EXTRANJEROS POR TERMINAL DE LLEGADA 2022**

Relación de llegada de visitantes extranjeros Cartagena-Bolívar 2022												
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Por aeropuerto de Cartagena	31.407	34.655	40.659	48.727	40.220	37.039	43.818	40.940	35.393	38.067	41.808	48.665
Por crucero internacional	2.734	16.485	18.567	No informa	4.128	-	-	-	-	13.289	39.523	55.683

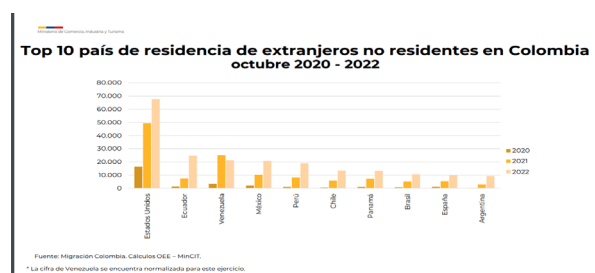
Fuente: elaboración propia, informes mensuales de turismo MCIT (2022).

Tomando como referencia la Unidad de Valor tributario que está aprobada por la Dian para el año 2023 de un valor de \$42.412 pesos, y el total de turistas extranjeros que ingresaron en 2022 que fue de 631.807 personas, utilizando una proyección sencilla, se estima que al año el departamento de Bolívar podría recaudar una cifra por este impuesto de entre 26.535.894.000 y 35.144.788.624 pesos.

### ¿Esta contribución afectará el flujo de turismo extranjero hacia el departamento?

Una primera impresión sobre la presente iniciativa es, si la imposición de esta contribución podría afectar la afluencia de turismo extranjero al departamento de Bolívar. Para generar un juicio concluyente sobre cómo afecta las decisiones de turismo, se necesitan analizar factores como la relación del ingreso del visitante extranjero, su nacionalidad y el tamaño de la contribución con relación a la elasticidad de la curva de demanda de turismo extranjero. Estos factores harán posible establecer qué tanto influye la decisión de visitar Bolívar en función de pagar esta tarifa.

En primer lugar, es necesario revisar los perfiles de los ciudadanos extranjeros que visitan el territorio, donde, según los informes de turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para el mes de octubre de 2022 las principales naciones que visitan el país son los estadounidenses, tal como indica la figura 1 a continuación:

**FIGURA 1. TOP 10 PAÍS DE RESIDENCIA DE EXTRANJEROS NO RESIDENTES EN COLOMBIA OCTUBRE 2020 - 2022**

En este sentido, los dos primeros lugares del top se tratan de nacionalidades que manejan como moneda el dólar americano, siendo una moneda que ha ganado una fortaleza considerable durante 2022 respecto al peso colombiano y que, pese a leves caídas, continúa en una posición fuerte durante 2023. En un artículo publicado por el diario *La República*, para un extranjero que gasta en dólares se ha vuelto un 17,1% más económico el hospedaje en un hotel como el Hilton de Cartagena, entre febrero y octubre de 2022, es decir, en febrero pagaba una tarifa de \$114 USD por noche y en octubre pagó \$95 USD la noche. Lo anterior denota que una ciudad como Cartagena es de especial atractivo turístico gracias a que es un destino asequible para el ingreso de los estadounidenses. Con los visitantes de Ecuador sucede una situación similar, en razón a que la moneda que circula en dicho país también es el dólar americano.

Las demás nacionalidades que comprenden el top 10 de visitantes extranjeros se consideran naciones con una moneda fuerte en términos del salario en cada país, especialmente la nacionalidad española, brasileña, chilena, mexicana y peruana. La estabilidad en el tipo de cambio, combinado con un nivel de ingreso que comparativamente no es inferior al salario mínimo colombiano, hace que

la implementación de una contribución no sea una barrera que desemboque en disminuir el turismo extranjero en el departamento de Bolívar. Para explicar mejor la anterior afirmación, a continuación, se presenta un cuadro comparativo para dar cuenta real de la comparación de los salarios mínimos de estos países respecto a Colombia.

**TABLA 5. SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES PRINCIPALES PAÍSES QUE VISITAN BOLÍVAR 2023**

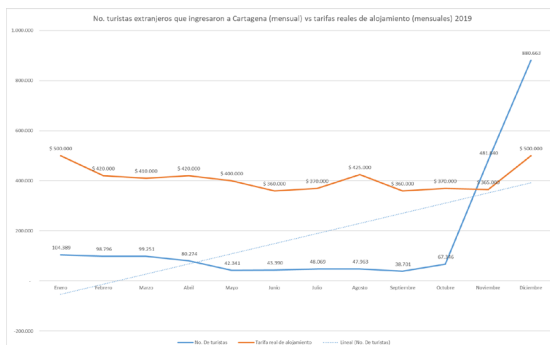
País	Salario mínimo 2023 (mensual)	Salario mínimo en COP (mensual)	Salario mínimo en USD (mensual)
España	1.080 euros	4.828.737,88	1.171,84
Brasil	1.302 reales	1.087.467,70	264,87
Chile	440.000 pesos chilenos	2.084.897,10	550
México	6.310 pesos mexicanos	1.537.078,79	364,85
Perú	1.025 soles	1.135.158,88	281

Fuente: elfinanciero.com.mx, tipos de cambio aproximados.

Es evidente que, con un tipo de cambio aproximado, todos los salarios mínimos son superiores al colombiano (2022), por lo que la imposición de esta contribución no será un incentivo para que los turistas dejen de llegar a Cartagena y a Bolívar vía aérea o marítima.

Haciendo un análisis involucrando modelación econométrica, usando los datos de tarifas de alojamiento reales de Cotelco, en la siguiente gráfica se compara la relación de turistas extranjeros que ingresaron a Cartagena vía marítima y aérea, y las tarifas reales por costo de alojamiento, que es uno de los rubros en costos principales a considerar dentro de un viaje. Esta relación se realizó para el año 2019.

**FIGURA 2. NÚMERO TURISTAS QUE INGRESARON A CARTAGENA (MENSUAL) VS. TARIFAS REALES DE ALOJAMIENTO (MENSUAL) 2019**



Fuente: Datos Cotelco Cartagena y Mincomercio, gráfica elaboración propia.

La figura 2 nos muestra una variabilidad en los precios de los alojamientos que, por momentos

responde a la alta demanda turística de Cartagena, pero que principalmente, sin importar la tarifa cobrada, la línea de tendencia de la demanda se inclina al alza. Este aspecto es muy importante, en razón a que el comportamiento de la demanda turística no se encuentra muy ligado a los precios, lo que permitiría establecer que la demanda de turismo extranjero responde poco en función de los costos asociados al turismo, como el alojamiento. Para dar un juicio más concreto sobre la correlación entre la demanda y los costos de alojamiento, se realiza un breve análisis vía regresión lineal entre la demanda de turismo y los costos reales de alojamiento que arroja como resultado:

- El coeficiente de correlación del modelo indica un valor de 0,4594, lo que indica simplemente que las variables están relacionadas entre sí un 45,94%. Por lo general, cuando hay una alta correlación entre variables en este tipo de modelos, los coeficientes se ubican por encima del 80%.

- El cuadrado ajustado de la correlación es de 0,1322. Este valor establece que la variable independiente (demanda de turismo) explica en un 13,22% el cambio que tiene la variable dependiente (costo alojamiento). Este estadístico indica de buena forma que la demanda de turismo se modifica más fácilmente en razón a otras variables que a los costos relacionados con la visita.

- El valor crítico F, mejor conocido como el *P valor*, revela que el modelo no es adecuado para su uso, debido a que el valor que nos arroja es 0,1328; valor que es superior al 0,05 permitido.

A continuación, se muestran los resultados de la regresión en mayor detalle:

**TABLA 6. REGRESIÓN LINEAL CORRELACIÓN ENTRE DEMANDA DE TURISMO EXTRANJERO Y COSTOS DE ALOJAMIENTO**

Resumen								
<i>Estadísticas de la regresión</i>								
Coefficiente de correlación múltiple	0,45949445							
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,211135149							
R <sup>2</sup> ajustado	0,132248664							
Error típico	46079,94383							
Observaciones	12							
<b>ANÁLISIS DE VARIANZA</b>								
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F			
Regresión	1	5683054436	5683054436	2,676442602	0,132886825			
Residuos	10	21233612231	2123361223					
Total	11	26916666667						
	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Intercepción	393224,6258	16193,71762	24,28254185	0,00000000319654462281	357142,7744	429306,4771	357142,7744	429306,4771
No. De turistas	0,089179754	0,054511396	1,63598368	0,132886825	-0,032279205	0,210638713	-0,032279205	0,210638713

Fuente: Cálculos propios.

El anterior ejercicio surge de la interacción entre 2 variables únicamente sin tener en cuenta factores coyunturales. Por supuesto, puede generarse el cuestionamiento alrededor de otros factores relevantes como la actual situación de orden público que se está generando en el país, incluso Cartagena y Bolívar no son ajenos a estas dinámicas que pueden afectar el comportamiento de la demanda.

En el informe de estadísticas de turismo que expide el Ministerio de Comercio para el mes de junio de 2023, se informa que entre enero y junio de 2023 se registró la llegada de 231.285 pasajeros en cruceros internacionales, lo que es bastante superior al reporte total de 2022 que fue de 150.409 visitantes; y en el periodo entre enero y mayo, el aeropuerto de Cartagena ha recibido 233.712 visitantes extranjeros, superior en un 19,4% a la cifra reportada durante los mismos meses en 2022.

A pesar de las circunstancias desfavorables, el turismo extranjero sigue teniendo en Cartagena y Bolívar una gran preferencia, por lo que es posible afirmar que el contexto y los análisis aquí descritos concluyen que la demanda de turismo para extranjeros no se verá significativamente afectada por la implementación de esta contribución.

### ¿En qué otros lugares se ha implementado una contribución similar?

Para la presente exposición de motivos, se citan dos casos en donde se ha impuesto una contribución al turismo:

#### Caso San Andrés y Providencia

El departamento de San Andrés, mediante el Decreto número 2762 de 1991 y la ordenanza 020 de 2006, en el capítulo XIX, artículos del 258 al 267, creó e implementó la contribución denominada “*Tarjeta turística y uso de la infraestructura pública turística*”, la cual, es una imposición a toda aquella persona que ingrese al archipiélago de forma temporal a realizar actividades de turismo. Según la normatividad, los recursos recaudados por este hecho son invertidos en la recuperación y

mantenimiento de la infraestructura turística pública y en la conservación de los recursos naturales del archipiélago. Es importante tener presente que la composición de la isla en sí es una estructura turística, incluyendo a sus pobladores, por lo que la destinación de la inversión de estos recursos no solo se limita a mantener y renovar estructuras físicas, sino que también se invierten en programas sociales, por lo que su uso es muy diverso dentro del presupuesto departamental.

Para el año 2023, esta tarjeta turística tiene un costo de 139.000 pesos colombianos mediante el Decreto departamental 0005 del 4 de enero, que incrementó el valor un 19% respecto al año 2022. Esta tarjeta le permite al usuario mayor de 4 años de edad permanecer por un periodo de 4 meses continuos o discontinuos dentro del territorio de San Andrés y Providencia.

A pesar de lo que se puede llamar como un precio alto, este no ha sido un inconveniente para la demanda turística del archipiélago, donde, según un informe de la Cámara de Comercio territorial, en 2021 ingresaron 1.095.556 visitantes entre nacionales y extranjeros; de hecho, el 70% del PIB de San Andrés se compone de ingresos provenientes del turismo y la relación de ingreso no ha demostrado una tendencia a la baja.

#### Caso Quintana Roo, México

El estado de Quintana Roo, en el sureste de México, está compuesto por varios municipios, incluidos Cancún, Cozumel, Playa del Carmen e Isla Mujeres. La región es un popular destino de vacaciones debido a su clima tropical, océano cristalino, selva de manglares, cenotes y sitios arqueológicos mayas.

A partir del 1° de abril de 2021, los turistas que visitan la región y tienen 15 años o más deben pagar un nuevo impuesto obligatorio de visitante. El objetivo de este impuesto es generar ingresos para crear puestos de trabajo y financiar el desarrollo de la industria turística. El nuevo impuesto es de 224

pesos mexicanos, aproximadamente \$10 - \$11 USD por persona, y se cobrará antes de que los visitantes salgan de México.

Este ha sido un caso de éxito y referente a tener en cuenta, ya que en reporte del sector turismo, el Secretario de turismo de este estado mexicano indicó que el 2022 fue un año sorpresivo para la recuperación del turismo que se preveía en niveles pre pandemia hacía el año 2024. El balance inesperado deja como saldo un total de 18 millones de turistas, lo que es incluso superior al último nivel de antes de la pandemia que fue el 2019, con un saldo de 16 millones de turistas. Lo anterior es un punto de suma importancia para la presente exposición, en razón a que este caso demuestra que la imposición de una tarifa no limita la demanda de turismo, y que la adecuada inversión de los recursos que se recaudan solo termina incentivando más al turista a seguir disfrutando de las mejoras que se reflejan de las inversiones, y posicionar al destino por atractivos de alta calidad más que por precios.

El turismo en el estado de Quintana Roo se caracterizó por mucho tiempo por ser tradicional, es decir, una demanda básica de sol y playa, y esto ocasionó varios perjuicios sociales y ambientales que despertaron la necesidad de diversificar la oferta turística y voltearla hacía alternativas sostenibles que resguardaran la multiculturalidad demográfica y el patrimonio arquitectónico turístico. Esto hizo que destinos como Cancún hicieran una revolución de la infraestructura turística hacia modalidades como el turismo académico, arqueológico, cultural, deportivo, aventura, etcétera; donde los recursos recaudados por el impuesto han servido para apoyar esta transformación, incluso, el gobierno estatal tiene proyectado implementar un grupo de nuevos impuestos para continuar con la revolución del turismo, que, sumados a los cerca de 180 millones de dólares que recauda el actual impuesto, conformarán una bolsa de recursos que posicionará al estado como destino multiturístico.

### III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

La Constitución Política como fundamento normativo establece y determina en su artículo 1° que “Colombia es un Estado social de Derecho, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. En su artículo 8°, otorga la responsabilidad al Estado de “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”. Seguidamente en su artículo 54, obliga al “Estado a ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”, importante esto para la creación y capacitación de los emprendimientos que se pretenden impulsar.

En su artículo 72, “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado...”. En el numeral 8 del artículo 95, nos otorga como colombianos la responsabilidad de “Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”; en

concordancia con estos dos artículos, uno de los principales objetivos del proyecto es la preservación de escenarios turísticos y culturales, fundamentales para promover e incentivar el turismo en la región.

Ampliando el fundamento constitucional, podemos encontrar uno de los más importantes, el artículo 150, en sus numerales 4 y 12, **“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones”**, “4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución,  **fijar las bases y condiciones** para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales  **y establecer sus competencias”**, “12.  **Establecer contribuciones fiscales** y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y  **bajo las condiciones que establezca la ley”**. (Negrilla fuera del texto)

**LEY 590 DE 2000** “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”, en su artículo 1°, literales a), f), g) h) y j) dispone los criterios para el apoyo, estímulo y fortalecimiento de las mipymes.

*“a) Promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos, el aprovechamiento productivo de pequeños capitales y teniendo en cuenta la capacidad empresarial de los colombianos”.*

*“f) Señalar criterios que orienten la acción del Estado y fortalezcan la coordinación entre sus organismos; así como entre estos y el sector privado, en la promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas;*

*g) Coadyuvar en el desarrollo de las organizaciones empresariales, en la generación de esquemas de asociatividad empresarial y en alianzas estratégicas entre las entidades públicas y privadas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas;*

*h) Apoyar a los micro, pequeños y medianos productores asentados en áreas de economía campesina, estimulando la creación y fortalecimiento de mipymes rurales”.*

*“j) Crear las bases de un sistema de incentivos a la capitalización de las micro, pequeñas y medianas empresas”.*

Base constitucional y legal que nos servirá como fundamento normativo para impulsar el trámite legislativo de las propuestas planteadas en el proyecto de ley que le permitirá al territorio del departamento de Bolívar generar recursos para la construcción y preservación de escenarios turísticos y culturales, así mismo, y de manera estratégica, contribuir con el fomento y fortalecimiento de los emprendimientos, en dicho territorio.

### IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual señala que “(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley,

ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...); es preciso determinar que el presente Proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo.

Particularmente, el artículo referido de la Ley 819 de 2003, ha sido objeto de fallo por parte de la Corte Constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Sentencia C-502 de 2007, el cual señala que los incisos del artículo 7°, “*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*”.

Por lo expuesto, la iniciativa legislativa no genera costos fiscales y cumple con lo requerido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

**V. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS**



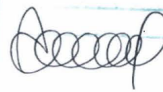
De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guía en los que se podría configurar conflictos de interés, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran: “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;* y el 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*”.

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual

y directo en materias relacionadas con vinculación laboral.

De los honorables Congresistas,

 <b>ANDRÉS GUILLERMO MONTES CELEDÓN</b> Representante a la Cámara Departamento del Bolívar Autor	 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar Coautora
 <b>ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar Coautora	

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de agosto del año 2023  
 a las 17:49 horas en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 179  
 No. 179 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: H. R. Andrés  
Guillermo Montes, Juliana Aray Franco y  
Ángela María Vergara

**SECRETARIO GENERAL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1263 - jueves 14 de septiembre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 173 de 2023 Cámara, por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.....	1
Proyecto de ley número 178 de 2023 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los quinientos (500) años de fundación del Municipio de Malambo en el Departamento del Atlántico, se rinde homenaje a sus habitantes, se declara como patrimonio cultural de la nación; sus piezas arqueológicas, la Parroquia de Santa María Magdalena y de nuestra Señora del Carmen, las fiestas patronales de Santa María Magdalena, y se dictan otras disposiciones.....	18
Proyecto de ley número 179 de 2023 Cámara, por medio de la cual se crea la contribución de turismo extranjero para el departamento de Bolívar y se dictan otras disposiciones.....	29