



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 173

Bogotá, D. C., viernes, 29 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 352 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

En memoria de Gilma Jiménez.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 34.** Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro, tortura, acceso carnal o actos sexuales abusivos con menor de 14 años; se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua.

En todo caso la pena será revisable en un término de treinta (30) años en los términos que establezca la ley.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

CSDEMS POPULUS. PROYECTO LEY.

MARITZA MAÑEZ  
Senadora  
Representante a la Cámara Cauca

MARtha PATRICIA WILLALBA HODWALKER  
Representante a la Cámara Atlántico

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara Cauca

JORGE ENRIQUE BURGOS  
Representante por Córdoba

ADRIANA MAGALY MATIZ  
Representante a la Cámara Tolima

ERWIN ARIAS BETANCOURT  
Representante por Caldas

ÁLVARO HERNÁN PRADA  
Representante por Huila

ALONSO DEL RÍO CABARCAS  
Representante por Bolívar

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA  
Representante por Quibdó

ELBERT DÍAZ LOZANO  
Representante por el Valle

JOSE ELECER SALAZAR LOPEZ  
Representante por Cesar

ERABMO ZULETA BECHARA  
Representante por Córdoba

FABER MUÑOZ CERÓN  
Representante por Cauca

HAROLD VALENCIA INFANTE  
Representante por Amazonas

JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA  
Representante por el Valle

JORGE TAMAYO MARULANDA  
Representante por el Valle

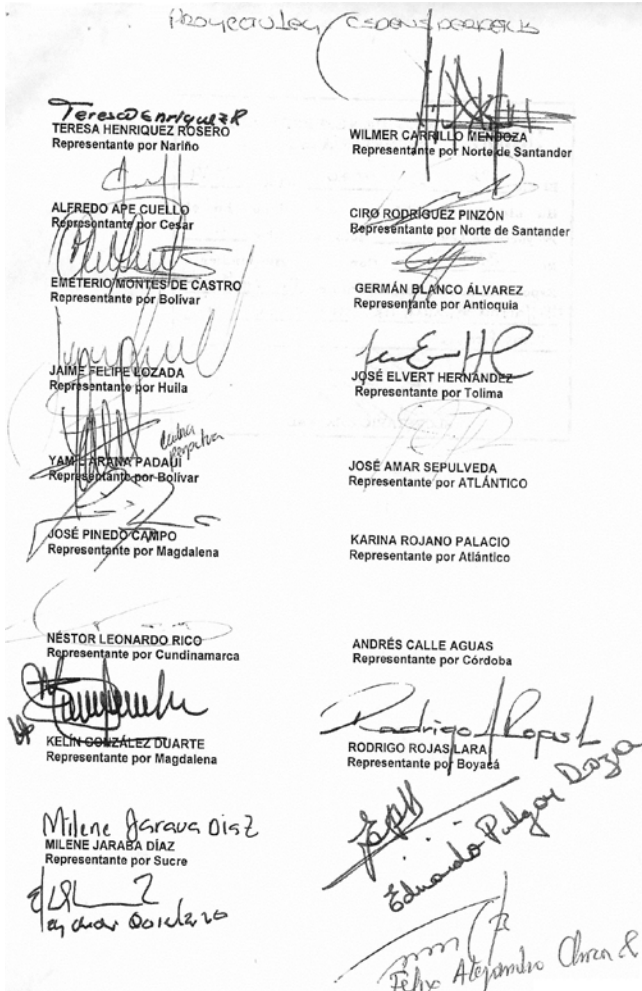
MÓNICA RAIGOZA MORALES  
Representante por Antioquia

MÓNICA VALENCIA MONTAÑA  
Representante por Valpés

NORMA SÁNCHEZ HURTADO  
Representante por el Valle

OSCAR TULLIO LIZCANO  
Representante por Caldas

SARA HELENA PIEDRAHITA  
Representante por Córdoba



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En los últimos años, desde la concepción del Estado Social de Derecho, se han venido adelantando modificaciones al ordenamiento jurídico del país con el objetivo de lograr que el actual sistema penal acusatorio responda de manera efectiva a delitos que a nuestro parecer, y al de la sociedad en general, resultan aberrantes dado el segmento poblacional que se ve mayormente afectado: los menores de edad. Pero no solo por este hecho en sí mismo, sino porque al considerar su estado de indefensión, niños, niñas y adolescentes son en quienes más se concentran los delitos de violencia sexual.

De acuerdo con el informe “Forensis 2017. Datos para la Vida”, realizado por Medicina Legal, el año 2017 (que, según la misma entidad, fue el periodo en el que se presentó mayor cantidad de abusos frente a lo anotado durante la última década)<sup>1</sup>, el 86,83% del total de casos de violencia sexual registrados en el país se cometieron contra niños, niñas y adolescentes. Así mismo, la vulnerabilidad se concentra, en mayor medida, en el género femenino, mientras que se evidencia un 85,8% de abusos de violencia sexual. Es decir, son las mujeres menores de edad (niñas, particularmente) las que más están sufriendo este tipo de delitos (Tabla 1).

<sup>1</sup> Durante el periodo comprendido entre los años 2008 y 2016, el INMLCF atendió 21.385 casos anualmente, mientras que en el año 2017 se elevó la cifra a 23.798. De modo que para el 2017 hay un aumento del 11,21% respecto al año 2016.

Tabla 1. Exámenes medicolegales por presunto delito sexual según grupo de edad y sexo de las víctimas. Colombia, 2017

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.
(00 a 04)	599	17,73	26,92	2.049	10,03	96,51	2.648	11,13	60,90
(05 a 09)	1.211	36,82	55,49	4.362	21,36	209,04	5.573	23,42	130,49
(10 a 13)	859	25,42	49,40	7.018	34,37	421,96	7.877	33,10	231,53
(14 a 17)	437	12,93	24,98	4.128	20,22	246,03	4.565	19,18	133,20
(18 a 19)	63	1,86	7,15	568	2,78	67,22	631	2,65	36,56
(20 a 24)	73	2,16	3,32	903	4,42	42,88	976	4,10	22,66
(25 a 29)	49	1,45	2,36	511	2,50	25,51	560	2,35	13,71
(30 a 34)	29	0,86	1,59	305	1,49	16,47	334	1,40	9,08
(35 a 39)	19	0,56	1,18	186	0,91	10,91	205	0,86	6,18

Fuente: INMLCF / Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. SICLICO. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 1985-2020.

Por lo anterior, se tiene que la violencia sexual debe ser abordada de manera integral, pues la misma ha sido considerada mundialmente como una problemática de salud pública, que se manifiesta en las diferentes esferas sociales, esto es, en el hogar, en la escuela, en el trabajo, en la calle, es decir, en los escenarios en los que hay interacción humana en un plano cercano y próximo.

Quienes perpetran los actos de violencia sexual son en su mayoría los familiares, los amigos, compañeros y personas conocidas de la víctima, sin descartar que hay actores externos que sin ser conocidos o con quienes no hay un trato tan cercano también cometen estos actos violentos.

En Colombia, para el mismo 2017, el 86,65% de los casos se cometieron por personas con cercanía a la víctima; hallando específicamente que el 45,08% (9.923 casos) se cometió presuntamente por familiares; a su vez, el agresor conocido registra el 23,96% (5.273 casos), amigo(a) el 9,10% (2.004 casos) y la pareja o expareja el 8,50% (1.872 casos). Generalmente, aun cuando el agresor se identifica en la mayoría de los casos, se observa que el 6,02% de los casos corresponden a agresor desconocido y 1.787 casos no registran información.

Los departamentos donde se registraron las tasas más altas de violencia sexual por cada 100.000 habitantes durante el año 2017 fueron: Amazonas 134,71 (105 casos), Casanare 112,20 (414), Meta 93,37 (932), Arauca 91,79 (246), Guainía 86,50 (37), Quindío 83,43 (477), Risaralda 64,52 (621), Santander 61,17 (1.273) y Cesar 60,47 (637). Con relación al número de casos por departamento, aquellos que presentaron mayores registros fueron Bogotá, D. C. (4.147), Antioquia (2.929), Valle del Cauca (2.160), Cundinamarca (1.494), Santander (1.273) y Atlántico (1.203).

Ahora bien, verificando las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación por tipo de delito, se tiene que en referencia al artículo 208 del Código Penal desde el año 2005 a agosto de 2018, se han dado 90 sentencias condenatorias.

Al momento de observar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Unicef, de 1989, se evidencia que los derechos de los niños, niñas y adolescentes deberán estar

garantizados por sobre los demás, en atención a su condición de vulnerables. En este sentido, afirma dicho texto, que:

*“(...) Artículo 3°: 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*

- 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*
- 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.*

### **Convención Latinoamericana de Derechos y Cadena Perpetua:**

Por su parte, en el contexto latinoamericano, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que entró en vigencia en julio de 1978 y que es la base de la protección y promoción de los derechos humanos en esta parte del globo terráqueo, dispone: **“Artículo 19. Derechos del Niño:** *Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. (Entiéndase al Estado en las 3 Ramas del Poder: Judicial, Legislativa y Ejecutiva).*

Además, declara en su artículo **“5°. Derecho a la Integridad Personal:** *1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.* (Subrayado fuera del texto original).

Es de anotar que esa Convención fue ratificada por 25 naciones americanas, entre las que se encuentran las Repúblicas del Perú y la Argentina. Dichos países, por ejemplo, contemplan la Cadena Perpetua dentro de sus normas penales y esta no transgrede la dignidad humana de los reos.

Por ejemplo, el Código Penal Peruano señala en el artículo 29: *“La pena privativa de la libertad puede ser temporal o de cadena perpetua”.* Luego, en el artículo 173 dispone: *“Violación de menor de catorce años: El que practica el*

*acto sexual u otro análogo con un menor de catorce años de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad: 1. Si la víctima tiene menos de siete años, la pena será de cadena perpetua”.* (Subrayado fuera del texto original). En la República Argentina, la prisión perpetua existe así en el Código Penal: *“La pena de reclusión, perpetua o temporal, se cumplirá con trabajo obligatorio en los establecimientos destinados al efecto”.*

Son muchos más los casos de los países en donde la cadena perpetua confluye compatiblemente con los conceptos de Estado de Derecho y dignidad humana. En tales sistemas jurídicos también existen las obligaciones de los Tratados antes mencionados y no se restringe por ello la prisión perpetua, sino que existen bienes jurídicos que las sociedades legítimamente preponderan en su protección; por ejemplo, en la mayoría de los casos son los menores de edad víctimas de homicidios y delitos sexuales, pero en otros casos como el Danés se castiga con la máxima pena la traición a la patria.

### **Respecto de los derechos superiores de los niños:**

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

Este último párrafo y las obligaciones internacionales señaladas anteriormente han sido olvidados por ciertos operadores jurídicos que dan prelación a otros derechos en situaciones fácticas determinadas.

Quienes rigen los destinos públicos deben velar por los niños como población especialmente vulnerable en su vida, salud, integridad y libertad. Ese cuidado prevalente de la niñez no es un favor a la sociedad, sino un deber Constitucional consagrado en el artículo 44 superior. Causa gran tristeza que ciertos juristas y servidores públicos que ostentan dignidades en la defensa de los derechos humanos en el país se hayan dedicado a oponerse al proyecto mediante interpretaciones

unilaterales de Tratados Internacionales y no hayan dedicado a mencionar siquiera estos Tratados sobre la niñez que aquí se esbozan.

**Respecto de la dignidad humana: es para la víctima y no del victimario.**

De otra parte, hoy se argumenta por algunos detractores de esta iniciativa que la pena de prisión perpetua afecta desproporcionadamente la dignidad humana del reo, sin tener en cuenta que, precisamente, lo que hay que proteger es la dignidad humana de la víctima. En tal sentido, se hace necesario ver cómo ha sido la evolución de este concepto, de inspiración constitucional, en nuestro orden jurídico dirigido a la protección de la víctima y no del victimario.

El concepto de dignidad humana según ha interpretado la Corte Constitucional, es un valor fundante de nuestra Constitución Política que a la luz de las sentencias que ha proferido el alto Tribunal, ha sufrido variaciones, evolucionando al punto de motivar implicaciones en nuestra forma de comprender el derecho.

La relevancia de la Dignidad Humana en la concepción general del derecho, tanto en Colombia, como en el mundo, suscita discusiones profundas y de gran complejidad. Ejemplo: la eutanasia como derecho individual, la interrupción voluntaria del embarazo, el trato a aquellos que son privados de su libertad en instituciones penitenciarias, el debido trato a los trabajadores, la unión jurídica de parejas del mismo sexo, y otros.

Históricamente, la discusión sobre la dignidad humana no ha tenido un tratamiento de mucha tradición y antigüedad, a pesar de sentar sus bases teóricas en la doctrina de grandes filósofos clásicos como Santo Tomás de Aquino, Kant y Hegel, entre otros; este tema es en realidad perteneciente a la historia reciente de la humanidad. Por esa razón, es probable que en la actualidad no haya un tema jurídico más discutido en el mundo que el de los derechos humanos y su régimen de protección, pues la intención de las organizaciones internacionales de carácter público es alcanzar un consenso global respecto del respeto por la Dignidad del ser, con el propósito que en los Estados se alcance la igualdad y la justicia.

Ahora bien, la Dignidad Humana como instrumento internacional, ha hecho que organizaciones a este nivel hayan tenido la difícil tarea de otorgar a sus afiliados un conjunto de valores, derechos y garantías básicos, de dirigir a las naciones en un contexto globalizante y de dirimir los conflictos supranacionales que se generen; y todo esto, en torno a unos valores intrínsecos, axiomáticos.

En tal sentido, también hay que reconocer la Dignidad Humana como fundamento de regímenes constitucionales. Por solo citar algunos ejemplos, las Constituciones española, alemana e italiana, la consagran como un derecho inviolable,

como el respeto a la ley y fundamento del orden político para respetar y proteger como obligación del poder público.

A partir de la información recopilada de las constituciones mencionadas y otras en concierto latinoamericano, es posible sintetizar las características principales del término dignidad humana: 1). Es fundamento del orden político. 2). Es principio y fin del Estado. 3). Es inherente a la persona (desde el nacimiento o desde la concepción, según sea el caso) 4). Es inviolable. 5). Funda el orden social. 6). Su protección está a cargo del Estado.

En un documento jurídico sobre “LA JURISPRUDENCIA TEMPRANA DE LA CORTE EN RELACIÓN CON LA DIGNIDAD HUMANA: VALOR ABSOLUTO Y UNIVERSAL. PROPUESTA DE LÍNEA JURISPRUDENCIAL”, se aprecia en un primer período (1992- 1994) que el concepto se vincula como un valor fundante y absoluto de la función del Estado colombiano.

Un segundo período (1995-2008), la Corte Constitucional da un giro importante en materia de la comprensión de la Dignidad Humana, no solo como principio y valor, sino también como un Derecho Fundamental, sujeto de ser tutelado. Aquí el eje central es, sin duda, la Sentencia T-881 de 2002 que, fija tanto el objeto de protección de la Dignidad Humana como su funcionalidad dentro del marco jurídico en Colombia. En tal sentido, la Corte Constitucional consideró: “*El principio fundamental de la dignidad humana no solo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades (C. P. artículo 1°). Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales. (Sentencia T-499/92, pp. 3-4)*”. (la subraya es nuestra).

Sigue agregando el Alto Tribunal: “*El hombre es un fin en sí mismo. Su dignidad depende de la posibilidad de autodeterminarse (C. P. artículo 16). Las autoridades están precisamente instituidas para proteger a toda persona en su vida, entendida en un sentido amplio como “vida plena”. La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorrealización individual y social. Una administración burocratizada, insensible a las necesidades de los ciudadanos, o de sus mismos empleados, no se compadece con los fines esenciales del Estado, sino que al contrario, cosifica al individuo y traiciona los valores fundantes del Estado*”

*social de derecho (C. P. artículo 1º). (Sentencia T-499/92, página 4) ”.*

En un tercer y último período, la Corte sigue en la misma línea axiomática, pero gira notoriamente en su jurisprudencia respecto de sus primeros años. Es así como pasa de un derecho “universal”, “inherente”, “inviolable”, “no instrumentalizable” a Dignidad subjetiva, relativa. Una sentencia que es bien conocida por los colombianos tengan o no relación con el estudio del derecho, es significativa en el estudio de la jurisprudencia en esta materia. Con el Magistrado Carlos Gaviria Díaz como ponente, la Corte adopta un cambio conceptual; desde acá, la jurisprudencia comienza a dar un paso desde el esquema clásico del Estado a la búsqueda de una nueva teoría, ya no de un Estado basado en la imparcialidad, sino en relación a la Dignidad Humana con el libre desarrollo de la personalidad. Recordemos este aparte: “Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia. Si la persona resuelve, por ejemplo, dedicar su vida a la gratificación hedonista, no injerir en esa decisión mientras esa forma de vida, en concreto, no en abstracto, no se traduzca en daño para otro”.

Terminando este ciclo, queremos reafirmar que frente a la Dignidad Humana, *la Corte ha identificado tres lineamientos claros y diferenciables: “1). la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; 2). la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y 3). la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura”.* Ahora bien, respecto a la funcionalidad de la norma, el Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana entendida como: “(i) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo”.

Siendo este último nuestro caso, en tal sentido ha dicho la misma Corporación: “Entendido como derecho fundamental autónomo, la Corte ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa,

*cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado”.* (la subraya es nuestra).

### **Respecto de la pena revisable:**

También resulta importante aludir que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que: “La pena de prisión permanente revisable no constituye, por ello, una suerte de “pena definitiva” en la que el Estado se desentiende del penado”<sup>2</sup>. Al contrario, se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad, con la finalidad de reeducación a la que debe ser orientada la ejecución de las penas de prisión, donde el legislador redonda en la idea de que, en cumplimiento del objetivo de dar respuesta ante un delito grave de forma contundente, no se dejará de observar la reeducación de quien cumple condena”, al encontrarse prevista la revisión de la pena en un determinado tiempo, permitiendo durante el proceso su suspensión, la Prisión Permanente Revisable no es contraria a la reinserción del reo.

Distintas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos establecen que la pena de Prisión Permanente Revisable no contraviene el Convenio de Roma. Estas sentencias se basan fundamentalmente en la compatibilidad de las sentencias a la violación de la finalidad de reinserción social de la cadena perpetua en función de los criterios de revisión y de los medios materiales para que aquella sea eficaz.

Esto queda claro en sentencias como: Caso Kafkaris c. Chipre, Caso Vinter y O c. Reino Unido, Meixner c. Alemania o el Caso Bodein c. Francia.

De igual forma, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que la imposición de la prisión permanente revisable de ningún modo renuncia a la reinserción del penado debido al régimen de revisión judicial que recoge, lo que aleja toda duda de inhumanidad de esta pena, al garantizar un horizonte de libertad para el condenado, argumento con el que pretende salvar una posible contradicción con el principio de dignidad humana, la prohibición de penas inhumanas o degradantes y la orientación de la pena a la reeducación y reinserción del penado en la sociedad.

Se sostiene, entonces, que lo que determina la inhumanidad de una pena es la falta de un horizonte de libertad, circunstancia que no se daría en la prisión permanente revisable, ya que en ella se garantiza un procedimiento continuado

<sup>2</sup> PRISIÓN PERPETUA Y DE MUY LARGA DURACIÓN TRAS LA LO 1/2015: ¿DERECHO A LA ESPERANZA? Con especial consideración del terrorismo y del TEDH\* Jon-Mirena Landa Gorostiza Catedrático (acred.) de Derecho Penal. Universidad del País Vasco UPV/EHU.

de revisión, el cual puede derivar en la puesta en libertad del penado, por lo que no constituye una suerte de “pena definitiva” en la que el Estado se desentiende del penado, sino que se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad, con la finalidad de reeducación a la que debe ser orientada la ejecución de las penas de prisión.

En concordancia del fin retributivo de la pena proferido en la Sentencia T-718 de 2005, *ha señalado que, en nuestro sistema jurídico tiene un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de Derecho Internacional adoptadas”.*

Por lo anterior, así como lo estableció la legislación española, se pueden contemplar programas de tratamiento con personal capacitado y especializado en la materia y que el reo pueda participar en un programa de justicia reparadora y reparar las infracciones que han cometido.

La pena sería contraria a la prohibición de malos tratos, inhumanos y degradantes, al Estatuto de Roma, desconocería el pacto de derechos civiles y político, así como las Convenciones Americanas de Derechos Humanos, si llegase a negar incondicionalmente toda expectativa de liberación y absolutamente su capacidad de cambio. La dignidad, en otras palabras, exige que el Estado organice la ejecución de las penas sobre la creencia antropológica de que todo penado puede cambiar y, en consecuencia, prevea una oportunidad de reinserción. La posibilidad legal de liberación estará disponible, por tanto, para todos los que deban cumplir la pena perpetua, sean cuales fueren los hechos por los que fueron condenados.

En cuanto al proceso de revisión deben existir según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *“La personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueran impuestas”, se trata de una enumeración copiada del derecho alemán proceso de revisión de la pena de prisión permanente parta de un periodo mínimo de cumplimiento que en cierto modo descargue a la pena de su contenido*

*retributivo y preventivo-general. Periodo, eso sí, que no debería prolongarse excesivamente para evitar que el propio proceso de reinserción se bloquee.*

*Como afirma el Derecho alemán al analizar los presupuestos para la libertad condicional que también se aplican a “la pena perpetua, los listados de circunstancias no son sino elementos de pasado, presente (comportamiento durante la ejecución en prisión, circunstancias sociales y familiares actuales) y futuro (ámbito social de retorno, efectos esperables de la suspensión condicional de la pena) lo que tendría en cuenta el principio de dignidad humana dignidad humana “y, esta última se justifica en que la pena no persigue es excluir de la sociedad al infractor sino otorgarle las herramientas para que alcance la reincorporación o adaptación a la vida en sociedad.*

*Ahora bien, dicho lo anterior es dable demostrar que los países que han ratificado esos Tratados Internacionales tienen penas de prisión perpetua a cierto tipo de delitos sin que ello signifique violación a la obligación de no tener penas crueles, inhumanas o degradantes:*

*Por ejemplo, Francia en 1994, luego de haber firmado y ratificado esos Tratados adoptó la Perpetuidad irreducible en su Código Penal así: “Encarcelamiento penal o detención criminal a perpetuidad”<sup>3</sup>. Por su parte, en Italia, el artículo 18 del Código Penal señala: “Nombre y clasificación de las oraciones principales: Bajo la designación de sanciones privativas o restrictivas de la libertad personal, la ley incluye: cadena perpetua, prisión y arresto. Bajo la denominación de sanciones pecuniarias, la ley incluye: la multa y la multa”<sup>4</sup>. (Subrayado fuera del texto original).*

*Incluso, en sociedades señaladas como maduras por el mundo occidental como Dinamarca por el mundo occidental existe Prisión Perpetua en su Código Penal así: “El que toma una acción que tiene como objetivo a la ayuda exterior, por la fuerza o la amenaza de llevar el Estado Danés o parte de ella bajo la dominación extranjera o para romper cualquier parte del Estado, que se castiga con prisión de hasta cadena perpetua”<sup>5</sup> (Subrayado fuera del texto original).*

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 352 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes Jorge Burgos, Martha Villalba, Harry González y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 345 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Contrato Especial Alternativo de Trabajo para el Estudiante Trabajador, con el fin de establecer la regulación en flexibilidad laboral para jóvenes estudiantes de educación superior que quieran compatibilizar sus responsabilidades académicas con una actividad laboral y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como fin adicionar un título nuevo al Código Sustantivo del Trabajo donde se cree el Contrato Especial Alternativo de Trabajo para el Estudiante Trabajador.

Artículo 2°. *Definición.* Es aquel que se podrá celebrar solo con trabajadores estudiantes, entendiéndose como tales a quienes tengan entre 17 y 28 años de edad y que se encuentren cursando estudios en alguna institución de educación superior reconocida por el Estado.

Artículo 3°. *Estipulaciones generales.* El contrato especial alternativo de trabajo para el estudiante trabajador, deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:

1. Nombre de la empresa o empleador.
2. Nombres, apellidos, edad y datos personales del trabajador estudiante.
3. Obligaciones del empleador y del trabajador estudiante, derechos de este y de aquel.
4. Salario del trabajador estudiante y escala de aumento durante el cumplimiento del contrato.
5. Condiciones de trabajo, duración, vacaciones y periodos de estudio.
6. Cuantía y condiciones de la indemnización en caso de incumplimiento del contrato.
7. Firmas de los contratantes o de sus representantes.

Artículo 4°. *Forma.* El contrato especial alternativo de trabajo para el estudiante trabajador debe celebrarse por escrito.

Artículo 5°. *Obligaciones especiales del estudiante trabajador.* Además de las obligaciones establecidas en el Código del Trabajo para todo empleado, el estudiante trabajador tiene las siguientes:

1. Acreditar su calidad de estudiante de educación superior, para lo cual se requiere que cada seis meses aporte al empleador certificado vigente que acredite su calidad de alumno matriculado para el respectivo semestre o año académico; documento que deberá anexarse al contrato especial

alternativo de trabajo para el estudiante trabajador.

2. Procurar el mayor rendimiento en su estudio, siendo necesario para la continuidad del contrato que sea promovido al siguiente semestre.
3. Informar por escrito con al menos 5 días de anticipación al empleador sobre la jornada alternativa de trabajo que se haya convenido, de acuerdo a la necesidad del estudiante trabajador, por su horario y actividades programadas durante su semestre académico, para lo cual debe anexar el respectivo soporte que justifique la flexibilidad en su turno laboral.

Artículo 6°. *Obligaciones especiales del empleador.* Además de las obligaciones establecidas en el Código del Trabajo, el empleador tiene las siguientes para con el estudiante trabajador:

1. Facilitar convenir con el estudiante trabajador el turno laboral que más se adecue a la necesidad del estudiante de acuerdo a su jornada y actividades académicas.
2. Pagar al estudiante trabajador el salario pactado según la escala establecida, el cual no podrá ser por ningún motivo inferior a un salario mínimo legal vigente.
3. Cumplido satisfactoriamente el término del contrato especial alternativo de trabajo para el estudiante trabajador y una vez se extingan los requisitos para acceder a este tipo de contrato, preferir al trabajador para llenar las vacantes que ocurran.

Artículo 7°. *Duración.* El Contrato Especial Alternativo de Trabajo para el Estudiante Trabajador, no podrá ser inferior a un (1) año.

Artículo 8°. Adiciónese un literal al artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo el cual quedará así:

- e) Los jóvenes con la condición de estudiante trabajador que suscriban Contratos Especiales Alternativos de Trabajo para Estudiantes Trabajadores, no podrá exceder de treinta y seis (36) horas a la semana.

Artículo 9°. *Jornada de Trabajo.* Además de lo establecido en el Código del Trabajo, la jornada alternativa de trabajo estará sujeta a las siguientes reglas:

1. No podrá exceder de treinta y seis (36) horas semanales.
2. La distribución de las horas de trabajo señaladas en el numeral anterior deberán constar por escrito en el contrato especial alternativo de trabajo para el estudiante trabajador, en el cual el turno diario no podrá exceder las 12 horas continuas y durante

este turno, los estudiantes trabajadores tendrán derecho a los descansos obligatorios establecidos en la normatividad laboral sin que los mismos sean descontados del turno señalado.

3. El acuerdo podrá establecer diferentes alternativas de jornadas de trabajo diarias y semanales de forma mensual, teniendo en cuenta las necesidades del estudiante trabajador, de acuerdo a su horario y actividades académicas programadas para cada semestre.
4. En el evento de que el estudiante trabajador, requiera adoptar algunas de las jornadas alternativamente pactadas para cumplir con sus deberes académicos, deberá comunicarlo al empleador de manera escrita con 5 días de anterioridad.
5. El estudiante trabajador tendrá derecho a un permiso no remunerado durante el semestre, con ocasión de rendir sus exámenes académicos.
6. No se pactarán horas extras durante el período académico, podrán solo pactarse de común acuerdo entre las partes durante el receso académico.
7. Podrá convenirse entre el empleador y el estudiante trabajador, que el disfrute del periodo de vacaciones coincida con el receso del periodo académico.

Artículo 10. *Auxilio de Cesantía.* Adiciónese un párrafo al artículo 249 del Código Sustantivo del Trabajo el cual quedará así:

**Parágrafo.** A los jóvenes con la condición de estudiante trabajador que suscriban Contratos Especiales Alternativos de Trabajo para Estudiantes Trabajadores, se les pagará como auxilio de cesantía el equivalente a un 80% de un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.

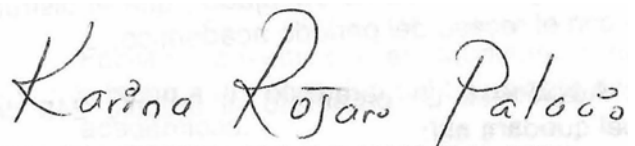
Artículo 11. *Disposiciones Generales:*

1. El Ministerio del Trabajo en función de su misión de formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización de empleo; respecto a los derechos fundamentales del trabajo; deberá coordinar, ejecutar, vigilar y sancionar todas aquellas conductas que vayan en detrimento de la población de estudiantes trabajadores.
2. Los adolescentes de 17 años, para poder acceder al empleo, deberán tramitarse el respectivo permiso ante el Ministerio del Trabajo, de acuerdo con lo señalado en la ley.
3. Este contrato es alternativo a aquellos celebrados al amparo de las normas

generales, por lo anterior los jóvenes que no cumplan los requisitos señalados en este contrato podrán mantenerse regulados por la legislación general y no se verá alterada su situación laboral.

4. Los jóvenes estudiantes entre los 17 y 28 años que se encuentren con anterioridad a la vigencia de esta ley, vinculados laboralmente podrán acogerse al régimen especial de este tipo de contrato para el estudiante trabajador.
5. Aquellas materias que no se encuentren reguladas en el contrato especial alternativo de trabajo para el estudiante trabajador, se regirán por las normas establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, en la medida en que no sean incompatibles.
6. En el caso de cumplir 28 años o dejar de ser alumno regular, el contrato termina inmediatamente.
7. Para el Contrato Especial Alternativo de Trabajo para el Estudiante trabajador aplicarán todos los beneficios establecidos en todas las leyes vigentes para los empleadores que vinculen jóvenes entre los 17 y 28 años a su planta de personal.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.



**KARINA ESTEFANIA ROJANO PALACIO**  
Representante a la Cámara por el Atlántico

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes Legislativos

En nuestro país la Ley 789 de 2002<sup>1</sup> establece beneficios para la contratación de jóvenes; por su parte el Código Sustantivo del Trabajo de manera general establece que la jornada diaria podrá distribuirse de manera variable durante la respectiva semana.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 789 de 2002 existe un régimen especial de aportes para estudiantes menores de 25 años y mayores de 16 años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro (4) horas, que a su vez trabajen en jornadas hasta de cuatro (4) horas diarias o jornadas flexibles de veinticuatro (24) horas semanales, sin exceder la jornada diaria de seis (6) horas, se regirán de la siguiente manera:

- a). Estarán excluidos de los aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar,

<sup>1</sup> Ley 789 de 2002 “por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo”.



siempre que no representen más del diez (10%) por ciento del valor de la nómina de la respectiva empresa;

- b). Sus empleadores deberán efectuar los aportes para pensiones, salud y riesgos profesionales, en las proporciones y porcentajes establecidos en las leyes que rigen al Sistema de Seguridad Social, y su base de cotización será como mínimo un (1) salario mínimo mensual legal vigente, (smmlv).

Como podemos observar la legislación colombiana en el tema de flexibilidad laboral para los jóvenes que deban distribuir su tiempo entre su jornada laboral y académica es insuficiente y laxa, motivo que me impulsó a presentar este proyecto de ley con el interés y sentir de una joven que busca mejorar las condiciones a través de la ley en un asunto tan importante para las nuevas generaciones.

**Consideraciones generales**

Las estadísticas de Colombia y a nivel mundial demuestran que la tasa de desempleo juvenil es superior a la tasa general.

Según el Dane en Boletín publicado el 12 de diciembre de 2018 el Mercado laboral de la Juventud, durante el trimestre móvil entre agosto - octubre 2012- 2018 la tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años), ha aumentado<sup>2</sup>.

**Gráfico 1. Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años)**



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Las razones de esta situación son múltiples, dentro de las cuales influye el hecho de no contar con una experiencia laboral previa y es esta la mayor causa para que las plataformas virtuales estén generando movilidad de empleo, pero también se hace a costa de la precarización del trabajo; ya que algunas de estas aplicaciones móviles o empresas, aseguran que no existe relación laboral directa con ellos y por eso no están obligadas a garantizar a sus empleados derechos básicos frente a las protecciones y garantías consignadas en la Constitución, como los aportes a seguridad social, o un sueldo mínimo por el tiempo trabajado<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_ago18\\_oct18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_ago18_oct18.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.elespectador.com/economia/informalidad-y-malas-condiciones-laborales-en-uber-y-rappi-articulo-742332>

**Tabla 1. participación, variación y contribución a la variación de la población ocupada joven según posición ocupacional total nacional**

Posición ocupacional	Participación (%)	Variación (%)	Contribución (p.p.) <sup>^</sup>
Total Nacional	100,0	0,7	0,7
Trabajador por cuenta propia	35,0	8,9	2,9
Jornalero o peón	4,3	10,1	0,4
Otras posiciones*	2,7	-8,8	-0,3
Empleado doméstico	1,9	-13,4	-0,3
Obrero, empleado particular	49,4	-1,8	-0,9
Trabajador sin remuneración*	6,7	-14,2	-1,1

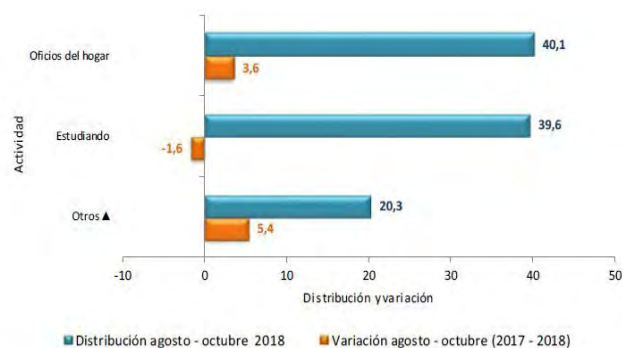
Fuente: DANE, GEIH.

Al respecto, frente a dicha situación como se dio a conocer ante la opinión pública a través de los diferentes medios de comunicación nacional, Rappi al ser interrogados frente a la precarización laboral, la compañía manifestó “que los rappideros son emprendedores independientes que han encontrado en esta plataforma, la posibilidad de tener oportunidades económicas e ingresos extra para poder realizar sus proyectos personales y profesionales. Ellos pueden conectarse a la aplicación y escoger los pedidos de acuerdo a sus necesidades y flexibilidad de tiempo”<sup>4</sup>.

Ante la preocupación que nos embarga todo este tipo de riesgos que se pueden presentar cuando estos domiciliarios realizan sus labores, y teniendo en cuenta que en un gran porcentaje estos trabajadores son población dentro de los 18 a los 28 años, nos surge la idea de trabajar en una iniciativa con el fin de protegerlos y proveerles herramientas legales que les brinde garantías y oportunidades para flexibilizar su jornada laboral, generando recursos para desarrollar sus estudios, con los cuales tendrán la oportunidad de ser un jóvenes más competitivos o emprendedores.

Por otro lado, es importante señalar que, en Colombia, los jóvenes inactivos (aquellos que no se encuentran trabajando ni buscando trabajo), un alto porcentaje se declaran en dicha situación debido a que se encuentran estudiando.

**Gráfico 16. Distribución y variación de la población inactiva total nacional agosto-octubre (2017/2018)**

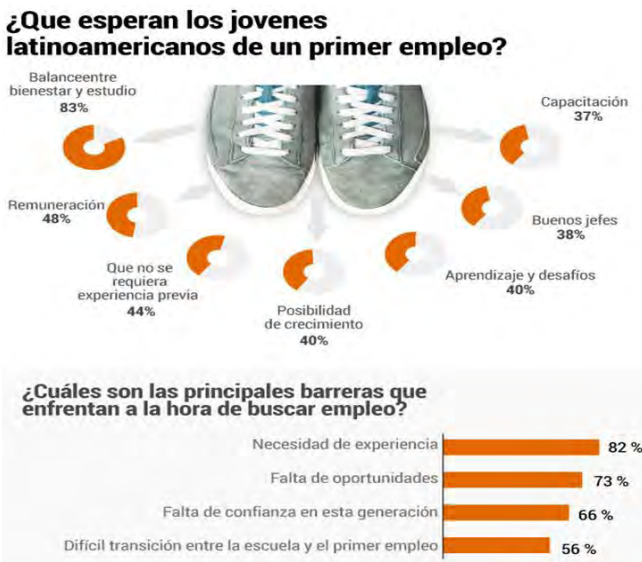


Fuente: DANE – GEIH

<sup>4</sup> <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/porque-protestan-los-trabajadores-de-rappi/20181020/nota/3814324.aspx>

A pesar de encontrarse estudiando, no significa necesariamente que los jóvenes no estén interesados en combinar su actividad académica con un empleo, por lo anterior en un importante porcentaje la decisión de no trabajar tiene relación con un contrato de trabajo formal que no se adecue a sus horarios y actividades académicas.

Un estudio elaborado por la consultora Trendsity, para Arcos Dorados, la franquicia de McDonald's que opera la marca en América Latina, identifica cuáles son las tendencias asociadas al mundo laboral de los jóvenes<sup>5</sup>.



FUENTE: <https://www.elespectador.com>

Por otro lado, también hemos encontrado que en la población joven se presenta el no ingresar o la deserción en la educación superior, debido a la necesidad de apoyar económicamente a su familia, ello debido a la falta de compatibilización entre estudio y trabajo, como consecuencia de la ausencia de horarios laborales flexibles.

Como consecuencia de lo precedente y habiendo estudiado a fondo las diferentes iniciativas que se han dado en algunos países sobre la materia; nos llama la atención el estatuto laboral juvenil que se plantea establecer en Chile<sup>6</sup> y del cual hemos tomado algunas ideas básicas para desarrollar en nuestra legislación laboral una figura contractual que le ayude a los jóvenes que estudian y trabajan a complementar su preparación académica con el ingreso económico que les permitirá financiar costos asociados a los estudios, al igual de tener ventajas al anticipar el ingreso de los jóvenes al mundo laboral, enriqueciendo su currículum, por lo que al graduarse de sus estudios podrán acreditar no solo conocimientos profesionales sino además experiencia laboral.

De igual manera, teniendo en cuenta que la limitación entre la compatibilización de los horarios laborales con los académicos presenta

una dificultad por la continuidad de la jornada de trabajo, se crea a través de esta iniciativa la posibilidad de establecer turnos que permitan interrumpir la jornada diaria de acuerdo con las características de esta especial relación laboral permitida en el Contrato Especial Alternativo; sin embargo con el fin de resguardar los derechos de los estudiantes trabajadores no podrá exceder el turno diario de 12 horas continuas y durante este turno, los estudiantes trabajadores tendrán derecho a los descansos obligatorios establecidos en la normatividad laboral sin que los mismos sean descontados del turno señalado.

Finalmente, con la creación de este Contrato Especial de Trabajo para el Estudiante Trabajador, buscamos contribuir a aumentar el empleo formal para los jóvenes, incentivando su contratación, al brindarle beneficios representativos a los empleadores, como la de exonerarlos de un porcentaje del 20% en el pago de cesantías y permitir la compatibilización entre empleo y estudio, reduciendo así, las altas tasas de desempleo que hoy existe para esta población en nuestro país.

**Fundamentos Constitucionales<sup>7</sup>**

El artículo 45 de la Constitución Política establece que:

*“El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”.*

A través de esta norma permite la participación de los jóvenes en los diferentes órganos tanto públicos como privados y les da voz para que sean escuchados y su opinión sea tenida en cuenta en la creación de políticas estatales en pro de su desarrollo integral y personal, participando y ejerciendo la ciudadanía, ingresando a la vida laboral y teniendo acceso a servicios como la educación entre otros.

De igual manera, el derecho al trabajo en condiciones dignas es un derecho fundamental consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política:

*“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

Como también encontramos la educación dentro de los derechos fundamentales, plasmado en el artículo 67 de la Constitución Política:

*“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a*

<sup>5</sup> <https://www.elespectador.com/economia/el-reto-de-los-jovenes-trabajar-y-estudiar-al-tiempo-articulo-734936>

<sup>6</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9402&prmBolotin=8996-13](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9402&prmBolotin=8996-13)

<sup>7</sup> Constitución Política De Colombia. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#25](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#25)

la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

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

### **Marco Normativo**

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la República, en los artículos 114, 150 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al Congreso para presentar este tipo de iniciativas<sup>8</sup>:

*“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.*

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.*

*“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.*

A su turno la Ley Estatutaria 1622 de 2013, Estatuto de Ciudadanía Juvenil, establece en su artículo 8° las medidas de prevención, protección, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes:

*“Medidas de protección:*

4. *Desarrollar estrategias que aseguren la seguridad en las condiciones laborales y la remuneración justa.*

*Medidas de Promoción:*

1. *Establecer mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad, y potenciar mecanismos de orientación e inserción laborales.*
24. *Garantizar una educación de calidad, creando las condiciones necesarias para que sea accesible a las personas jóvenes, en el marco de las leyes.*
25. *Generar estímulos que garanticen la permanencia de las personas jóvenes en los programas de educación general básica, secundaria, técnica, universitaria.*

<sup>8</sup> Constitution Política De Colombia. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#25](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#25)

26. *Garantizar la educación en iguales condiciones de calidad y del más alto nivel para todas las personas jóvenes”<sup>9</sup>.*

Colombia ha venido ajustando sus políticas públicas y su legislación, pero la realidad que afronta actualmente la juventud; requiere de una legislación que reconozca las necesidades y los contextos económicos y culturales con los que conviven los adolescentes en nuestro país.

### **Legislación comparada sobre jornada de trabajo flexible para estudiantes trabajadores.**

En varios países han avanzado en la regulación de la flexibilidad laboral para jóvenes estudiantes de educación superior que quieran compatibilizar sus responsabilidades académicas con una actividad laboral.<sup>10</sup>

1. Uruguay: La Ley de Empleo Juvenil, número 19.133 de 2013, dispone que la jornada de trabajo de los jóvenes debe ser compatible con los horarios de sus estudios. Así, el artículo 27, establece que los empleadores no podrán establecer un régimen de horario rotativo a aquel personal de entre 15 y 24 años de edad que se encuentre cursando los estudios curriculares de “educación primaria, secundaria básica o superior, educación técnico profesional superior, enseñanza universitaria de grado y terciaria de naturaleza pública o privada habilitadas por el Ministerio de Educación y Cultura, realizando cursos en el marco del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional u otros reconocidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

Por su parte, el mismo artículo 27 establece que las entidades educativas o formativas ante las que los jóvenes acrediten fehacientemente que realizan una actividad laboral, en caso de contar con la oferta de cursos necesaria, “deberá acceder a las solicitudes de cambios de horarios de cursos para que él o la joven pueda compatibilizar el trabajo y el estudio”.

2. Portugal: En el Código del Trabajo de Portugal, se regula al trabajador estudiante, entre los artículos 89 y 96.

En primer lugar, se considera trabajador estudiante aquel que asiste a cualquier nivel de la enseñanza escolar y posgrado, maestría o doctorado en una institución educacional o curso de formación profesional o un programa de empleo temporal para los jóvenes con la misma longitud y hasta seis meses (artículo 89). Este trabajador

<sup>9</sup> Ley Estatutaria 1622 de 2013 “Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones”.

<sup>10</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23661/1/Informe%20jornada%20trabajo%20estudiantes\\_sept2016\\_vf.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23661/1/Informe%20jornada%20trabajo%20estudiantes_sept2016_vf.pdf)

debe acreditar, al empleador, su condición de estudiante, presentando además la agenda de sus actividades educativas, a las que debe asistir (artículo 94 del Código).

El Código establece (artículo 90) que, en la medida de lo posible, se deberá ajustar las horas de trabajo para que el estudiante pueda asistir a clases o para su desplazamiento a las aulas. En caso de que no sea posible aplicar la regla reseñada, el estudiante puede ausentarse de su trabajo para asistir a clases.

Conforme el mismo artículo 90, la posibilidad de ausentarse, puede ser utilizado una sola vez o fraccionadamente, según escoja el trabajador estudiante, teniendo la siguiente duración máxima, dependiendo del periodo normal de trabajo semanal: a) Tres horas semanales, para un periodo igual o superior a 20 horas e inferior a 30 horas; b) Cuatro horas semanales para periodo igual o superior a 30 horas e inferior a 34 horas; c) Cinco horas semanales para periodo igual o superior a 34 horas e inferior a 38 horas; d) Seis horas semanales para periodo igual o superior a 38 horas.

De la misma manera, el artículo 90 dispone que el trabajador estudiante cuya jornada de trabajo es imposible de ajustar los turnos, de acuerdo con lo señalado anteriormente, tendrá preferencia para ocupar puestos de trabajo compatibles con su calificación profesional y con la frecuencia de sus clases.

El Código dispone que si las horas de trabajo ajustadas al tiempo fuera para asistir a clases, ponen claramente en peligro el funcionamiento de la empresa, sobre todo por el número de trabajadores y estudiantes existentes, el empleador promoverá un acuerdo con el trabajador afectado y el Comité de trabajadores, o en su defecto con el comité intersindical, comités sindicales o delegados sindicales sobre la modalidad en que el interés puede ser satisfecho o, a falta de acuerdo, decidirá con motivos razonables e informará al empleado por escrito (artículo 90). El trabajador-estudiante no está obligado a trabajar horas extraordinarias salvo por fuerza mayor o bajo un esquema de adaptabilidad, banco de horas o en horario concentrado, salvo cuando coincide con sus horas de clase o pruebas de evaluación (artículo 90).

De la misma manera, el artículo 90 dispone que al trabajador-estudiante que trabaje en régimen de adaptabilidad, banco de horas o en horario concentrado, se le debe proporcionar un día al mes de dispensa, sin pérdida de derechos, contando como día efectivamente trabajado.

En relación a los días que coinciden con pruebas o evaluaciones, el artículo 91 del Código establece, como regla general que el estudiante trabajador puede ausentarse justificadamente por razones de prueba o evaluación, de la siguiente manera:

- El día de la prueba o evaluación y el inmediatamente anterior;
- En el caso de pruebas en días consecutivos o más de una prueba en el mismo día, los días inmediatamente anteriores cuantos tantos sean las pruebas a rendir;
- Los días indicados incluyen días de descanso semanal y vacaciones;
- Las ausencias indicadas, no podrán exceder de cuatro días por materia, en cada año escolar.

El derecho antes indicado solo puede ejercerse hasta por dos años académicos para cada materia.

El Código establece, en el mismo artículo 91, reglas especiales para el régimen europeo de transferencia o acumulaciones de créditos (ECTS).

Igualmente, en esta misma materia, se precisa lo que se entiende por pruebas o evaluaciones: el examen u otra prueba, escrita u oral, o la presentación de los trabajos, si este reemplaza o complementa y determina directa o indirectamente el rendimiento escolar.

En materia de feriados, el trabajador estudiante, (artículo 92 del Código) tiene derecho a utilizar el período de vacaciones de acuerdo a sus necesidades educativas y puede tomar hasta 15 días intercalados, en la medida en que ello sea compatible con las exigencias imperiosas de operación de la empresa. Asimismo, el trabajador estudiante tiene derecho, en cada año calendario, a un permiso sin sueldo, de duración de 10 días seguidos o intercalados (artículo 92).

El artículo 94 señala que, por regla general, el trabajador estudiante debe escoger, entre las posibilidades existentes, con el horario más compatible con su horario de trabajo, bajo sanción de no beneficiarse de los derechos. Asimismo, este trabajador estudiante no puede acumular los derechos previstos en este Código, con otros posibles regímenes destinados a la misma finalidad, en particular con respecto a ausentarse del trabajo para asistir a clases, licencias por razones educativas o ausencias para proporcionar pruebas de evaluación.

El Código del Trabajo (artículo 95) dispone de las causales de término de los derechos reseñados, sea por el no uso de los mismos durante un periodo determinado o bien por declaraciones falsas.

Por último, el artículo 96 dispone que el trabajador estudiante deberá comprobar ante su empleador el uso apropiado de sus derechos, al final de cada año lectivo; asimismo, se deberá determinar el mecanismo de control de asistencia educacional y se dispone el plazo para que el trabajador deba solicitar los permisos antes indicados: a) 48 horas, si no es factible tan pronto como sea posible, en el caso de una licencia de un día; b) ocho días para permisos de dos a cinco días; c) 15 días, en el caso de más de cinco días de permiso.

3. México: De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo (artículo 39 F), las relaciones de trabajo por tiempo indeterminado, serán continuas por regla general, pero podrán pactarse para labores discontinuas cuando los servicios requeridos sean para labores fijas y periódicas de carácter discontinuo, en los casos de actividades de temporada o que no exijan la prestación de servicios toda la semana, el mes o el año. Los trabajadores que presten servicios bajo esta modalidad tienen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores por tiempo indeterminado, en proporción al tiempo trabajado en cada periodo.

Respecto de la norma del artículo 39 F, Juárez (2015:13) sostiene que este tipo de contrato de relaciones discontinuas, facilita a los empleadores contratar por ejemplo a estudiantes, para trabajar solo jornadas de medio tiempo, fines de semana o en temporadas. Estos trabajadores tienen los mismos derechos y obligaciones que aquellos contratados por tiempo indeterminado, en proporción al tiempo trabajado en cada periodo.

4. Reino Unido: De acuerdo a la Employment Rights Act 1996, existe el llamado trabajo flexible (*Flexible working*). Este es, cualquier forma de trabajo que no sea la normal y que puede implicar cambios en las horas que trabaja un empleado, los tiempos que se requieren para trabajar o su lugar de trabajo. De acuerdo al Gobierno de Reino Unido, es una forma de trabajar que se ajusta a las necesidades de los trabajadores (Gov, 2016).

Así, por ejemplo, se señala que casos de trabajo flexible son (Gov, 2016):

- Medio tiempo: Se trabajan menos horas del tiempo completo (por lo general, trabajando menos días).
- Horario comprimido: Se trabajan las mismas horas de trabajo a tiempo completo, pero en menor número de días.
- Horario flexible: El trabajador decide cuándo comenzar y el término de su jornada (dentro de los límites acordados), pero con ciertas horas presenciales en su lugar de trabajo, por ejemplo, 10:00 a 16:00 todos los días.
- Horario anualizado: El trabajador tiene que trabajar un cierto número de horas a lo largo del año, pero tienen cierta flexibilidad sobre cuándo trabaja. A veces hay horas presenciales, en las que trabaja regularmente cada semana, y el resto de las horas, las desempeña en modalidad flexible o cuando hay demanda adicional en el trabajo.
- Horarios diferenciados: El trabajador tiene diferentes horas de inicio, descanso y término que el resto de los trabajadores.

El derecho es poder solicitar este sistema flexible y corresponde a todos los trabajadores que han trabajado para el mismo empleador, a lo menos 26 semanas y así lo han acordado con este último, o bien han sido autorizados por un tribunal. Supone un cambio en las obligaciones y derechos del contrato de trabajo (ACAS, 2014:4).

Los trabajadores interesados en trabajar en una modalidad flexible deben presentar por escrito, a su empleador, una solicitud con una “propuesta razonable” (*reasonable manner*), la que podría por ejemplo indicar las ventajas y desventajas del cambio o proponer una reunión para discutir la petición (Gov, 2016). La propuesta puede ser presentada una vez cada 12 meses (ACAS, 2014b:1).

A su vez, el empleador debe responder la solicitud, aceptándola o rechazándola. En este último caso, puede invocar razones comerciales o empresariales para el rechazo. En todo caso, el trabajador puede apelar ante un Tribunal Laboral (Gov, 2016).

5. En Chile también se viene avanzando en el tema, recientemente se aprobó en primer debate un proyecto de ley que busca crear un Estatuto Laboral para Jóvenes que se encuentren estudiando en la educación superior. El Ministro del Trabajo y Previsión Social, Nicolás Monckeberg precisó que se quiere que los jóvenes que estudian y quieren trabajar lo puedan hacer y lo hagan con un contrato de trabajo, de manera formal, con empleos de calidad, pero además con seguridad social y protección.

### **Impacto Fiscal**

Es claro que lo estipulado en el proyecto de ley en un principio no supone un impacto fiscal, por lo que cabe en este punto recordar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007<sup>11</sup>.

*La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa*

<sup>11</sup> Sentencia C-502 de 2007 Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

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

De igual manera, se establece que es preciso reiterar que el Ministerio de Hacienda debe participar en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, el cual debe informar a los Congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto para no afectar la validez del proceso legislativo ni viciar la ley correspondiente.

Cordialmente,

*Karina Rojano Palacio*  
**KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO**  
 Representante a la Cámara por el Atlántico

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 345 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por la honorable Representante Karina Estefanía Rojano Palacio.

El Secretario General,  
*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2019**  
**CÁMARA**

*“por medio de la cual se adopta un sistema de información para el sector Agropecuario”.*

El Congreso de Colombia  
 DECRETA:

Artículo 1°. *Plataforma Tecnológica de Información para la Gestión de Riesgo Agropecuario.* Créase la Plataforma Tecnológica para la Gestión de Riesgo Agropecuario como un sistema que consolide la información generada por las diferentes entidades públicas que conocen o

generan información del sector agropecuario, que permita a los intermediarios financieros gestionar los riesgos asociados a dicho sector.

El Gobierno nacional, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley, reglamentará lo referente a la entidad administradora de dicha plataforma, la información objeto de reporte, su ambiente tecnológico y de seguridad, y en general todas las condiciones que permitan un adecuado acceso a los usuarios a la misma, pudiendo acceder en las condiciones que se reglamenten, por parte de los operadores de información y de los gremios del sector agropecuario.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
 Senador de la República

OSCAR DARIO PEREZ PINEDA  
 Representante a la Cámara

*Juan Luis Ferrer*  
*Abon Juan Benito*  
*Pedro Pineda*  
 Rep. Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Siendo la información uno de los insumos fundamentales para el desempeño de cualquier actividad económica, y que facilita los análisis de crédito, puesto que permite a los financiadores tanto del sector real (proveedores) como del financiero, facilitar recursos y bienes a los productores y comercializadores del sector agropecuario, reviste especial importancia que para lograr este acceso al financiamiento se pueda contar con una gran malla de información sectorial a la que todos los actores involucrados puedan acceder, y que no involucre los reportes de la información financiera individuales de las personas naturales o jurídicas de dicho sector, sino toda aquella de carácter general relacionada con la actividad de este importante actor económico del país.

**1. Importancia para el sector agropecuario**

El sector agropecuario representa uno de los pilares de la economía del país, debido a su importancia estratégica para la seguridad alimentaria, y, además, es uno de los relevantes en materia social, pues de él depende un importante número de familias colombianas.

Infortunadamente, este sector se ha visto obligado a afrontar graves inconvenientes, como por ejemplo la violencia en muchas de sus zonas, fenómenos climáticos, problemas fitosanitarios, importación de productos básicos a precios bajos y el contrabando, solo por citar algunos, los cuales han inspirado al Congreso de la República y al Gobierno nacional a tomar medidas tendientes a fomentar la reactivación del sector agropecuario. A manera de ejemplo se resaltan las Leyes 302 de 1996, 1504 de 2011, 1694 de 2013 (artículo 3°) y 1731 de 2014 y los Decretos 967 de 2000, 1257

de 2001, 931 de 2002, 2795 de 2004, 2841 de 2006 y 355 de 2014, que en gran medida tendían a beneficiar a los deudores del sector con plazos y reestructuraciones a través de los mecanismos del PRAN y del FONSA, pero que realmente no la produjeron, por no ser este el mecanismo, puesto que antes bien generaron una cultura del no pago y un rechazo de los deudores de este sector entre los financiadores.

De otro lado y según el informe de coyuntura agropecuaria del primer trimestre de 2018 publicado por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), para el sector agropecuario no es claro el panorama.

En efecto, el primer trimestre de 2018 se vio marcado por un aumento de los precios del petróleo, por lo que los insumos agrícolas, derivados del petróleo en su mayoría, también aumentaron, pero con un margen más amplio que el de los alimentos (entre el 13% y el 15% primer trimestre año comparado). Comparando los mismos periodos de tiempo, las cotizaciones internacionales de las principales exportaciones agropecuarias colombianas presentaron comportamientos diversos, pues el café suave colombiano y el aceite crudo de palma cayeron 13%, mientras que el azúcar y el banano aumentaron el 15%. Dichas variaciones van de la mano del comportamiento de la producción de dichos productos. Por su parte, las principales importaciones de productos agropecuarios en Colombia estuvieron marcadas por el alza del 25% en trigo y 12% la torta de soya, lo que significó mayores costos de producción para el sector pecuario y la industria de alimentos de panadería. Las exportaciones de materias primas agropecuarias, y las exportaciones en general, muestran caídas determinadas por una mayor producción china y gran incertidumbre sobre las reglas de juego comerciales, tras amenazas arancelarias entre China y Estados Unidos.

Con respecto al mercado colombiano, sigue bajo déficit comercial el volumen de los productos agropecuarios. El índice de Precios al Productor (IPP) durante el trimestre estuvo marcado por mayores precios de los combustibles, que significaron 3,4% del total de productos y 0,7% en alimentos.

De otro lado, la devaluación del peso con respecto al dólar en el primer trimestre, consecuencia de los altos precios del petróleo, generó que los costos de la producción con respecto a la importación de fertilizantes agrícolas aumentaran. Esto, sumado a una disminución de los precios internacionales de varios de los alimentos producidos en Colombia con gran participación, ha aumentado los costos de producción reflejado en el IPP<sup>1</sup>.

Ahora bien, el campo colombiano es uno de los motores de la economía nacional y una de

las dificultades que atraviesan los productores agropecuarios es la dificultad de acceso al sector financiero como consecuencia de la falta de información relacionada con el sector y el producto que generan en específico.

La cartera agropecuaria ha mantenido un leve rezago con respecto a la cartera total del país y su avance en el tiempo ha sido mucho menos dinámico. En efecto, mientras la profundización de la cartera total dentro del PIB ha aumentado cerca de 11 puntos porcentuales en el último lustro, la profundización de la cartera agropecuaria apenas lo ha hecho en 9 puntos porcentuales. Asimismo, la falta de información en el sector rural se constituye como una de las principales barreras no solo para el acceso al crédito, sino, en general, para el diseño de las políticas públicas enfocadas en las regiones rurales y en las rurales dispersas del país.

## 2. Objeto

Por lo anterior, con la presente iniciativa se busca establecer un mecanismo de información global nacional con el que cuenten los productores del sector, pero también las autoridades y los financiadores, tanto proveedores del sector real como financieros, creando una plataforma tecnológica que consolide la información generada por los diferentes actores que producen información del sector agropecuario y que permita a los intermediarios financieros gestionar los riesgos asociados a dicho mercado. Sería una herramienta similar a la que actualmente lidera el Gobierno nacional con el SIGRA (Sistema de Información para la Gestión Integral de Riesgos Agropecuarios) y que tendría como objetivo servir como herramienta para apoyar la toma de decisiones y orientar la formulación, implementación y seguimiento de política, así como apoyar en el desarrollo de instrumentos y estrategias en la gestión del riesgo del sector agropecuario y financiero.

La Plataforma objeto de esta iniciativa brindaría mayores herramientas al sector financiero frente al otorgamiento de créditos y para la bancarización de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país, en tanto podrá realizar una mejor gestión del riesgo crediticio, en cuanto que reunirá la información necesaria para poder estimar los diferentes riesgos a los que se ve enfrentado el sector agropecuario.

## 3. Fundamento Constitucional

La propuesta legislativa contenida en este proyecto se enmarca en la Constitución Política de Colombia y particularmente en los siguientes artículos:

*“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con*

<sup>1</sup> Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Informe Trimestral de Coyuntura Agropecuaria. Trimestre I de 2018.

*el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.*

*“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.*

*“Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.*



ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
Senador de la República



OSCAR DARIO PEREZ PINEDA  
Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 26 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 351 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante Óscar Darío Pérez y el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez.

El Secretario General,

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 353 DE 2019  
CÁMARA**

*por la cual se dictan disposiciones sobre prevención, declaración y sanción de las situaciones de conflicto de intereses.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Aplicación.* Para todos los efectos previstos en las normas que se ocupan de los conflictos de intereses, estos se presentan cuando el servidor público tiene un interés personal, familiar, económico o de otra índole relevante relacionado con su trabajo, que podría afectar la imparcialidad con que desempeña sus funciones.

El conflicto de intereses ocurre cuando el asunto del cual conoce el servidor público lo afecta de

alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, civil o de crianza, o a sus socios de hecho o de derecho o a las sociedades distintas de las anónimas abiertas o asociaciones de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte dentro de los dos años anteriores a la posesión del cargo y sobre las que aquel o estas tengan el control de sus decisiones.

Parágrafo. El conflicto de intereses es potencial cuando el servidor público tiene intereses privados de naturaleza tal que puedan conducir a un conflicto en caso de que, en un futuro, tenga que intervenir en relación con ellos en ejercicio de las funciones propias de su cargo.

Artículo 2°. *Situaciones que configuran conflicto de intereses.* Para los efectos previstos en el artículo anterior, las siguientes son situaciones que configuran conflictos de intereses, sin perjuicio de las eventualidades específicas previstas en leyes especiales:

- a) Hacer parte el servidor público o una de las personas naturales relacionadas en el artículo 1° de una organización, gremio o asociación profesional que pueda estar involucrada en una relación contractual o encontrarse bajo la regulación, gestión, control o decisión de uno de los destinatarios de la presente ley.
- b) Haber tenido el servidor público acceso privilegiado a información confidencial de particulares o de otros servidores públicos que luego sirva o interese en actuaciones, trámites, procedimientos o procesos de los cuales deba conocer por razón de las funciones propias de su cargo o respecto de los cuales sea el superior jerárquico o funcional de quienes sean los competentes para tomar decisiones.
- c) Haber recibido para sí o para las personas señaladas en el artículo 1° de la presente ley regalos, dádivas, donaciones, comisiones, honorarios, salarios o prestaciones de una persona natural o jurídica cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su función.
- d) Haber prestado servicios remunerados dentro del año anterior a la posesión como servidor público a gremios, sociedades, asociaciones, sindicatos o grupos sociales o económicos, cuyos intereses puedan verse afectados como resultado de las actuaciones, trámites, procedimientos o procesos a su cargo.

Artículo 3°. *Registro de intereses privados.* Las oficinas de control interno de las entidades que conforman la rama ejecutiva del poder público y de los órganos constitucionales autónomos, los



organismos de control y la organización electoral, llevarán un registro de los intereses privados de los representantes legales, miembros de las juntas o consejos directivos, servidores públicos del nivel directivo, ordenadores del gasto, tesoreros y pagadores.

En las corporaciones de elección popular ese registro será llevado por las secretarías respectivas, en relación tanto con los servidores públicos elegidos popularmente, como respecto de quienes ejerzan funciones de representación legal, ordenación del gasto, tesorería o pagaduría u ocupen cargos pertenecientes al nivel directivo de la planta de personal de la correspondiente corporación.

En la rama judicial, el registro será llevado de la siguiente manera:

- a) Por los Consejos Seccionales de la Judicatura en relación con los jueces, magistrados y secretarios de tribunal y con los servidores públicos de aquellas corporaciones que ejerzan funciones de representación legal, ordenación del gasto, tesorería o pagaduría u ocupen cargos pertenecientes al nivel directivo de la planta de personal correspondiente.
- b) Por el Consejo Superior de la Judicatura en relación con los magistrados, magistrados auxiliares y secretarios de sala, sección o subsección de esa corporación y de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la JEP, el Consejo Superior de Disciplina Judicial y el Fiscal General de la Nación, así como respecto de quienes en aquella corporación, en la Fiscalía General de la Nación y en el Instituto Nacional de Medicina Legal ejerzan funciones de representación legal, ordenación del gasto, tesorería o pagaduría u ocupen cargos pertenecientes al nivel directivo de sus plantas de personal.

Parágrafo Transitorio. Mientras entra en operación la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, lo previsto en la presente ley se aplicará a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 4°. *Contenido del registro de intereses privados.* Los servidores públicos relacionados en el artículo anterior y los particulares que participen en las juntas o consejos directivos de tales entidades u organismos consignarán la información relacionada con su actividad privada. En ella se incluirá:

- a) La relación de los bienes inmuebles de los cuales obtenga un beneficio o provecho económico.
- b) Las acciones, cuotas de interés social y demás instrumentos de participación en el capital de sociedades o asociaciones, así como las inversiones que beneficien a estas sociedades o asociaciones cuando

el obligado tenga el control sobre sus decisiones. Cuando el capital o el interés se mantenga en una empresa privada, que es el holding de otra empresa, debe revelarse el nombre de esta última, de sus filiales y de las demás empresas subsidiarias.

- c) La relación de los fideicomisos y encargos fiduciarios de los cuales sea constituyente o beneficiario.
- d) La pertenencia a juntas o consejos directivos en empresas, sociedades o entidades sin ánimo de lucro, así como a asociaciones empresariales, gremiales y profesionales.
- e) Las inversiones en cuentas de ahorro, bonos, fondos de inversión, fondos de ahorro voluntario.
- f) La propiedad de otros activos diferentes a los muebles y enseres familiares, los efectos personales y un vehículo para uso personal.
- g) Los pasivos financieros, préstamos e hipotecas.
- h) El nombre de cualquier partido político, culto religioso, establecimiento educativo o entidad privada que haya recibido donaciones por parte del servidor público y que le hayan representado deducciones a su favor en la declaración de renta en los últimos cinco años.
- i) Otros intereses personales que podrían constituir una posible situación de conflicto de intereses, tales como empleos u ocupaciones anteriores, acuerdos de conservación del empleo o de beneficios laborales o económicos durante el desempeño o posteriormente a la dejación del cargo.
- j) Cualquier otro interés, sea o no de carácter pecuniario, del obligado a diligenciar el registro y que causa, razonablemente parece provocar o podría provocar previsiblemente un conflicto entre los intereses privados y los deberes oficiales del servidor público.

Artículo 5°. *Término para la inscripción.* La obligación de registro establecida en la presente ley deberá cumplirse dentro de los primeros ocho (8) días siguientes a la fecha de la posesión. El incumplimiento de esta obligación constituirá causal de mala conducta.

Artículo 6°. *Actualización del registro.* Cualquier cambio que se produzca en la situación de los intereses privados de los destinatarios de la presente ley deberá inscribirse en el registro dentro de los quince (15) días siguientes a su ocurrencia. Adicionalmente, a partir de la posesión deberá incluirse en el registro la siguiente información:

- a) Cualquier regalo valorado en más de 150 UVT desde una sola fuente, o cuando dos o más regalos provenientes de la misma fuente durante la misma vigencia excedan esa cifra, que sea recibido por el obligado o por alguna de las personas relacionadas en el artículo 1°.

- b) Cualquier viaje o alojamiento recibido por el servidor público o por una persona relacionada, con indicación del origen de la contribución, las fechas del viaje y su finalidad.

Artículo 7°. *Publicidad del registro.* La información contenida en el registro será pública y estará disponible para su consulta en el portal web de cada entidad o corporación responsable de llevarlo.

Artículo 8°. *Declaración de impedimento.* Todo servidor público deberá declararse impedido para conocer y participar sobre cualquier asunto del cual deba conocer por razón de sus funciones cuando advierta la existencia de una situación que implique un conflicto de intereses en los términos de los artículos 1° y 2° de la presente ley.

Su trámite se verificará de conformidad con las normas pertinentes previstas en el Libro I del CPACA para las entidades de la rama ejecutiva, los órganos constitucionales autónomos, los organismos de control, la organización electoral, los empleados públicos de las corporaciones de elección popular y los servidores públicos de la rama judicial que ejerzan funciones administrativas; en la Ley 5 de 1992 para los servidores públicos elegidos popularmente en las corporaciones públicas; en los respectivos códigos procesales según la jurisdicción para los jueces, magistrados de tribunal y de las cortes.

Artículo 9°. *Recusación.* Quien tenga conocimiento de una situación de conflicto de intereses que no haya sido declarada por cualquiera de los destinatarios de la presente ley podrá recusarlo. A la recusación por esta causa se dará el mismo trámite señalado en las normas indicadas en el artículo anterior.

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

Artículo 11. *Transitorio.* Dentro de los tres meses siguientes a su vigencia todas las entidades estatales deberán disponer lo necesario para tener habilitado y diligenciado el registro público de intereses privados de conformidad con lo previsto en la presente ley.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Los conflictos de intereses, que se presentan cuando los intereses de un servidor público chocan o interfieren de alguna manera con los intereses y objetivos de la institución pública y así afectan indebidamente su trabajo y responsabilidades, son un fenómeno complejo, que requiere de una solución más preventiva que represiva.

La incidencia negativa que sobre el funcionamiento transparente y eficiente de las funciones públicas pueden tener los conflictos de intereses que no son oportunamente advertidos y gestionados, se atiende de mejor manera desde la prevención, la educación y la participación social.

Por ello, el objetivo de este proyecto de ley es facilitar la identificación de aquellas situaciones en que un servidor público puede llegar a estar incurso en una situación de conflicto de intereses, con el fin de que se puedan tomar oportunamente las medidas para evitar que los intereses privados involucrados en un caso en particular interfieran indebidamente con los intereses generales.

También pretende ilustrar a quienes deben proponer o elegir servidores públicos para los más altos niveles de la judicatura o de los organismos de control con el fin de que conozcan con anterioridad a la decisión de postulación o escogencia, de los conflictos potenciales de intereses que podrían llegar a convertirse en conflictos reales de intereses una vez en ejercicio de sus cargos, de manera que cuenten con elementos de juicio para valorar la conveniencia de la postulación o elección.

Para efectos de lo anterior y recurriendo a la OCDE, un conflicto de interés real implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un servidor público, en el que este tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales.

Un conflicto de interés potencial surge cuando un servidor público tiene intereses privados de naturaleza tal que puedan conducir a un conflicto en caso de que, en un futuro, el funcionario sea implicado o tuviera que participar en responsabilidades oficiales relevantes.

Así, pues, el conflicto de intereses es una situación en la que se encuentra o puede encontrarse un servidor público, que por sí misma no implica una falta disciplinaria o un delito. Lo que puede derivar en responsabilidad administrativa y eventualmente penal es no identificarla o no declarar el impedimento para actuar frente a ella y que de esa omisión surjan otras conductas como el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencias y hasta la corrupción.

Al ser el conflicto de intereses un fenómeno complejo, difícil de medir y de interpretar, la

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara

GERMÁN VARÓN COTRINO  
Senador de la República

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS  
Representante a la Cámara

ELBERT DÍAZ LOZANO

manera más de adecuada de afrontarlo es a través de la prevención, la participación social y, por último, la sanción.

En esa medida, lo procedente es hacer explícitas todas las eventualidades que llevan a que se pueda presentar un conflicto de intereses, de manera que a cualquier servidor público concernido le sea muy fácil identificar si se encuentra en una de esas situaciones y proceda a declararse impedido para participar del proceso decisorio de que se trate.

En segundo lugar y con el fin de reforzar la prevención, establecer la obligatoriedad del registro público de intereses, de manera que, en el evento en que frente a una situación de conflicto de intereses la situación no sea declarada por un servidor público, cualquier persona lo pueda recusar, a partir del conocimiento público de sus intereses privados; el registro público debe complementarse con la previsión de una sanción cuando la información consignada sea falsa o incompleta.

Finalmente, si a pesar de la existencia de una situación de conflicto de intereses, el servidor público no se aparta del asunto en particular en que la misma se presenta, debe haber, por ese solo hecho y sin perjuicio de la sanción disciplinaria o penal que se derivaría por la comisión de faltas o delitos conexos, también una consecuencia disciplinaria por la falta al deber de declararse impedido, y así lo contempla la Ley 1952 de 2019 al tipificar esta conducta como falta disciplinaria gravísima.

En esa medida, en cualquiera de las áreas de labores de las instituciones estatales, los servidores públicos pueden encontrarse ante una situación que podría conducir a un conflicto de intereses, cuando al realizar sus actividades atiendan o se relacionen con un familiar o amigo cercano, una organización, sociedad o asociación a la cual pertenecieron o continúan siendo miembros, una persona perteneciente a su comunidad, una persona u organismo con el que tiene algún tipo de obligación legal o profesional, comparte una propiedad, negocio o cuestiones similares, tiene alguna deuda, ha trabajado previamente o continúa trabajando.

También un servidor público es susceptible de tener un conflicto de intereses cuando ha sido beneficiario de dádivas, regalos, comisiones, honorarios o pago de salarios por parte de quien es sujeto de regulación, control, gestión o decisión por razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo.

De acuerdo con lo anterior, el articulado propuesto define lo que se entiende por conflicto real y conflicto potencial de intereses, señala las relaciones que pueden dar lugar a que los mismos se generen, establece la obligación de la

declaración de intereses en un registro público y regula lo relativo a la declaración de impedimentos y la formulación de recusaciones.



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO  
Representante a la Cámara



GERMÁN VARÓN COTRINO  
Senador de la República




JUAN CARLOS LOZADA VARGAS  
Representante a la Cámara



ELBERT DÍAZ LOZANO



JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 353, con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Jorge Méndez*, *Carlos Germán Navas*, *María José Pizarro* y el honorable Senador *Germán Varón* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2019  
CÁMARA

*por medio de la cual se dictan unas disposiciones legales para reconocer el legado histórico, cultural, social y el desarrollo económico del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La Nación y el Congreso de la República se vinculan y apoyan la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Riosucio, Caldas, con motivo del Bicentenario de su fundación el cual se celebra el día 7 de agosto de 2019.

**Artículo 2°.** El Gobierno nacional creará una comisión Especial Temporal Bicentenario de Riosucio, para estudiar, evaluar y proponer soluciones estructurales a la actual situación de diferencias entre los pobladores del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas, en materia de:

1. Definición de cuáles son los Resguardos reconocidos en el territorio que

comprende la jurisdicción de Riosucio, con las delimitaciones correspondientes. Adelantando un proceso de saneamiento, clarificación, reestructuración de resguardos de origen colonial.

2. Con base en estas definiciones, trazar los lineamientos sobre los cuales el municipio debe adelantar el Nuevo Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial.
3. Promover una consulta previa con el fin de concertar con todos los pobladores de Riosucio la inclusión de los planes de vida en los resguardos y en todas las otras áreas del territorio de Riosucio.
4. Definir con el Dane, cuál es el real censo de habitantes, especificando cuánta y cuál es la población indígena y cuánta y cuál la no indígena o diversa que ocupa el territorio. Definiendo cómo se determina la calidad de indígenas y cuáles habitantes de Riosucio se pueden censar como indígenas y cuáles no.
5. Definir cuáles son las zonas del territorio que son de propiedad colectiva.
6. Definir cuáles son las áreas del territorio en las cuales la propiedad es considerada de falsa tradición.
7. Presentar un plan de convivencia para que todos los pobladores de Riosucio, población indígena y no indígena, puedan convivir de manera armónica, de manera tal que todos sean beneficiarios en equilibrio y garantía de acceso a todos y cada uno de los servicios, beneficios o subsidios que ofrece el Estado en materia de salud, educación, cultura, justicia y participación en juntas de acción comunal, de acuerdo con las normas, la legislación vigente y las sentencias de las corte.
8. Establecer criterios para que los proyectos que viabiliza el Ministerio del Interior sobre etnoeducación, etnosalud, cultura, agricultura y minería, no discriminen a la población no indígena.

**Artículo 3°.** La Comisión Especial Bicentenario de Riosucio, será presidida y convocada por el Ministerio del Interior y además de esta entidad la conformarán:

- Ministerio de Defensa.
- Dane.
- Agencia Nacional de Tierras.
- Agencia de Desarrollo Rural.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Superintendencia de Notariado y Registro.
- Agencia Nacional de Minería.

- Gobernación de Caldas.
- Alcaldía de Riosucio.
- 2 Delegados del Concejo Municipal de Riosucio.
- 2 Delegados de los Resguardos.
- 2 Delegados de la comunidad no indígena.
- 1 Representante de la Juntas de Acción Comunal.
- Dos Senadores de la República designados por el Presidente del Senado.
- Dos Representantes a la Cámara del departamento de Caldas designados por el Presidente de la Cámara de Representantes.

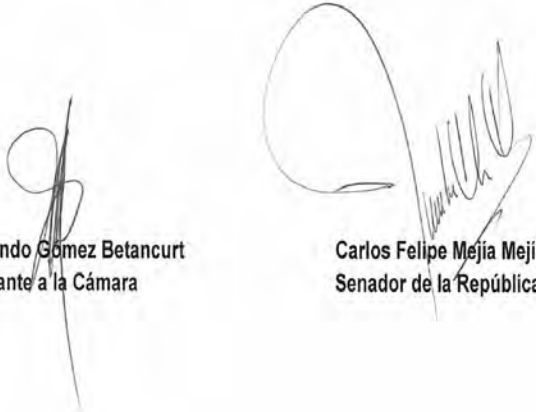
**Parágrafo 1°.** El Ministerio del Interior, dos meses después de promulgada la ley, reglamentará la elección de los delegados de los resguardos, la población no indígena y de las juntas de acción comunal, así como el funcionamiento y operación de la Comisión Especial Bicentenario de Riosucio.

**Parágrafo 2°.** La Comisión Especial Bicentenario de Riosucio ejercerá sus funciones durante dos años, a partir de la promulgación de esta ley y sesionará mensualmente durante los dos años. El plan de convivencia definido en el artículo 2°, será presentado durante el primer año de ejercicio de la Comisión.

**Artículo 4°.** A partir de la sanción de la presente ley el Gobierno nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través de todos los mecanismos de cofinanciación que contribuyan con la ejecución de proyectos de desarrollo regional, las apropiaciones necesarias que permitan adelantar las siguientes inversiones y construcciones que permitirán el desarrollo económico, social y cultural del municipio de Riosucio, Caldas y de la Región del Alto y Bajo Occidente de Caldas, así:

- Apoyo financiero para construir el Acueducto y Alcantarillado.
- Apoyo financiero para construir un escenario de múltiples usos.
- Apoyo financiero para remodelar y ampliar la plaza de mercado.
- Apoyo para comprar terrenos y desarrollar la Infraestructura física requerida por el Municipio.
- Gestión para ubicar sede presencial del Sena y Universidad en Riosucio.
- Gestión para incluir la vía Jardín Riosucio Irra en el Plan Nacional Vial.
- Gestión para designar Comisión Especializada de alto nivel para clarificar el Territorio de Riosucio Caldas.
- Gestión para hacer realidad el Proyecto Turístico de Riosucio.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.



Luis Fernando Gómez Betancurt  
Representante a la Cámara

Carlos Felipe Mejía Mejía  
Senador de la República

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presento a consideración de los miembros del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley *“por medio de la cual La Nación y la Cámara de Representantes apoyan la conmemoración del Bicentenario del Municipio de Riosucio, Caldas, se le reconoce su legado histórico y cultural y se dictan otras disposiciones”*

La Exposición de Motivos del presente proyecto de ley consta de las siguientes partes:

#### I. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

#### II. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INICIATIVA.

#### III. IMPACTO FISCAL

##### I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del proyecto que se presenta es el de buscar que el Congreso de la República y la Nación se vinculen a la conmemoración de los 200 años de fundación del municipio de Riosucio, Caldas, rindiéndole homenajes.

El texto del proyecto consta de 6 artículos, incluida su vigencia, así:

El primer artículo asocia a la Nación y al Congreso de la República a la conmemoración de los 200 años de fundación del municipio de Riosucio, Caldas, rindiendo público homenaje, y exaltando las virtudes de sus habitantes.

El segundo artículo crea la Comisión Especial Temporal Bicentenario de Riosucio y sus funciones.

El tercer artículo crea la composición y el reglamento de funcionamiento de esta Comisión.

El cuarto artículo autoriza al Gobierno nacional a contribuir a la promoción, protección, conservación y demás actos dirigidos a enaltecer el nombre del municipio, especialmente por medio de la promoción y apoyo a los proyectos de mayor importancia para el futuro de los riosuceños.

El quinto artículo autoriza al Gobierno nacional, al departamento de Caldas y al municipio de Riosucio a impulsar y apoyar ante otras

entidades la obtención de recursos adicionales o complementarios destinados al objeto de la ley.

El sexto artículo establece la vigencia.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Riosucio es un municipio digno de ser visitado no solo por sus maravillosos recursos naturales y sitios de interés para los turistas, sino por la cultura arraigada en sus gentes que con su ingenio ponen a funcionar de manera armónica los elementos que identifican su carnaval, esa alegría contagiante se ve reflejada en su ya reconocido “Carnaval de Riosucio” cuyo símbolo es el Diablo, que participa de la fiesta en medio de la Danza, las Chirimías y las Bandas que con sus colonias acompañan sus lujosas cuadrillas poniendo en escena la elocuencia de la palabra, perpetuando en el tiempo y en su historia el gran origen de sus ancestros.

El municipio se encuentra ubicado al noroccidente del departamento de Caldas, limitando con Antioquia al norte y con Risaralda al este, cuenta con más de 100 veredas, 2 corregimientos y 4 resguardos indígenas. Riosucio es el tercer municipio en Caldas en cuanto a población rural y gracias a su topografía y recursos naturales cuenta con un gran potencial de producción agropecuaria desde producción de tierra fría hasta cultivos de tierra caliente sobre el margen del río Cauca. Se destacan los cultivos de café, caña de azúcar y plátano. El municipio es reconocido por la industria de la confección de vestidos de baño y la explotación informal de la minería.

En la época precolombina Riosucio contaba con la presencia de los pueblos indígenas Turzagas, Chamíes y Pirza. Durante la Colonia el territorio Riosucio perteneció al Cantón de Supía de la Provincia del Cauca, bajo la Gobernación de Popayán. Pero Riosucio no fue “fundado” como la mayoría de los pueblos en Colombia, por un grupo de personas homogéneo: desde un comienzo coexistieron dos pueblos en uno; cada uno de ellos estableció su propio espacio público, para desarrollar las actividades de su acontecer diario y para expresar las manifestaciones colectivas de su vida social y espiritual. Dos pueblos en uno, con dos plazas y diversidad de pensamientos que hoy lo catapultan como uno de los municipios con mayor diversidad cultural de Colombia. Cada uno de esos pueblos fueron fundados por los sacerdotes y sus feligreses José Ramón Bueno y José Bonifacio Bonafont el 7 de agosto de 1819, justamente cuando Colombia nacía a la vida Republicana en libertad. Las dos parroquias fundadas, de Quebralomano y de La Montaña, cada una con su propio templo y sus terruños, fueron divididas por una imagen de Jesucristo.

Esta estatua se cambió por una de un diablo para desmotivar a los parroquianos de cruzar los linderos. Pero en medio de la convivencia diaria que generaba la cercanía de sus dos plazas, estos

pueblos tuvieron que establecer alianzas, que les permitiera realizar sus encuentros comunitarios de socialización, dejando atrás las rencillas para poder consolidarse como un solo pueblo en 1847, año en el que se decide terminar con las disputas y separaciones. La unificación se celebró con un Carnaval con la imagen del Diablo, en honor a la estatuilla divisoria.

El Carnaval jugó un papel importantísimo, como elemento generador de cambio y de unión entre sus gentes, modificando actitudes de discriminación racial, social y cultural, para constituirse finalmente en el componente principal, que ayudó a consolidar la identidad cultural del pueblo de Riosucio y sobre el cual se soportan y simbolizan sus más ancestrales tradiciones. El Carnaval luego pasó a denominarse “Carnaval de Riosucio” y fue declarado patrimonio inmaterial de Colombia por medio de la Ley 1736 del 21 de diciembre de 2014. Hoy, gracias a esa ley, el Ministerio de Cultura tiene la obligación de contribuir al fomento, conservación y financiación de dicho Carnaval. Hoy día, además de ser reconocido por dicho Carnaval, Riosucio es reconocido por su gran componente cultural donde se destaca La Danza, La Música, La Palabra, folclor supremamente rico, destacado en escenarios nacionales e internacionales.

Riosucio ha contribuido de manera importante al desarrollo y debe hacer parte del desarrollo del país, pero no un desarrollo meramente económico sino un desarrollo humano, que tenga en cuenta las necesidades y sueños de sus habitantes, y donde se puedan mantener las tradiciones y la cultura. Los riosuceños son detentores de una tradición ininterrumpida desde la época precolombina, y con sus manos construyen más que hermosas artesanías: construyen país. Desde el Congreso se hace pertinente asociarse a tan hermoso y ejemplar municipio, y a apoyar su desarrollo por medio del presente proyecto de ley. Riosucio necesita mejorar sus condiciones de vivienda urbana y rural, terminar la pavimentación de vías, conectar su área urbana al acueducto nacional de occidente, modernizar el sistema de tratamiento de aguas residuales, y recuperar el centro urbano. El camino hacia el progreso de Riosucio es largo, pero estamos dispuestos a recorrerlo con empeño y dedicación.

#### **OBJETIVO CENTRAL DEL PROYECTO DE LEY**

El objetivo central del proyecto de ley, consiste en buscar desde la institucionalidad una solución a la problemática social en el municipio, por las diferencias entre los pobladores indígenas y los no indígenas, solución que se pretende sea concertada, equilibrada, accesible a todos, con beneficios integrales, con prioridad hacia los beneficios sociales de toda la comunidad sin distinciones y sujeta a la normatividad, a las leyes y a las sentencias que sobre el tema existan y estén vigentes.

Los autores de esta iniciativa legislativa hacemos un llamado al Congreso de la República y al Gobierno nacional, para que lo más pronto posible se asuma esta responsabilidad, ya que con el tiempo serán cada vez mayores las discrepancias sociales que como en el caso del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas, se está tornando en una problemática de carácter social de insospechadas repercusiones por la magnitud de la diferencias en todo terreno, que al día de hoy tiene enfrentados a amplios y representativos sectores de la población de este importante municipio caldense.

La situación actual en Riosucio, Caldas, se ha puesto en conocimiento del Ministerio del Interior y de los congresistas caldenses, en múltiples reuniones con autoridades departamentales, municipales y diputados, en las cuales se ha evidenciado la problemática, alertando en forma persistente la forma en que un sector de la población indígena que ostenta el poder en la Alcaldía Municipal, viene aprovechándose de su curiosa y amañada interpretación de las normas que benefician a la población indígena, para desconocer derechos fundamentales de pobladores rurales y urbanos no indígenas, población negra y sectores indígenas no adeptos de quienes ejercen la actual administración, para consolidar un poder hegemónico y discriminatorio con la manipulación de los recursos públicos y del sistema general de participación.

La comunidad de Riosucio clama por ser escuchada en todas las instancias nacionales gubernamentales, con el fin de poder sustentar argumentos sobre el TEMA DE TERRITORIO, los cuales se sustentan en la historia, la geografía, los censos oficiales, la cultura y el desarrollo económico de los pobladores de todas las razas en las diversas actividades productivas y artesanales a lo largo de la existencia de este municipio.

*Dicho lo anterior, se hace necesaria la creación de la “Comisión Especial Bicentenario de Riosucio”, la cual, tendrá como objetivo central estudiar, evaluar y proponer soluciones estructurales a la actual situación de diferencias entre los pobladores del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas mencionadas anteriormente. Se pretende pues, que el resultado final de la Comisión, sea lograr solucionar el grave problema que presenta este municipio mediante la presentación de un plan de convivencia, para que todos los pobladores de Riosucio, población indígena y no indígena, puedan convivir de manera armónica, de tal manera que todos sean beneficiarios en equilibrio y garantía de acceso a todos y cada uno de los servicios, beneficios o subsidios que ofrece el Estado en materia de salud, educación, cultura, justicia y participación en juntas de acción comunal, de acuerdo con las normas, la legislación vigente y las sentencias de la Corte.*

A continuación, transcribimos las inquietudes de la comunidad no indígena manifestadas en una carta dirigida al Ministerio del Interior:

“Señora ministra, en el municipio de Riosucio existen cuatro resguardos indígenas: San Lorenzo, Escopetera y Pirza, Nuestra Señora Candelaria de la Montaña y Cañamomo Lomapieta, los dos últimos son de tipo colonial.

Los Resguardos Nuestra Señora Candelaria de la Montaña y Cañamomo, Lomapieta, aún no tienen un reconocimiento de su territorio, si no tenemos claridad con respecto al territorio, se nos dificulta abordar el tema de ordenamiento territorial, dado que se tiene entendido que dentro de la autonomía que ostentan los resguardos indígenas nosotros no podemos definir o planear o proyectar un plan de ordenamiento sobre territorios sin realizar el proceso de consulta previa o de concertar con ellos la inclusión de los planes de vida de cada uno de los resguardos.

Ahora bien, los ciudadanos son totalmente libres de inscribirse o censarse como miembros de una comunidad indígena, pero la pregunta es si se inscriben porque realmente se identifican como indígenas o solo para recibir un beneficio.

Hoy, tal vez muchas personas se inscriben como indígenas desconociendo que además de los derechos de los cuales entran a ser beneficiarios, también adquieren unos deberes, entre ellos que dentro de los Resguardos no puede haber propiedad privada sino colectiva y que ellos al aceptar su condición de indígenas están aceptando que su propiedad hace parte de la colectiva del resguardo.

Mientras existe el concepto generalizado que las personas no perderán la propiedad privada, hay situaciones que dan a entender lo contrario, claramente se han visto casos en los cuales los resguardos han prohibido a personas que poseen escritura pública debidamente registrada, la venta de su propiedad, por el hecho de estar censado y tener la propiedad dentro del territorio que ellos consideran como indígena. ¿Hasta dónde se vulnera el derecho de dominio y propiedad privada a estos individuos?

Además del tema de territorio, es por todos bien conocido que los integrantes de las comunidades indígenas de nuestro país tienen beneficios como salud gratuita, fácil acceso a la educación superior, exoneración del servicio militar, fácil acceso a subsidios del Gobierno nacional como familias en acción y adulto mayor, lo que posiblemente ha generado que muchas personas en el municipio de Riosucio se hagan censar como indígenas sin serlo o identificarse con ellos, solo por el hecho de recibir un beneficio.

Esta circunstancia creó una división en el municipio entre población indígena y no indígena sobre temas tan trascendentales como salud, educación, cultura, justicia, juntas de acción

comunal, con una particularidad, que muchas de las personas que reniegan de las comunidades indígenas están censados dentro de ellas.

Pero, ¿hasta dónde puede llegar esta gran problemática que tenemos en nuestro municipio?

Hoy nos encontramos ante el hecho que se ha llegado afirmar que todo el territorio de Riosucio, Caldas, es indígena y que prácticamente todo el municipio está bajo falsa tradición, como lo afirmó en una sesión del Concejo Municipal el anterior alcalde **Abel David Jaramillo Largo**, hoy representante a la Cámara electo por la circunscripción especial indígena.

Se hace necesario anotar que existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil del 30 de agosto de 1933 y del 23 de mayo de 1934, donde se determina la parcialidad de Cañamomo y Lomapieta, solo tenían una posesión provisional de la tierra. Ante esta jurisprudencia las autoridades indígenas de este resguardo han guardado silencio. Por lo que es totalmente indispensable que se revisen estas sentencias.

Es claro que se debe adelantar el proceso de saneamiento, clarificación, reestructuración de resguardos de origen colonial, pero hasta dónde es posible realizar esta clarificación cuando en nuestra opinión se deben verificar por parte del Estado muchas situaciones que ameritan un control mucho más preciso. Algunas de ellas son las siguientes:

#### EN CUANTO AL CENSO

- ¿Cuáles son los controles que se ejercen sobre el censo en las diferentes comunidades indígenas?
- ¿Qué pasa con los comuneros que no viven en el resguardo y se hacen censar para obtener unos beneficios?
- ¿Cómo se determina la condición de indígena?
- ¿Qué control le hacen a los proyectos que pasan por el Ministerio del Interior sobre etnoeducación, etnosalud, cultura, agrícolas y minería?
- ¿Qué seguimiento se le realiza a los planes de salvaguarda y a quien le corresponde financiarlos?

#### EN CUANTO A TERRITORIO

- ¿Qué procesos de ampliación y legalización se están realizando en este momento frente a las personas que han entregado al resguardo las escrituras públicas y aún pagan impuesto predial?
- ¿Existen procesos de pertenencia que no están prosperando porque al ser predios baldíos le están dando prelación al resguardo, hasta dónde los predios baldíos tienen que ser solo para el resguardo?

- ¿Siendo los mestizos minorías en el municipio, qué garantías tenemos frente a la mayoría indígena? ¿qué se ha hecho frente a esta situación?
- ¿Qué control se ha realizado a los resguardos indígenas frente a la función pública de administrar justicia frente a sus diferentes temas?
- ¿Qué acuerdos existen entre el Ministerio del Interior y el Consejo de la Judicatura con respecto a la administración de justicia en los resguardos?
- ¿Cómo se debe manejar la autonomía dentro de las comunidades indígenas que han sido tan occidentalizadas?
- ¿Existe una recuperación de una cultura o es una apropiación de la misma?

#### EN CUANTO A LA CONSULTA PREVIA

- ¿Qué trámites se han realizado frente a la reglamentación de la consulta previa, cuáles son sus límites?
- ¿Qué facultades tiene el resguardo sobre las propiedades privadas de sus comuneros en el territorio?
- ¿Qué facultades tiene el resguardo sobre las propiedades privadas sobre particulares dentro del resguardo?
- ¿Qué facultades tienen las autoridades indígenas en temas ambientales y mineros?
- ¿Quién regula las violaciones a normas ambientales en resguardo indígena?
- ¿Qué control se hace sobre la ejecución de los presupuestos en los resguardos?

Un aspecto a tener en cuenta es que a partir de la Ley 715 y de la transferencia de recursos para los Resguardos Indígenas, estos empezaron a crecer de una manera inusitada, a tal punto que para finales de la década de los 90 en el departamento de Caldas solo existían 7.500 personas censadas como indígenas y hoy solo en el Municipio de Riosucio de una población de 62.000 habitantes cerca del 90% de la población está censada como indígena.

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profirió Sentencia T-530 de 2016, correspondiente a la acción de tutela interpuesta por el señor **Carlos Eduardo Gómez Restrepo**, Gobernador del Resguardo Indígena Cañamomo-Lomaprieta, contra la Agencia Nacional de Minería, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y otros.

Dentro de esta acción constitucional la Corte definió, entre otros puntos, los siguientes:

*“12.1. La Agencia deberá priorizar el proceso de delimitación y titulación de tierras a las comunidades asentadas en inmediaciones de los municipios de Riosucio y Supía, de forma que*

*esté terminado a más tardar un año después de proferida esta sentencia, término prorrogable por seis meses más, previa autorización de esta Corte. Para llevar a cabo este proceso, esa institución deberá conformar un grupo interdisciplinario de profesionales, encargado de producir un documento de recomendaciones acerca de cómo debe hacerse la delimitación territorial en la zona. Dicho grupo contará con, al menos, un profesional en historia, uno en antropología, uno en sociología y otro en derecho, preferiblemente con conocimiento en estudios de comunidades indígenas y estudios de títulos de propiedad.*

*Las recomendaciones que profiera este grupo deberán estar fundamentadas en consideraciones de tipo jurídico sobre los títulos de propiedad que ostentan los habitantes de la zona y los títulos coloniales, así como en criterios antropológicos, históricos y sociológicos acerca de la identidad cultural de las comunidades y su relación con el territorio en el que se encuentran asentadas y en las inquietudes y opiniones de los representantes de las comunidades que deberán participar de todo el proceso.*

*120.2. El grupo deberá regirse por el principio de publicidad, informando a las comunidades de sus procedimientos, avances y conclusiones preliminares y definitivas para lo cual deberá contar con un representante del Resguardo Cañamomo y Lomaprieta, uno de la Comunidad Afrodescendiente del Guamal, otro de la Comunidad Indígena Kumba y otro de los habitantes de la zona que no pertenezcan a estas comunidades”.*

La Agencia Nacional de Tierras, conformó la comisión atacando la orden de la Corte Constitucional, dicha comisión emitió en el mes de junio de 2018 un concepto técnico relativo a la metodología de delimitación y titulación del territorio indígena del resguardo de Cañamomo y Lomaprieta en los municipios de Riosucio y Supía, Caldas.

Antes el concepto emitido por esta comisión, se han presentado varias dudas e inquietudes por diferentes sectores del municipio de Riosucio, entre ellas, las siguientes:

- La socialización se llevó como un proceso no inclusivo y centralizado en los factores incluidos en la Sentencia T-530 de 2016. Los sectores no étnicos y terceros no incluidos en esta no fueron escuchados en forma equitativa y justa.
- La socialización se realizó en una forma muy acelerada y el período de tiempo para la presentación de propuestas fue muy corto y así lo pusieron de presente los asistentes a la última reunión en la que solo se dio un plazo de ocho días para la elaboración y sustentación de propuestas. Consideramos que el proceso realizado por la comisión



no cumplió a cabalidad con el principio de publicidad de todos los actos.

- La integración de la comisión debió incluir representantes de los diferentes sectores involucrados y terceros que se consideraran afectados, atendiendo lo dispuesto por la agencia. Esta condición no se atendió por parte de la comisión en el transcurso de las actividades programadas.
- Hay inconformidad de los propietarios actuales en la zona en estudio debido a la falta de claridad sobre la legitimidad de los títulos de propiedad debido a la posición de los resguardos quienes insisten en que las propiedades de esta zona se sustentan en una falsa tradición y se niegan a aceptar procesos que de acuerdo al orden legal, se han presentado a lo largo de nuestra historia y que han dado lugar a la enajenación de gran parte de los territorios de los resguardos.
- Se ha escuchado en forma preferencial a los sectores étnicos involucrados directamente y no se ha escuchado en igual forma la población urbana y rural no indígena (campesinos) representada en organizaciones como la Asociación de Usuarios Campesinos, las Juntas de Acción Comunal y agremiaciones urbanas y rurales. Además, consideramos que no se ha puesto la debida atención al reclamo de la comunidad Cumba que busca el reconocimiento e identidad como comunidad independiente y diferente de la Comunidad de Cañamomo y Lomapieta ya que no se siente representada por las autoridades de este resguardo.

Consideramos que al realizar el trabajo que adelantan no solo se debe pensar en preservar los usos y costumbres indígenas, sino que debe tenerse en cuenta aquel sector de la población que durante cerca de dos siglos ha forjado la cultura mestiza que le ha dado identidad a Riosucio como municipio, esta patria chica que nació el día que nació nuestra República, el 7 de agosto de 1819; posee diversidad en su topografía, clima, producción agrícola y minera, y cuyas gentes son un reflejo de la población de nuestra patria grande: “Colombia, multiétnica, pluricultural, alegre y amante de la paz”.

En los últimos años se ha querido desdibujar las características del perfil de nuestro pueblo y presentar a Riosucio como un grupo de Resguardos Indígenas, negando el origen diverso de sus gentes, como claramente lo establece su historia bicentenaria. Esta tendencia se ha intensificado con la complacencia de autoridades de orden regional y nacional que con una supuesta defensa de la Constitución Política, vulneran en forma reiterada los derechos que esa misma Constitución preserva a los ciudadanos que no pertenecen a resguardos indígenas, reconocidos y no reconocidos presentes en nuestro municipio. La

población diversa de Riosucio está constituida por campesinos, blancos, mestizos, afrodescendientes, indígenas que no se autorreconocen como Embera-Chamies y descendientes de inmigrantes de los más diversos orígenes.

Por lo anteriormente expuesto, le solicitamos señora Ministra, sus buenos oficios, con el fin de que sea revisado de nuevo el trabajo realizado por la comisión conformada por la Agencia Nacional de Tierras y se verifique que se haya cumplido con todos los requerimientos de ley y que no haya afectación o vulneración a los derechos de los ciudadanos riosuceños que no se identifiquen como indígenas”.

#### **OTRAS NECESIDADES DEL MUNICIPIO DE RIOSUCIO, CALDAS**

En el artículo cuarto del presente proyecto de ley se brinda un listado de posibles inversiones que se pueden realizar dentro de la asociación de la Nación con esta importante celebración. Estos son:

**Apoyo financiero para construir el Acueducto y Alcantarillado:** El Acueducto y Alcantarillado del municipio de Riosucio data de hace cerca de 100 años y presenta serias afectaciones que colocan en alto riesgo a vastos sectores del municipio y que ameritan la construcción de uno nuevo que responda a una solución para los próximos 50 años. La problemática ya ha sido conocida por las autoridades públicas sin que exista un proyecto que dé solución a esta situación urgente y riesgosa para el municipio. La empresa Empocaldas que presta el servicio no tiene definido un plan para evitar un posible colapso del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, el cual cada día se ve más afectado por efecto del invierno.

**Apoyo financiero para construir un escenario de múltiples usos:** El municipio de Riosucio Caldas, requiere de un escenario de uso múltiple para cubrir las necesidades en materia cultural y deportiva, sectores que no cuentan con un lugar donde se pueda concentrar un número apreciable de personas que demandan de estas actividades. Se cuenta con posibilidades del lote para realizar el Proyecto. Actualmente requieren de este escenario: La Administración Municipal para dar solución a la permanente demanda de Espacios para el desarrollo de actividades que requieren de permiso del Alcalde. La Junta del Carnaval de Riosucio para los eventos culturales propios de la fiesta. Los deportistas en sus diferentes modalidades deportivas, fútbol, patinaje, velódromo, entre otros. Las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro para desarrollar actividades que les permitan recoger fondos para labores sociales.

**Apoyo financiero para remodelar y ampliar la plaza de mercado:** La plaza de mercado de Riosucio merece una remodelación que responda al crecimiento poblacional que ha tenido este municipio, hoy con cerca de 65.000 habitantes.

Su inminente deterioro se puede capitalizar y potenciar para dar solución a otras necesidades que se pueden desarrollar en este espacio y que darían solución a necesidades apremiantes que requiere el municipio para beneficio de las diferentes asociaciones de productores que funcionan en el mismo.

**Apoyo para comprar terrenos y desarrollar la infraestructura física requerida por el municipio:** El desarrollo futuro del municipio en materia de infraestructura se ve limitado por la falta de terrenos que permitan hacer posible su desarrollo económico, social y cultural, no se cuenta con espacios para la ubicación de vivienda de interés social, sedes educativas, escenarios deportivos y áreas de concertación para el desarrollo turístico que visiona la ciudadanía.

**Gestión para ubicar sede presencial del Sena y Universidad en Riosucio:** Riosucio es el principal centro urbano del Occidente de Caldas, cuenta con una demanda educativa representativa y no cuenta con entidades educativas del nivel superior que realicen su función con presencia en el municipio. Los estudiantes deben abandonar sus entornos familiares por falta de posibilidades para acceder a carreras técnicas, tecnológicas y universitarias, no hay relevo generacional para darle continuidad a los negocios y para mantener el arraigo por la región. Es importante contar con carreras contextualizadas a las necesidades y desarrollo económico de la región para evitar que estos estudiantes se distancien de sus hogares.

**Gestión para incluir la vía Jardín Riosucio Irra en el Plan Nacional Vial:** La construcción de esta vía ha sido la promesa de las campañas de los últimos 50 años. Los riosuceños, ante la construcción de la vía Panamericana vieron afectado su desarrollo general y aún creemos que por historia, este municipio merece un mejor tratamiento por parte del Gobierno nacional. Esta vía le abriría las puertas al Occidente Antioqueño para desplazarse en menor tiempo hacia el Eje Cafetero e indudablemente abriría las posibilidades de desarrollo para los municipios del Occidente de Caldas.

**Gestión para designar Comisión Especializada de alto nivel para clarificar el Territorio de Riosucio Caldas:** Uno de los aspectos que históricamente han obstaculizado el desarrollo general del municipio de Riosucio y por ende la anhelada convivencia de la población mestiza e indígena que habita en el mismo, es la falta de presencia del Estado con representantes competentes que le permitan a los riosuceños definir y clarificar su territorio, para evitar a futuro que se degrade aún más la relación entre estas comunidades con consecuencias graves. Las autoridades Institucionales que han visitado este municipio no ha realizado un estudio de clarificación territorial que involucre todos los

actores que deben tenerse en cuenta para definir la situación especial de Riosucio Caldas.

**Gestión para hacer realidad el Proyecto Turístico de Riosucio:** El municipio cuenta con los elementos culturales y sitios de interés maravillosos, que le permiten desarrollar el tan soñado Proyecto Turístico que llevaría a alcanzar el desarrollo económico propio de las gentes que lo habitan, el PBOT en construcción plantea rutas de gran interés que requieren de concreción en la parte de clarificación del territorio por parte del Ministerio del Interior y de obtención de predios para su desarrollo a futuro. Este proyecto tendría relación directa con el paisaje cultural cafetero que se proyecta con gran éxito en el departamento de Caldas.

## II. IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa se presenta acorde con la facultad que otorga el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992. Cumple con lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-290 de 2009, ya que no establece una orden de carácter imperativa al Gobierno nacional y no se ejerce presión sobre el gasto público, debido a que se le respeta al Gobierno el ámbito de su competencia para considerar la incorporación de las partidas presupuestales, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y con el marco fiscal de mediano plazo. De aprobarse esta ley de la República, le corresponderá al Gobierno nacional decidir la inclusión en el proyecto de presupuesto los gastos que se decretan en ella. Las apropiaciones presupuestales contenidas en el proyecto de ley se justifican además por la urgente necesidad de la comunidad. Un merecido homenaje de parte de este Congreso a los habitantes y a la historia de Riosucio en su bicentenario, que permitirá a sus dirigentes institucionales y cívicos gestionar el desarrollo y ejecución de los programas propuestos en este proyecto de ley ante el Gobierno nacional.



CARLOS FELIPE MEJÍA  
Senador de la República



LUIS FERNANDO GÓMEZ BETANCURT  
Representante a la Cámara

## CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de marzo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 354 con su correspondiente Exposición de Motivos. Suscrito por el honorable Representante *Luis Fernando Gómez* y el honorable Senador *Carlos Felipe Mejía*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 173 - Viernes, 29 de marzo de 2019

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

**Págs.**

Proyecto de Acto legislativo número 352 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable; en memoria de Gilma Jiménez.....	1
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 345 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea el Contrato Especial Alternativo de Trabajo para el Estudiante Trabajador, con el fin de establecer la regulación en flexibilidad laboral para jóvenes estudiantes de educación superior que quieran compatibilizar sus responsabilidades académicas con una actividad laboral y se dictan otras disposiciones. ....	7
Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara, “por medio de la cual se adopta un sistema de información para el sector Agropecuario”.....	14
Proyecto de ley número 353 de 2019 Cámara, por la cual se dictan disposiciones sobre prevención, declaración y sanción de las situaciones de conflicto de intereses. ....	16
Proyecto de ley número 354 de 2019 cámara, por medio de la cual se dictan unas disposiciones legales para reconocer el legado histórico, cultural, social y el desarrollo económico del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas.....	19