



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° 894

Bogotá, D. C., lunes, 16 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 44 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de empresas de intermediación digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Del régimen general del trabajo digital económicamente dependiente realizado a través del uso de plataformas digitales

Artículo 1°. Definición de trabajo digital económicamente dependiente realizado a través del uso de plataformas digitales. Corresponde al modelo económico en el cual un trabajador digital económicamente dependiente provee un servicio a un cliente final por medio de una aplicación móvil o plataforma tecnológica.

El ámbito de aplicación del trabajo autónomo digital a través de plataformas digitales podrá extenderse a aquellas empresas cuyo modelo de negocio no esté prohibido por la ley y no incurra en alguna falta o contravención descrita en la ley.

Artículo 2°. Definición de Empresas de Intermediación Digital que prestan servicios a través de plataformas digitales. Serán Empresas de Intermediación Digital (EID) todas las personas jurídicas legalmente establecidas cuyo objeto social sea realizado por conducto de aplicaciones móviles o plataformas tecnológicas y a través de personas naturales.

Artículo 3°. Definición de trabajador digital económicamente dependiente. Son las personas naturales que prestan sus servicios de manera

autónoma, personal, directa, por cuenta propia y con recursos materiales propios a través de una o varias plataformas digitales a un consumidor final o cliente, pudiendo ser este una persona natural o jurídica. Esta actividad podrá realizarse, a tiempo completo o a tiempo parcial.

Artículo 4°. Principios de la relación sustantiva. La relación sustantiva que existe entre la Empresa de Intermediación Digital que presta servicios colaborativos a través de plataformas digitales y el trabajador autónomo económicamente dependiente se denominará “Trabajo Digital Económicamente Dependiente”. Esta relación puede ser constante u ocasional, siempre a discreción del trabajador digital económicamente dependiente.

Parágrafo 1°. Las actividades realizadas por parte de las Empresas que prestan servicios colaborativos a través de plataformas digitales que busquen mejorar la calidad del trabajo autónomo económicamente dependiente, tales como cursos o capacitaciones, no cambian en ningún caso la relación sustantiva denominada “Trabajo Digital Económicamente Dependiente”.

Parágrafo 2°. En ningún caso la relación sustantiva descrita en la presente ley “Trabajo Digital Económicamente Dependiente” podrá ser considerada como un contrato de trabajo o una relación civil de prestación de servicios. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política y los artículos 23 numeral 2 y 24 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 5°. Portabilidad de las calificaciones. Los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes serán propietarios de las calificaciones realizadas por parte de la plataforma y de los usuarios, obtenidas en el ejercicio de sus funciones. Al finalizar la relación sustantiva de manera unilateral o por mutuo acuerdo, las Empresas de Intermediación

Digital (EID), entregarán y certificarán al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente dichas calificaciones.

Artículo 6°. Roles de las Empresas de Intermediación Digital. Estas Empresas se ceñirán por las siguientes actuaciones, sin perjuicio de otras que no estén contempladas por la presente ley: i) no podrá asignar de forma obligatoria un cliente al trabajador autónomo económicamente dependiente, es este último quien se niega o acepta proveer un servicio a un determinado cliente, por lo cual la Empresa de Intermediación Digital no podrá limitar el acceso a la oferta de trabajo con base en el número de servicios realizados, mediante el uso de algoritmos, imposiciones de reglamentos o cualquier otra medida ii) no podrá ejercer control sobre cómo un trabajador digital económicamente dependiente realiza la prestación del servicio, sin perjuicio de los estándares mínimos de calidad del servicio debidamente certificados en el Reglamento Interno del Trabajo y; iii) podrá fijar ciertos requerimientos para vincular a los trabajadores digital económicamente dependiente potencialmente elegibles para utilizar su aplicación.

CAPÍTULO II

Del régimen de seguridad social del trabajador autónomo económicamente dependiente

Artículo 7°. Seguridad Social para el Trabajador Digital Económicamente Dependiente. El trabajador autónomo económicamente dependiente cuyos ingresos sean inferiores a 1 SMLV, realizará los aportes al sistema de seguridad social sobre el salario mínimo, corresponderá al empleador y al trabajador, en partes proporcionales, completar el aporte mínimo.

El Trabajador Digital Económicamente Dependiente cuyos ingresos sean superiores o iguales a 1 SMLMV, realizará los aportes al sistema de seguridad social sobre la base del 40% de los ingresos percibidos mes vencido.

Parágrafo 1°. Los aportes del trabajador autónomo económicamente dependiente al Sistema Integral de Seguridad Social serán asumidos de forma equivalente entre la Empresa de Intermediación Digital y el trabajador autónomo económicamente dependiente, de la siguiente manera:

- a) Sistema General de Seguridad Social en Salud: Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del 6.25%, al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente corresponderá el pago del 6.25%
- b) Sistema General de Seguridad Social en Pensiones: Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del 8%, al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente pagará el 8%.
- c) Riesgos Laborales: A la Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del

50% y al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente el pago del 50% restante.

Parágrafo 2°. Los trabajadores digitales económicamente dependientes que tengan ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente, podrán ser vinculados al sistema de seguridad social en pensiones a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), en cuyo caso, la empresa de intermediación digital pagará el 8% del aporte voluntario.

Parágrafo 3°. Es responsabilidad de la Empresa de Intermediación Digital la verificación del registro, inscripción y cotización del Trabajador Digital Económicamente Dependiente en los mencionados sistemas so pena de las sanciones previstas en el artículo 10 de la presente ley.

Parágrafo 4°. Corresponderá al Gobierno nacional a través de los Ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo, generar una planilla de aportes al sistema de seguridad social de acuerdo a lo previsto en el presente artículo, para lo cual contará con el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 8°. Requisitos Afiliación. Para la afiliación del trabajador digital económicamente dependiente, se requerirá únicamente el diligenciamiento del formulario físico o electrónico establecido para tal fin en la normativa vigente. Este deberá contener el régimen del sistema de seguridad social al que se encuentra vinculado el afiliado, lo demás será potestad de la empresa de intermediación digital.

Artículo 9°. Riesgo Laboral. El riesgo laboral de los trabajadores digitales económicamente dependientes, para efectos del Sistema General de Riesgos Laborales, se clasifica de acuerdo con la actividad prestada según la Ley 1562 de 2012 y lo correspondiente del Decreto Único Reglamentario número 1072 de 2015, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Artículo 10. Sanciones. Las empresas de intermediación digital que permitan la prestación del servicio de trabajadores autónomos económicamente dependientes, sin estar afiliados al Sistema de Seguridad Social, serán objeto de las sanciones establecidas en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993.

CAPÍTULO III

De las garantías de asociación del trabajador autónomo económicamente dependiente

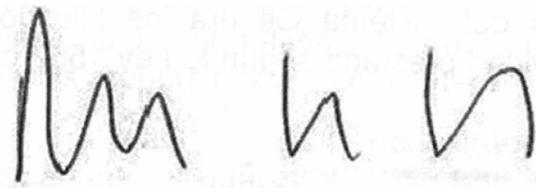
Artículo 11. Agremiaciones de los Trabajadores Digitales Económicamente dependientes y Empresas de Intermediación Digital. Los Trabajadores digitales económicamente dependientes y las Empresas de Intermediación Digital podrán organizarse en Asociaciones o Gremios con personería jurídica registrada ante el Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo reglamentará las condiciones de registro y constitución de dichas Asociaciones o Gremios.

Artículo 12. Condiciones para la organización.

Las Empresas de Intermediación Digital estarán en la obligación de proveer las condiciones y mecanismos para que sus trabajadores digitales económicamente dependientes puedan organizarse en los términos del artículo anterior. De esta manera, las Empresas de Intermediación Digital deberán suministrar información de contacto de los demás trabajadores a su cargo cuando las respectivas agremiaciones o asociaciones así lo requieran. En ningún caso, las Empresas de Intermediación Digital podrán desconectar de sus plataformas a los trabajadores autónomos económicamente dependientes por razón a reclamos de orden laboral o por desacuerdos o conflictos que sean resultado de la relación entre Empresas de Intermediación Digital y los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción y objetivo del proyecto de ley

La competencia universal y los cambios tecnológicos –como la adopción masiva de los teléfonos inteligentes–, en el marco de la globalización económica están transformado el funcionamiento de la economía, convirtiéndose así en inversiones de innovación vitales para esta última (Ferry, 2014)¹ y con ello las relaciones entre clientes y empresas. De esta manera, es posible ver las transformaciones que progresivamente están sufriendo tanto el concepto tradicional de producción como las relaciones industriales y laborales.

Históricamente el modelo de relaciones industriales está fundamentado en una metodología de producción en serie con un conjunto de trabajadores dedicados a tareas particulares y subordinados a tareas específicas en el marco de la dependencia económica y disciplinar de un empleador. Este modelo laboral denominado “fordismo”, podría señalarse, fue el modelo de producción del siglo XX.

Este modelo ha pasado a ser obsoleto desde finales de 1980 en razón a que las mejoras tecnológicas –que se traducen en aumentos en

productividad y reducción de costos–, sumado a cambios en las preferencias laborales y la mayor internacionalización de las economías, permiten una mayor flexibilización laboral, así como procesos de contratación externa en otros países y reemplazo de la fuerza laboral ante la mecanización de nuevas tareas. Esto ha conllevado a que se presenten nuevas modalidades de negocios, que dan cuenta y utilizan las posibilidades que dan los avances tecnológicos.

Pero también, el modelo ha mutado en razón a los cambios sociales presenciados desde finales del Siglo XX hasta nuestros días. Existe una transformación del tipo de organización social producto justamente de la hiperliberalización de las relaciones sociales, que, por supuesto, incluye a las relaciones industriales y laborales.

Como lo expresa el filósofo surcoreano Byung-Chul Han “La sociedad disciplinaria de Foucault que consta de hospitales, psiquiátricos, cárceles, cuarteles y fábricas, ya no se corresponde con la sociedad de hoy en día. En su lugar se ha establecido desde hace tiempo otra completamente diferente, a saber: una sociedad de gimnasios, torres de oficinas, bancos, aviones, grandes centros comerciales y laboratorios genéticos. La sociedad del siglo XXI ya no es disciplinaria sino una sociedad de rendimiento. Tampoco sus habitantes se llaman ya “sujetos de obediencia”, sino “sujetos de rendimiento (...)” (Han, 2017)².

Este es el caso de la economía colaborativa o la prestación de servicios a través aplicaciones móviles, que están inspiradas en el emprendimiento y la libertad. Un modelo de negocio que permite conectar a diferentes personas a través de plataformas móviles, de forma tal que un consumidor puede acceder a la prestación de diferentes clases de servicios, como los financieros, de transporte, cuidado de animales, legales, tareas domésticas, etcétera, de forma inmediata y con bajos costos de transacción en el marco del rendimiento individual de quien presta el servicio directamente al consumidor final.

Como sugiere Han, “Con el fin de aumentar la productividad se sustituye el paradigma disciplinario [relación industrial clásica (sic)] por el de rendimiento [relaciones de economía colaborativa], por el esquema positivo del poder hacer (*Können*), pues a partir de un nivel determinado de producción, la negatividad de la prohibición tiene un efecto bloqueante e impide un crecimiento ulterior. La positividad del poder es mucho más eficiente que la negatividad del deber. De este modo, el inconsciente social pasa del deber al poder. El sujeto de rendimiento es más rápido y más productivo que el de obediencia.” (Han, 2017).

Así pues, la sociedad del rendimiento a través de estas modalidades de economía colaborativa o Empresas de Intermediación ha empezado a tener

¹ Ferry, Luc. *L'innovation Destructrice*. Editions Plon. París, 2014.

² Han, Byung-Chul. *Die Müdigkeitsgesellschaft* (La Sociedad del Cansancio). Traducción: Arantzazu Saratxaga Arregi y Alberto Ciria. Editorial Herder. Barcelona, 2017.

una mayor penetración en la economía mundial. Actualmente, esta modalidad de negocio representa unos 26 mil millones de dólares y cuenta con un potencial de crecimiento de más de 110 mil millones de dólares, equivalente a una tercera parte del PIB de Colombia. Por ejemplo, en 2013, para el desarrollo de aplicaciones móviles de este tipo, se destinaron en el mundo más de 1.5 billones de dólares, siendo un valor tres veces mayor a lo invertido en 2009.

Adicionalmente, una parte importante de la fuerza laboral se está vinculando a esta economía. Ya para 2015 cerca de 600 mil personas se desempeñan en empleos de la economía colaborativa, de las cuales 160 mil se encuentran en los Estados Unidos.

En el caso colombiano, actualmente están vinculadas a esta modalidad de trabajo entre 20 y 25 mil personas, de las cuales cerca del 45% es considerada su actividad principal. En promedio una persona que se desempeña en este nuevo modelo de negocio obtiene ingresos entre \$2.5 millones y \$3 millones.³

La idea primordial de la economía colaborativa es acercar la oferta de determinada clase de servicios con las necesidades particulares de los clientes. En ese sentido, siempre que estos últimos lo requieran, existirá un trabajador digital disponible.

Lo anterior conlleva a una enorme creación de valor para los clientes, dada la personalización en el servicio y la posibilidad de reducción de costos para garantizar un buen trabajo; en tanto, para las personas que prestan estos servicios –a partir del uso de una aplicación móvil–, los costos derivados de tareas como búsqueda de clientes, negociación de contratos y garantía de pago por la prestación del servicio se reducen dramáticamente.

No obstante, estas nuevas modalidades implican varios retos y la necesidad de ajustar la legislación laboral. Así, se hace necesario regular esta nueva modalidad de ocupación, a partir de la protección de garantías básicas para quienes prestan esta clase de servicios. Esto sin dejar de lado la flexibilización necesaria para estimular el crecimiento de estas modalidades de servicio colaborativo.

Es decir, los marcos de regulación existentes en la legislación laboral i.e. trabajador o contratista independiente, no se ajustan de ninguna forma a las relaciones jurídicas establecidas a partir del uso de una plataforma móvil. Lo anterior se debe a la naturaleza de su trabajo, por cuanto no encaja en las categorías establecidas por la ley. Es decir, las relaciones de economía colaborativa que son producto de las transformaciones sociales de disciplinarias al rendimiento y por tanto no existe subordinación o dependencia en los términos de los artículos 4º, 22 y 23 del Código Sustantivo de Trabajo, puesto que no se cumplen del todo los requisitos allí establecidos para sugerir de las

relaciones colaborativas un contrato de trabajo, tampoco es posible definir que la relación entre colaborador y empresa de intermediación digital se da en el marco de la igualdad civil, inspiración de las legislaciones civiles y comerciales.

No obstante, pareciera que este tipo de relaciones tomaran algunas características de cada una de las relaciones anteriormente enunciadas. Por una parte, las personas que prestan dichos servicios lo hacen de forma discrecional, sin un horario fijo, similar en ciertos aspectos a un contratista independiente. Sin embargo, estas mismas personas reciben restricciones impuestas por las empresas intermediarias digitales (como la tarifa a cobrar), como si tuvieran componentes salariales previamente definidos en una relación de trabajo.

El desconocimiento de ello implicaría varias dificultades y potenciales abusos, tanto en el plano legal laboral –debido a posibilidades de precarización laboral–, como en la perspectiva económica, en razón a la incertidumbre regulatoria y la precarización del mercado de trabajo que se refleja en las altas tasas de desempleo e informalidad en el país.

Desde el punto de vista legal-laboral, esta nueva modalidad podría implicar un menoscabo en las condiciones de empleo, lo cual conllevaría a graves problemas de igualdad y que inevitablemente hace que estos denominados “colaboradores” no cuenten con las prerrogativas ni las garantías de otro trabajador. Bajo el sistema actual, estos nuevos empleados no tienen certeza sobre un conjunto de protecciones legales, lo cual implica que las decisiones de empleo no siempre sean adecuadas, incluso la decisión de hacer parte del sector formal.

La nueva modalidad de trabajo en una economía colaborativa impone la totalidad de los riesgos propios de la actividad sobre las personas que prestan ese servicio –que en principio no deberían asumir– y restringen sus posibilidades de ingreso y toma de decisiones⁴.

Por ejemplo, una persona que presta estos servicios en principio no debería asumir en su totalidad las prestaciones sociales, dado que sus ingresos pueden fluctuar y ello no está a su alcance sino de la empresa intermediaria digital, es decir, todos los riesgos de la modalidad de negocio recaen sobre la persona que presta dichos servicios sin que ella tenga el control o toma de decisiones o posibilidades de mitigar esos riesgos. Este es el caso de muchas de las personas que prestan estos servicios pero que no tienen los medios para asegurar su protección social ante una reducción de la demanda, pues no inciden sobre el precio ni la posibilidad de incrementar el número de clientes.

Desde un punto de vista económico, la mala clasificación laboral conlleva a pérdidas de eficiencia debido a las barreras que impone para el desarrollo

³ Es bastante lamentable que, tanto el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación como el Ministerio del Trabajo tengan apenas cifras aproximadas respecto a esta materia.

⁴ Bardey, David. *Uberización y trabajo a la demanda: una flexibilidad a priori ineficiente*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/uberizacion-y-trabajo-la-demanda-una-flexibilidad-priori-ineficiente-51927>.

de estas aplicaciones. Así, limita la creación de valor de las empresas al existir incertidumbre respecto a los costos con que operarían en un futuro, lo que de cualquier forma retrasaría las posibilidades de inversión y crecimiento.

En ese orden de ideas, la transformación de las sociedades disciplinarias a sociedades de rendimiento en el marco de las economías globales inspiradas por las ideas neoliberales, constituye, potencialmente una técnica de dominación que es ajena a las relaciones industriales. Como expresa Byung-Chul Han en su libro *psicopolítica*: “El régimen disciplinario, según Deleuze, se organiza como un “cuerpo”. Es un régimen biopolítico. El régimen neoliberal, por el contrario, se comporta como “alma”. De ahí que la *psicopolítica* sea su forma de gobierno. Ella “instituye entre los individuos una rivalidad interminable a modo de sana competición, como una motivación excelente”. La motivación, el proyecto la competencia, la optimización la iniciativa son inherentes a la técnica de dominación psicopolítica del régimen neoliberal. La serpiente encarna sobre todo la culpa, las deudas que el régimen liberal establece como medios de dominación”.⁵

Por lo anterior, la incertidumbre regulatoria llevaría a pérdidas de valor para clientes, aplicaciones y trabajadores y potenciales abusos por parte de las Empresas Intermediarias Digitales a sus trabajadores o colaboradores. Por ejemplo, ante la incertidumbre laboral, una Empresa Intermediaria Digital consideraría problemático implementar un curso o programa para las personas que prestan servicios a través de la plataforma, pues ello le aumenta la probabilidad para que una juez declare la existencia de un contrato realidad y por consiguiente, de una relación laboral. Así, la actual legislación conlleva a que las personas que trabajan a través de estas plataformas reciban menos apoyo, capacitación o cualquier actividad por parte de las Empresas de Intermediación Digital que puedan mejorar la calidad del servicio.

En muchos de los países donde este tipo de empresas intermediarias tienen una mayor penetración de mercado, las disyuntivas de regulación normativa se han dirimido ante instancias judiciales. Lo anterior no es aceptable debido a que las decisiones de un juez, se enmarcan dentro de la rigidez de las categorías normativas existentes; “el juez es la boca de la ley” decía Montesquieu.

Por tanto, la decisión judicial sería ineficiente: Por un lado, en caso de que se declarase que la relación sustantiva entre Empresa de intermediación digital y colaborador o trabajador digital es un contrato de trabajo puesto que cumple con los presupuestos del Código Sustantivo de Trabajo, se verían afectados los nuevos emprendimientos que se realizan a través de estas plataformas digitales en tanto los costos

laborales y parafiscales derivados de las relaciones de trabajo subordinado se harían insoportables para dichas nuevas plataformas, afectando de esta forma la eventual competencia del mercado digital: premisa básica del mercado digital global.

Por otro lado, en el caso en que la decisión judicial considerase que la relación sustantiva entre Empresa de Intermediación Digital y Colaborador se da en el marco de un contrato de prestación de servicios, se proporcionaría una injusta afectación y desprotección a los trabajadores y, en cualquier caso, podrían presentarse toda clase de arbitrariedades en dichas relaciones.

Ante estas dificultades, es necesario realizar un conjunto de reformas, de tal forma que se ponderen los riesgos asumidos por las personas que prestan este servicio con los beneficios obtenidos. Igualmente, se debe realizar un balance entre las ganancias de la flexibilidad laboral con la seguridad o certeza de los trabajadores frente a aspectos como ingreso o seguridad social. El presente proyecto de ley apunta en esa dirección.

Principalmente, se centra en la creación de una nueva categoría laboral, que se encuentra en una zona intermedia entre la contratación de servicios civiles y la contratación de trabajo. En esta nueva categoría se establecerá una relación nueva cuyos centros de imputación jurídica serán “Empresa de Intermediación Digital” y “trabajador digital”.

En esta nueva legislación se definen claramente las protecciones y beneficios que las plataformas móviles, en su función de Empresa de Intermediación Digital, deberán proveer a las personas que prestan los servicios y realizan el objeto social de estas últimas. En principio, estas protecciones y beneficios deberán mezclar las garantías y protección dadas a los trabajadores en el marco de una relación clásica de trabajo, con la flexibilidad de la contratación civil por prestación de servicios atendiendo a la naturaleza de esta ocupación.

Así pues, el proyecto de ley constará de cuatro partes: i) régimen del trabajador digital; ii) régimen de seguridad social de los trabajadores digitales; iii) aseguramiento del servicio y, por último, iv) garantías de asociación a los colaboradores. Es importante advertir que estas reformas apuntan a regular las nuevas modalidades de trabajo digital. En todo caso, los empleadores cuyo modelo de negocio se siga realizando a través de una relación “fordista” o industrial clásica no podrán mutar sustituir su tipología de contratación, en la medida en que, bajo ninguna circunstancia, el presente proyecto de ley ignora o deroga el principio constitucional del contrato realidad o principio legal de la realidad sobre las formas.

2. Antecedentes del proyecto de ley

El presente proyecto de ley ha sido radicado en dos oportunidades, en primer lugar, en la legislatura de 2016 en el Senado de la República, la Comisión Séptima del Senado debatió y aprobó en primer

⁵ Han Byung-Chul. *Psychopolitik* (Psicopolítica, Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder). Traducción: Alfredo Bergés. Editorial Herder. Barcelona, 2014.

debate el proyecto de ley. En segundo debate, en la plenaria del Senado, el proyecto no consiguió las mayorías requeridas para ser aprobadas, en razón a que algunos sectores políticos no estaban de acuerdo con algunas disposiciones establecidas.

En una segunda oportunidad, el 14 de agosto de 2018 fue radicado el proyecto de ley “*Por medio de la cual se regula el trabajo digital en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2018 y remitido a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Se designaron ponentes, los cuales solicitaron la realización de una audiencia pública en la que participaron diversos sectores interesados en el proyecto de ley, entre ellos el actual gobierno nacional. Se radicó ponencia para primer debate, pero este no se realizó.

Sin embargo, como consecuencia de las diversas mesas de trabajo realizadas tanto con el gobierno nacional como con los diferentes sectores, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluyó en el artículo 348 una disposición, con el fin de que el Gobierno nacional y los Ministerios de Hacienda, Salud y TIC diseñarán y formularán una política pública para caracterizar las condiciones de prestación del servicio a través de plataformas tecnológicas, para dotar de seguridad social a los trabajadores, el cual tendría como resultado un proyecto de ley de iniciativa del Gobierno. Lo anterior, pues se hizo notorio, a raíz de este proyecto de ley, que no hay protección adecuada a los trabajadores que prestan sus servicios a través de plataformas tecnológicas. Sin embargo, empeñados en que la vinculación debe ser útil para las diferentes partes involucradas y en razón del impacto social y económico que tienen las nuevas formas de vinculación laboral a través de plataformas tecnológicas, decidimos radicar este proyecto de ley.

3. Reformas implementadas

i. Introducción de una nueva categoría jurídica al ordenamiento colombiano: El trabajo digital económicamente dependiente:

Esta categoría se construye sobre la base de regular el vacío normativo que actualmente existe en el derecho laboral y civil colombianos en medio de los cuales se mueven actualmente las relaciones sustantivas entre las empresas de intermediación digital y los trabajadores digitales.

Así, las plataformas tecnológicas a través de las cuales se realizan diversas ocupaciones, han puesto de presente que existen nuevas modalidades de trabajo que no se ajustan a cabalidad en el modelo tradicional del trabajo subordinado del código sustantivo del trabajo, como tampoco es posible encasillarlo en las modalidades civiles de prestación de servicios.

De esta manera, al ser el trabajo un principio, un valor y un derecho protegido por la Constitución Política de Colombia, se hace necesario crear una categoría funcional que construya unas garantías

mínimas a este nuevo tipo de relación jurídica. Por tanto, y como se ha expuesto hasta el momento, resulta necesario incluir elementos del contrato de prestación de servicios y garantías propias del contrato laboral, para que, por esa vía, finalice la incertidumbre jurídica en que se encuentran las diferentes partes involucradas en este tipo de actividad.

Por lo anterior, en el presente proyecto de ley, se construye un arquetipo de relación jurídica cuyos centros de imputación son: en un extremo, la Empresa de Intermediación Digital y en otro, el trabajador digital. Esta relación sustantiva, al ser una nueva categoría introducida a la legislación colombiana, dista de la relación de trabajo contemplada en los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo, sin perjuicio, como ya se indicó, del principio de la realidad sobre las formas.

Finalmente, esta nueva categoría denominada “trabajo digital económicamente dependiente”, está inspirada en una serie de principios que se traducen en rasgos o características de las relaciones anteriormente determinadas, a saber: la protección del servicio prestado; la proporcionalidad de cotización al Sistema Integral de Seguridad Social; y, finalmente, los derechos de asociación derivados de esta relación sustantiva.

ii. Características del trabajador digital y de la Empresa de Intermediación Digital:

El trabajador digital es una nueva categoría jurídica introducida al ordenamiento jurídico colombiano, cuyo objetivo es la protección de aquellas personas naturales cuya actividad económica principal está marcada principalmente por su colaboración a una Empresa de Intermediación Digital. Es decir, que, a través suyo, se realiza el objeto social de la Empresa de Intermediación Digital; de forma tal, que el trabajador digital se vuelve pieza indispensable dentro de la cadena de valor de las mismas.

En ese orden de ideas, al ser una situación jurídica desregulada –en razón a que, como ya se ha explicado, la modalidad de relacionamiento entre la persona natural que presta el servicio y la Empresa de Intermediación Digital no es posible encasillarla a ninguna figura del ordenamiento colombiano– se hace necesario proteger ese tipo de trabajo, por irradiación de los principios constitucionales que protegen el trabajo en nuestra Carta Política.

Así pues, el trabajador digital es una persona natural que, a través de las Empresas de Intermediación Digital, construye una actividad económica principal por cuenta propia que le permite ocuparse y mantenerse económicamente activo. Por otro lado, la Empresa de Intermediación Digital se autodenomina como aquel instrumento en el marco del mercado que acerca la oferta y la demanda a través de una aplicación o plataforma web. De esta manera, al ser un intermediario del mercado y acercar oferta y demanda, se le reconoce una cuota de dinero determinada por la prestación del servicio a la Empresa de Intermediación Digital. Esta cuota, siempre es determinada unilateralmente por dicha Empresa.

Por lo anterior, el trabajador digital, debe ser sujeto de protección del Sistema General de Seguridad Social, en el marco del reconocimiento del servicio que le presta a la Empresa de Intermediación Digital. De igual forma, es necesario garantizar la calidad del servicio a través de aseguramiento de su prestación por parte de la Empresa de Intermediación Digital, ya que, finalmente, es el trabajador digital quien realiza el objeto social de la misma.

En ese orden de ideas, es necesario que, como legisladores, respondamos a esta nueva realidad ocupacional que existe en nuestro país, protegiendo a aquellas personas que, por un motivo u otro, se encuentran en la actualidad en la informalidad y la desprotección del Estado.

Tabla 1: Roles de la Empresa de Intermediación Digital y Trabajador Autónomo económicamente dependiente

Roles de la Empresa de Intermediación Digital	Roles del Trabajador autónomo económicamente dependiente
La Empresa de Intermediación Digital sirve como plataforma para encontrar al Trabajador digital y al usuario. En ningún caso, la Empresa de Intermediación Digital asigna un trabajador digital a un usuario.	El trabajador digital tiene una condición flexible en la prestación de sus servicios personales, circunscribiéndose al momento en que así lo deseen y lo soliciten a la Empresa de Intermediación Digital según su disponibilidad, a través de la conexión a la misma.
La Empresa de Intermediación Digital podrá establecer unos requerimientos de calidad determinados de escogencia de los trabajadores digitales que serán vinculados para utilizar su plataforma. Por ejemplo: el pasado judicial o condiciones determinadas de los instrumentos a través de los cuales prestarán su servicio.	La Empresa de Intermediación Digital no tiene ninguna incidencia en la posibilidad de disponibilidad del trabajador digital a diferencia del sistema clásico de relación laboral, en la cual, en ejercicio del <i>ius variandi</i> el empleador fija los horarios y el lugar en el cual se presta el servicio por parte del trabajador. Ahora bien, lo anterior no es óbice para que la Empresa de Intermediación Digital no pueda establecer incentivos que le permitan a los trabajadores digitales ocuparse permanentemente a través de estas plataformas como actividad principal.
La Empresa de Intermediación Digital tiene la facultad de fijar el precio por el servicio prestado por el trabajador digital a través de su plataforma web o aplicación. Ahora bien, en razón a lo anterior, también es posible fijar unilateralmente unos estándares de calidad determinados en la prestación del servicio.	La relación del servicio con la Empresa de Intermediación Digital puede ser ocasional o constante, a discreción del trabajador digital.

Roles de la Empresa de Intermediación Digital	Roles del Trabajador autónomo económicamente dependiente
Tanto la Empresa de Intermediación Digital como el trabajador digital serán remunerados por la prestación del servicio a través de la plataforma de la empresa que ella misma fijará previamente en función de porcentajes por servicio prestado.	Los Trabajadores digitales son pieza fundamental del negocio de la Empresa de Intermediación Digital porque a través de estos es que se ejecuta efectivamente su objeto social.

Ahora bien, esta figura es claramente diferenciable de las demás establecidas en la legislación colombiana (Tabla 2).

Tabla 2: Diferencias con las demás figuras del ordenamiento jurídico colombiano

El trabajador Código Sustantivo del Trabajo	El contratista independiente Código Civil	El Trabajador Autónomo económicamente dependiente (TAED) (Proyecto de Ley)
Subordinación Laboral y dependencia económica del empleador	Independencia técnica	Independencia jurídica y, al tiempo, dependencia económica frente a la Empresa de Intermediación Digital
Prestaciones sociales y vacaciones	N/A	N/A
Horarios fijos	N/A	No hay horarios fijos ni control sobre los mismos por parte de la Empresa de Intermediación Digital.
Ius variandi	N/A	N/A
Pensiones, Salud y ARL a prorrata entre empleador y Trabajador	Pensiones, Salud y ARL a cargo del contratista independiente	N/A
Salario	Honorarios pactados fijos	Control del porcentaje y tarifa del servicio a discreción de la Empresa de Intermediación Digital
Estabilidad laboral reforzada	N/A	N/A
Indemnización por despido sin justa causa	N/A	N/A
Hace parte integral –como pieza fundamental– del objeto misional del empleador	N/A	Hace parte integral –como pieza fundamental– del objeto misional de la Empresa de Intermediación Digital

iii. Seguridad Social:

Al ser una regulación de una nueva forma de trabajo, es importante garantizar que los trabajadores digitales cubran los riesgos propios del Sistema General de Seguridad Social. De esta forma, estarán obligados a afiliarse y cotizar en los términos del Régimen General de Seguridad Social al Sistema de Pensiones, Sistema Contributivo de Salud y Riesgos Laborales.

Ahora bien, con el objetivo de garantizar la flexibilidad propia de este modelo de trabajo, así como la protección necesaria al trabajo en términos constitucionales, se exige que el aporte a cada uno de los sistemas se haga de forma equivalente entre la Empresa de Intermediación Digital y el trabajador digital (Tabla 3).

Esto, atendiendo a la asimetría que existe entre los riesgos que cada uno de ellos asume y las posibilidades para asumirlo. Igualmente, las Empresas de Intermediación Digital a través de sus plataformas móviles, cuentan con suficiente margen para asumir por lo menos la mitad de la seguridad social debido a que sus costos fijos son bajos y cuentan con las ventajas económicas propias de las economías disruptivas, como poder de mercado y mayor margen de ganancias.

Por otra parte, esta medida apunta a mejorar la informalidad del mercado laboral. De esta manera, los trabajadores digitales se verán en mejor condición para realizar su cotización e ingresar al sistema contributivo. Asimismo, al obligar a la cotización al sistema de seguridad social, se reduce la informalidad de todos aquellos trabajadores digitales que hoy en día se encuentran desamparados del sistema integral de seguridad social.

De esta manera, esto conlleva a aliviar la presión fiscal del Estado sobre los regímenes por naturaleza contributivos, como los de Salud o Pensiones. En otras palabras, que parte de los recursos públicos destinados al sistema de subsidios en seguridad social podrán ser mejor focalizados y destinados en la atención de las personas que no encuentran empleo o en situaciones de informalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la Empresa de Intermediación Digital deberá –necesariamente– escoger la Agencia de Riesgos Laborales a su discreción, con el fin de afiliar a todos sus trabajadores económicamente dependientes bajo el amparo de un mismo esquema de prevención y protección de riesgos laborales.

Tabla 3: Cotización a salud y pensión

	Aportantes	Salud	Pensión	ARL
Relación Laboral	Empresa	8.50%	12%	100%
	Empleado	4%	4%	-
Contratista Independiente	Empresa	-	-	-
	Contratista	12.50%	16%	100%
Trabajador Digital	Empresa de Intermediación Digital	6.25%	8.0%	50%
	Trabajador Digital	6.25%	8.0%	50%

iv. Aseguramiento del servicio:

En este apartado se crean un conjunto de medidas para que las aplicaciones móviles y los trabajadores autónomos cuenten con los seguros necesarios ante cualquier siniestro. Este conjunto de medidas reduce la incertidumbre legal en la ocurrencia de cualquier accidente y otorgan un mejor marco regulatorio para la operación de las aplicaciones móviles. Así, la economía colaborativa funcionaría con el más alto nivel de protección y seguridad.

De esta forma, estas medidas apuntan a crear condiciones más seguras para los usuarios y un marco de protección legal ante cualquier accidente. En últimas, más que una medida para favorecer exclusivamente a los trabajadores digitales, se busca también que el servicio prestado permita proteger a los clientes de cualquier peligro y evitar en mayor medida los costos que implicarían: para el caso de las aplicaciones móviles o clientes, una posible demanda ante un juez.

En diferentes ciudades y estados de Estados Unidos se han empezado a implementar este tipo de medidas. En especial, el debate se ha dado luego de la ocurrencia de accidentes fatales que llevaron a los legisladores a tomar sobre la marcha medidas para

la adopción de seguros por parte de los actores del modelo de negocio de economía colaborativa. En ese sentido, el presente proyecto de ley se adelanta a ello y toma una perspectiva de protección tanto a los usuarios como a los trabajadores autónomos.

v. Libertad de organizarse y negociar colectivamente:

El derecho de libre asociación está garantizado por el artículo 38 de la Constitución Política en los siguientes términos:

“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.”

De este principio se deriva el derecho de asociación y negociación colectiva establecidos en los artículos 39 y 55 de la Constitución Política, y las normas de derecho colectivo del trabajo que los desarrollan. Lo cual quiere decir, que la asociación y la negociación colectiva superan el ámbito de competencias del trabajo dependiente y subordinado, al ser un mandato constitucional de aplicación directa.

En ese orden de ideas, al introducir una nueva categoría que regula los vacíos relativos a los

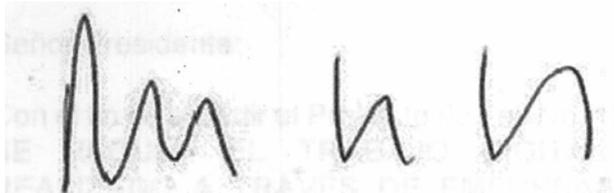
servicios prestados por los trabajadores digitales, es necesario también dotarlos de garantías de asociación y herramientas de negociación, bajo el reconocimiento de la desigualdad material que existe entre cada trabajador digital y su respectiva Empresa de Intermediación Digital.

De esta forma, se protege el trabajo desarrollado por los trabajadores digitales, permitiendo expresamente que se asocien frente a cada Empresa de Intermediación Digital, o a modo de gremio por servicios, de suerte que tengan toda la incidencia y poder de negociación en su ámbito de competencia o nicho de mercado.

Así pues, se le exigirá a la Empresa de Intermediación Digital que permita y provea distintas herramientas de información sobre su actividad económica y colaboradores, a fin de evitar la atomización de los trabajadores digitales.

Esta herramienta es fundamental para que los trabajadores autónomos tengan cierta capacidad de influir en sus ingresos y prestaciones sociales, así como participar en los lineamientos de las Empresas de Intermediación Digital para el correcto funcionamiento de las mismas. Con ello, se les proporciona la oportunidad de obtener una interlocución directa y colectiva en sus relaciones con las Empresas de Intermediación Digital.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 190 de 2019 Senado, *por medio de la cual se regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de empresas de intermediación digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Rodrigo Lara Restrepo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Septiembre 12 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2019 SENADO, NÚMERO 287 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas para la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2019

DOCTOR

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Referencia: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 98 de 2019 Senado,

número 287 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas para la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.

Honorables Congressistas:

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el presente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 98 de 2019 Senado, *por medio del cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas*

y funciones administrativas para la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.



FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2019 SENADO, 287 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas para la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.

Síntesis del proyecto

A través del proyecto de ley se busca establecer disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas para la racionalización de trámites, con el fin de facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus obligaciones, combatir la corrupción y fomentar la competitividad.

Trámite del proyecto

Autor: Juan Fernando Reyes Kuri y otros.

Tránsito Cámara: *Gacetas del Congreso* número 1099 de 2018 - número 168 de 2019 y número 546 de 2019.

Competencia y asignación de ponencia

Mediante comunicación del 14 de agosto del 2019, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designado ponente del Proyecto de ley número 98 de 2019 Senado.

OTRAS CONSIDERACIONES

El proyecto de ley pretende solucionar el exceso de trámites del Estado y la complejidad innecesaria de los mismos, que afecta los derechos fundamentales de los ciudadanos, propicia la corrupción, disminuye la competitividad y hace al Estado un ente ineficiente.

La iniciativa legislativa pretende solucionar el problema mediante:

- a) Servicios Ciudadanos Digitales.
- b) Compilación de Trámites.
- c) Estampilla Electrónica.
- d) Faltas disciplinarias por incumplimiento de los Servidores Públicos.
- e) Formularios Únicos.
- f) Interoperabilidad.
- g) Oficina de Relación Ciudadana.
- h) Racionalización de trámites – eliminación de trámites.
- i) Trámites en línea, concepto previo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

ANÁLISIS JURÍDICO

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO

El **artículo 1° de la Constitución** establece que, “*Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, Descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”. Estado cuyo principio fundante es la dignidad y la solidaridad, por ello debemos, nosotros como Congresistas, trabajar en aras de lograr su efectivo cumplimiento y no podemos considerar que nuestro Estado respete la dignidad y la solidaridad, cuando muchos ciudadanos, día a día, no pueden acceder a sus derechos, su gran mayoría de carácter fundamental, pues además de que tienen que hacer un sinnúmero de trámites, les exigen requisitos a veces absurdos o innecesarios que los ponen de ventanilla en ventanilla.

De acuerdo con el **artículo 2° de la Constitución**, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la racionalización de los trámites, ya que cuando hay trámites excesivos o complejidad en los mismos, se convierten en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos, pues como se vislumbró en la exposición de motivos y en el debate de control político que realicé en contra del exceso de tramitología, la situación es grave ya que los ciudadanos están siendo sometidos a un sinnúmero de trámites e incluso a trámites que tienen requisitos absurdos o innecesarios.

De igual forma el **artículo 6° de la Constitución** estableció que, “*los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”. Muchas veces los ciudadanos son atropellados por la posición dominante del Estado, y específicamente por los funcionarios que ejercen función pública, es por ello que con este proyecto buscamos darle herramientas al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que regule todo lo concerniente con los trámites, y a su vez pueda sancionar los abusos que se cometan.

El **artículo 209 de la Constitución** señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de trámites o complejidad en los mismos se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz y, además, se aumentan los riesgos de corrupción.

Analizando el **artículo 84 de la Constitución**, “cuando un derecho o una actividad hayan sido

reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”, en Colombia han proliferado los trámites, unos con respaldo normativo y otros sin él, violando claramente la constitución. Con la expedición de esta ley se busca que se dejen de crear trámites o requisitos sin sustento y fundamento alguno, pues ello trae consecuencias regresivas para nuestro país, pues no solo afecta los derechos de las personas de forma directa e indirecta, desacelera la economía pues muchas empresas se ven ahogadas en trámites y fomenta la corrupción.

Finalmente, el **artículo 333 de la Constitución** determinó que, *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*.

Las empresas son sometidas a un exceso de trámites, como lo mencioné anteriormente, lo cual genera una desaceleración de la economía, muchas veces les exigen trámites o requisitos repetitivos o extensos, que afectan la competitividad, el crecimiento económico e indirectamente afectan las finanzas del Estado.

Con este proyecto se busca, primero, el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados. Segundo, que las personas puedan acceder a sus derechos de una forma eficiente, ágil y rápida, pues no podemos seguir permitiendo que los colombianos mueran esperando la aprobación de un tratamiento para su salud, o que muchos adultos fallezcan esperando poder disfrutar de su pensión, porque exista un “sunami” de trámites en el país.

El exceso de trámites bloquea el acceso a nuestros derechos, reduce las empresas y la inversión y, fomenta la corrupción. Por ello, este proyecto, hoy, es de suma importancia y es lo que estábamos necesitando para avanzar en la modernización del Estado y acercarlo al ciudadano, porque el exceso de tramitología está afectando al ciudadano de a pie, al empresario, al país y debemos apoyar este proyecto porque es una necesidad de todos los colombianos, es un tema que debe estar en la agenda nacional.

IMPORTANCIA DE ACABAR CON EXCESO DE TRAMITOLOGÍA

En Colombia existen una gran cantidad de trámites¹, los cuales varían a nivel nacional, departamental y municipal. Los ciudadanos quizás no saben que un trámite puede llegar a tener unos costos de transacción muy altos, los cuales los podemos medir en dinero gastado por la persona para realizar el trámite² y, a su vez, en el tiempo empleado para llevarlo a feliz término, que se pueden medir en los minutos y horas que se demora una persona realizándolo, así como las veces que debe acudir a la misma entidad u otras entidades para culminarlo (BID, 2018).

Tenemos exceso de trámites, según el DAFP, en Colombia existe una cifra de cerca de **62.000 trámites** en total, que cada entidad puede realizar de manera diferente ya que no existe estandarización, compilación ni agrupación, lo que genera incertidumbres para el ciudadano. Además, **no hay uso de tecnología para realizar los trámites**, en Colombia según el BID (2018), solo **el 4% de los trámites se puede realizar por algún medio tecnológico.**

La tramitología nos hace la vida engorrosa, según el BID (2018), los trámites son muy complicados de realizar, especialmente porque no se tiene en cuenta la experiencia ciudadana; la complejidad regulatoria basada en muchos requisitos; existe una baja interoperabilidad e interacción entre las entidades del Estado, no hay información sincronizada y existe una baja o nula confianza de los ciudadanos frente al Estado y del Estado con el ciudadano. De acuerdo a nuestros análisis de la información recogida en los derechos de petición, el 82% de las entidades públicas no comparten información entre ellas, transfiriéndole la carga al ciudadano.

Somos el tercer país de Latinoamérica que, en promedio, más nos demoramos realizando un trámite, lo cual, nos hace perder tiempo y productividad. Según el Latinobarómetro (2017), Colombia está por encima del promedio regional (**5,4 horas**), un colombiano debe destinar en promedio **siete (7,4) horas** para realizar un trámite. Según el DAFP (2018), en promedio, un trámite se demora 20 días, **lo cual es absurdo** porque en 20 días se muere una persona o se daña un negocio. Además, nos siguen solicitando documentos innecesarios por parte de las autoridades, o peor aún

¹ Un trámite es “el conjunto de pasos o la serie de acciones regulados por el Estado y llevados a cabo por los usuarios para obtener un determinado producto, garantizar la prestación adecuada de un servicio, el reconocimiento de un derecho, la regulación de una actividad de especial interés para la sociedad o, la debida ejecución y control de acciones propias de la función pública, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos”.

² el costo del trámite, tomar el bus, hacer fila, esperar en ventanilla, leer un aviso, llenar un formulario, mandar una carta o incluso aprender a utilizar una página web.

se solicitan documentos que reposan en la misma entidad, situación que va en contravía con los fines del Estado Social de Derecho.

EFECTOS DE LA TRAMITOLOGÍA

Hoy tenemos **dos grandes problemas**: Por un lado, **el exceso de trámites**, que se expresa en que no tenemos claridad de cuántos de estos tiene el Estado colombiano en sus distintos niveles y en la duplicidad existente. Por el otro lado, hay una **complejidad innecesaria** para la realización de los trámites: cantidad de pasos o procedimientos sin fundamento legal, peticiones de información al ciudadano con las que el Estado ya cuenta, tiempos de respuesta prolongados y barreras de acceso por medios tecnológicos que agilicen la relación con el Estado.

En Colombia, la existencia de un gigantesco número de trámites, con un alto índice de complejidad ha propiciado una enfermedad que sufren todos los colombianos: **TRAMITITIS**, una enfermedad silenciosa del Estado que tiene muchos efectos perversos. Primero, porque viola derechos y por ende va en detrimento de nuestra Democracia³; segundo, porque propicia la corrupción y, tercero porque disminuye la competitividad. Todo esto, además, hace el Estado ineficiente frente a los ciudadanos.

A) AFECTACIÓN DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHO A LOS CIUDADANOS

Un trámite sí afecta el acceso y la garantía de los derechos, va en contra de la Constitución, el respeto de la dignidad humana, las garantías y fines para las cuales se constituye el Estado, la administración pública, y los deberes que a esta se les confiere frente a los ciudadanos.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2017), aproximadamente **cada 51 segundos**, un ciudadano interpone **una acción de tutela** por la presunta vulneración de un derecho fundamental. Y cada 34 segundos se interpone una tutela para garantizar el derecho a la salud. La cifra hoy, según la Defensoría del Pueblo (2019) asciende a 207.734 tutelas presentadas con este objetivo. Por otro lado, **en el sector salud un ciudadano tarda nueve horas (9,2 horas) para poder realizar un trámite en su totalidad (DAFP 2018)**.

En el sector vivienda, se deben cumplir **52 requisitos** para lograr tener acceso al subsidio de vivienda, afectando a la población más vulnerable

del país a quienes se les hace más engorroso el acceso a los beneficios que ofrece el Estado.

Nuestros derechos están siendo vulnerados y esta violación no se presenta solo en materia de **salud, el acceso a la información o los beneficios de vivienda**, el exceso de trámites también afecta derechos como la **educación y el acceso al trabajo, o el acceso efectivo a la justicia, la libertad de empresa, los derechos de participación, la recreación, la cultura**; además, **limita el acceso a los servicios públicos**, y por supuesto, **el ejercicio pleno de la personalidad**.

En este proyecto de ley existe la posibilidad de hacer al Estado más ágil y eficiente frente a los ciudadanos y frenar la afectación de las garantías de los derechos, de otro modo, los colombianos verán como disminuye la legitimidad del Estado, aumenta la desconfianza frente al acceso a los servicios, el acceso a sus derechos o el cumplimiento de una obligación por los medios que ofrece el Estado.

B) AUMENTO DE LA CORRUPCIÓN

La tramitología aumenta los riesgos de corrupción. El año pasado, Transparencia Internacional determinó que, de las 167 entidades públicas en Colombia, **NINGUNA** presentó riesgos bajos de corrupción. **El 19% de las entidades nacionales, 41% de las gobernaciones y 57% de las alcaldías, presentaron riesgo alto de corrupción**. Al realizar una comparación entre este porcentaje y la cantidad de trámites que se pueden realizar de manera presencial, se encuentra que existe una correlación entre estos dos factores.

El exceso de trámites es un foco de corrupción que afecta la confianza de los ciudadanos con el Estado. El 29% de los latinoamericanos reportó haber pagado un soborno en el contexto de acceso a un servicio público en el último año, lo que equivale a más de 90 millones de personas en la región, según datos de Transparencia Internacional (2017). Por otro lado, Transparencia Internacional, encontró que el registro más alto de sobornos se da en el sector salud, pues 1 de cada 5 latinoamericanos expresó haber pagado un soborno para poder acceder a un servicio de este sector. Y es, paradójicamente, en lo relacionado con la salud, donde más se vulneran los derechos y más tiempo toma la realización de un trámite (9,2 horas).

En el mismo sentido, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, señala que el 74% de los encuestados (1.200) cree que la ciudadanía sí puede hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción en nuestro país, pero se sienten desmotivados por los trámites que el denuncia implica. Es por ello que cerca de **un 91% de las personas que tienen conocimiento de un hecho de corrupción, no lo denuncian ante las autoridades**

³ Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política).

y no sólo por la tramitología sino por miedo a represalias de los funcionarios corruptos.

Ahora bien, diferentes investigaciones y asociaciones internacionales como la OECD, el FMI y el Banco Mundial (Brewer y Walker, 2009), han llegado a la conclusión que esta enfermedad silenciosa del Estado- **Tramititis** (Red Tape en inglés)⁴, **tiene una relación directa con los niveles de corrupción** (Guriev, 2004; Brewer y Walker, 2005; Awasthi y Bayraktar, 2015). Esta situación ha llevado a lo que el BID (2018), Guriev (2004) y Gaviria (2018), denominan un círculo vicioso: para combatir los niveles de corrupción, se busca imponer altas barreras y requisitos que complejizan aún más los trámites, pero esta complejidad basada en la desconfianza crea nuevos espacios para la corrupción.

En Colombia, en ese sentido, y siguiendo a Alejandro Gaviria, Ex Ministro de Salud, estamos creando normas que suponen que el funcionario es corrupto lo cual es igual de perjudicial a la corrupción, porque estamos tratando “a los participantes como delincuentes en potencia **lo que puede** producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos”⁵ (Bowles, 2016 en Gaviria, 2018, PP. 352-353).

Es por esto que, al crear reglas tan exigentes para evitar desviación de recursos y/o abusos de poder, se crean espacios nuevos que fomentan la corrupción y llegan a **afectar la eficiencia del Estado en su capacidad de ejecutar presupuestos y garantizar derechos**. Así pues, la **Tramititis** propicia un daño estructural, desde esta desconfianza en el Estado, **afectando su legitimidad** (Morris y Klesner, 2010) y, además, presumiendo de la mala fe (Gaviria, 2018). **Es hora de romper con este desequilibrio negativo y generemos lazos de confianza recíprocos: Estado-ciudadano.**

Este proyecto de ley se debe aprobar para que los excesos de trámites no sigan propiciando riesgos de corrupción ni impacte negativamente la eficiencia del Estado en la ejecución de sus políticas y la focalización de las mismas. Necesitamos que se refuerce la legitimidad del Estado, la gobernabilidad y la democracia.

C) DISMINUYE LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Otro efecto perverso de la tramitología es que disminuye la competitividad. A pesar de los progresos que ha tenido el país en la materia, de

acuerdo al informe Doing Business, Colombia se ubica en el puesto 59 de 190 de los países a nivel mundial menos competitivos. Por ejemplo, crear y formalizar una empresa en Colombia representa una espera para el emprendedor un promedio de 11 días y 8 trámites; mientras que, en los países de la OCDE, es, en promedio, de 6 días y 4 trámites (Indicador de Apertura de una Empresa del Informe Doing Business del Banco Mundial, 2017).

Sumado a lo anterior, en Colombia crear una empresa cuesta en promedio 14% (\$1.856.000) del ingreso *per cápita*, mientras que en los países de la OCDE solo cuesta el 3.1% (\$1.205.000). Por otro lado, es increíble que, crear una planta en Colombia sea 40% más costoso que en Chile o que seamos el único país de la Alianza del Pacífico que siga implementando las etiquetas de alimentos sin medios electrónicos (UTL Reyes Kuri-2018)⁶.

Así pues, podemos establecer que la tramitología, impide el proceso de creación de nuestros emprendedores y dificulta su formalización. Por tal razón, debemos garantizar que los procedimientos relacionados con la creación, operación y liquidación de empresas puedan desarrollarse fácilmente en un ambiente virtual e interinstitucional.

Debemos, también, aprobar este proyecto para hacer de Colombia un país competitivo, sin tantas barreras para nuestras empresas y emprendedores.

La aprobación de este proyecto de ley es necesario para nuestro país. Primero porque a diferencia de otras regulaciones sobre la materia, este contiene las herramientas necesarias para contrarrestar los efectos nocivos de la **Tramititis** y hacer efectivo su cumplimiento; segundo por los efectos que la **Tramititis** trae consigo: impacta negativamente la eficiencia del Estado en la ejecución de sus políticas y la focalización de las mismas y, reduce la legitimidad del Estado poniendo en riesgo la gobernabilidad y la Democracia. Además, hace que las personas no puedan acceder a los servicios que ofrece el Estado, a sus derechos fundamentales con facilidad y se limita el cumplimiento de sus obligaciones y, por lo tanto, su relacionamiento con otros ciudadanos o con el mismo Estado, aumenta los riesgos de corrupción y afecta la competitividad de Colombia frente a otros países de la región.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

En concordancia con las consideraciones, presentaré unas modificaciones al proyecto en mención,

⁴ entendida como las “reglas, regulaciones y procedimientos que se mantienen y brindan una carga administrativa pero que no permiten el avance del propósito legítimo de las reglas para las cuales se supone que deben servir” (Bozeman, 2000).

⁵ negrilla fuera de texto.

⁶ (Reunión con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), 2018).

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>por medio del cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas para la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>por medio de <u>la</u> cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva <u>del</u> nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas <u>y/o</u> administrativas, <u>en relación con</u> la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Se busca mejorar redacción</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I Objeto, sujetos obligados y definiciones Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas para la racionalización de trámites, con el fin de facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus obligaciones, combatir la corrupción y fomentar la competitividad.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I Objeto, sujetos obligados y definiciones Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas <u>y/o funciones</u> administrativas, <u>en relación con</u> para la racionalización de trámites, con el fin de facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus obligaciones, combatir la corrupción y fomentar la competitividad.</p>	<p>Se cambia redacción para que sea acorde con el título</p>
<p>Artículo 2°. Sujetos obligados. La presente ley aplica a toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, así como a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.</p>	<p>Artículo 2°. Sujetos obligados. La presente ley aplica a toda la Rama Ejecutiva a del nivel nacional y territorial, así como a los particulares que cumplan funciones públicas <u>y/o funciones</u> administrativas.</p>	<p>Se cambia redacción para que sea acorde con el título</p>
<p>Artículo 3°. Definiciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • AUTOMATIZACIÓN: Es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para apoyar y optimizar los procesos que soportan los trámites, logrando que el flujo de las actividades y documentos se realice con mayor eficiencia y menor intervención humana. • CADENA DE TRÁMITES: Es la relación de dos o más trámites, que requieren en su realización la interacción entre distintas dependencias de una misma entidad o entre dos o más entidades o particulares que ejerzan funciones públicas o administrativas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley. • CARPETA CIUDADANA DIGITAL: Es el servicio que le permite a los usuarios de los servicios ciudadanos digitales, acceder digitalmente de manera segura, confiable y actualizada al conjunto de sus datos, que tienen o custodian las entidades del Estado. • COMPILACIÓN DE TRÁMITES: Es el proceso administrativo relacionado con la estandarización, agrupación o unificación de los trámites que se realicen con el mismo fin, estén relacionados entre sí o pertenezcan a un mismo tema, sector económico o sector administrativo. • EFICIENCIA: Es el deber que tiene la administración pública de racionalizar la relación costo- beneficio, maximizando el rendimiento o los resultados con costos menores, para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. 	<p>Artículo 3°. Definiciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • AUTOMATIZACIÓN: Es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para apoyar y optimizar los procesos que soportan los trámites, logrando que el flujo de las actividades y documentos se realice con mayor eficiencia y menor intervención humana. • CADENA DE TRÁMITES: Es la relación de dos o más trámites, que requieren en su realización la interacción entre distintas dependencias de una misma entidad o entre dos o más entidades o particulares que ejerzan funciones públicas o administrativas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley. • CARPETA CIUDADANA DIGITAL: Es el servicio que le permite a los usuarios de los servicios ciudadanos digitales, acceder digitalmente de manera segura, confiable y actualizada al conjunto de sus datos, que tienen o custodian las entidades del Estado. • COMPILACIÓN DE TRÁMITES: Es el proceso administrativo relacionado con la estandarización, agrupación o unificación de los trámites que se realicen con el mismo fin, estén relacionados entre sí o pertenezcan a un mismo tema, sector económico o sector administrativo. • EFICIENCIA: Es el deber que tiene la administración pública de racionalizar la relación costo-beneficio, maximizando el rendimiento o los resultados con costos menores, para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. 	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>• ESTAMPILLA ELECTRÓNICA: Es un documento que se emite, paga y anula de forma electrónica, y es como extremo impositivo un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo, las cuales también sirven como medio de comprobación, pues es el documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos.</p> <p>• FORMULARIO ÚNICO: Es el documento de contenido simple para que cada entidad u organismo lo aplique a la hora de ofrecer trámites que se puedan compilar, unificar, agrupar o estandarizar, con el fin de lograr mayor claridad, eficiencia y agilidad para las personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, a la hora de realizar un trámite.</p> <p>• INTEROPERABILIDAD: Servicio que brinda las capacidades necesarias para garantizar el adecuado flujo de información e interacción entre los sistemas de información de las entidades, permitiendo intercambiar, integrar y compartir la información, con el propósito de facilitar el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, acorde con los lineamientos del marco de interoperabilidad.</p> <p>• LENGUAJE CLARO: El lenguaje claro es la forma de expresión sencilla, clara, directa, completa y confiable que debe ser utilizada por los servidores públicos al informar y dialogar con los ciudadanos para generar una comunicación efectiva y cooperada en el marco de la realización de un trámite. El lenguaje claro permite que los ciudadanos encuentren la información que necesitan, la comprendan y además puedan usarla para decisiones y satisfacer sus necesidades.</p>	<p>• ESTAMPILLA ELECTRÓNICA: Es un documento que se emite, paga y anula de forma electrónica, y es como extremo impositivo un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo, las cuales también sirven como medio de comprobación, pues es el documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos.</p> <p>• FORMULARIO ÚNICO: Es el documento de contenido simple para que cada entidad u organismo lo aplique a la hora de ofrecer trámites que se puedan compilar, unificar, agrupar o estandarizar, con el fin de lograr mayor claridad, eficiencia y agilidad para las personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, a la hora de realizar un trámite.</p> <p>• INTEROPERABILIDAD: Servicio que brinda las capacidades necesarias para garantizar el adecuado flujo de información e interacción entre los sistemas de información de las entidades, permitiendo intercambiar, integrar y compartir la información, con el propósito de facilitar el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, acorde con los lineamientos del marco de interoperabilidad.</p> <p>• LENGUAJE CLARO: El lenguaje claro es la forma de expresión sencilla, clara, directa, completa y confiable que debe ser utilizada por los servidores públicos al informar y dialogar con los ciudadanos para generar una comunicación efectiva y cooperada en el marco de la realización de un trámite. El lenguaje claro permite que los ciudadanos encuentren la información que necesitan, la comprendan y además puedan usarla para decisiones y satisfacer sus necesidades.</p>	
<p>• MARCO DE INTEROPERABILIDAD: Es el enfoque común para la prestación de servicios de intercambio de información de manera interoperable. Define el conjunto de principios, recomendaciones y directrices que orientan los esfuerzos legales y organizacionales de las entidades, con el fin de facilitar el intercambio seguro y eficiente de información.</p> <p>• RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES: Es el proceso jurídico, administrativo y tecnológico-relacionado con la simplificación, estandarización, eliminación, optimización o automatización de trámites y procedimientos administrativos, que busca combatir la corrupción, fomentar la competitividad, disminuir costos, tiempos, requisitos, pasos, procedimientos y procesos, además mejorar los canales de atención, facilitando</p>	<p>• MARCO DE INTEROPERABILIDAD: Es el enfoque común para la prestación de servicios de intercambio de información de manera interoperable. Define el conjunto de principios, recomendaciones y directrices que orientan los esfuerzos legales y organizacionales de las entidades, con el fin de facilitar el intercambio seguro y eficiente de información.</p> <p>• RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES: Es el proceso jurídico, administrativo y tecnológico-relacionado con la simplificación, estandarización, eliminación, optimización o automatización de trámites y procedimientos administrativos, que busca combatir la corrupción, fomentar la competitividad, disminuir costos, tiempos, requisitos, pasos, procedimientos y procesos, además mejorar los canales de atención, facilitando</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>a los ciudadanos, usuarios y grupos de interés el acceso a sus derechos, el ejercicio de actividades o el cumplimiento de sus obligaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • REGISTROS PÚBLICOS: Son aquellos instrumentos generados por las entidades de la Administración Pública o por particulares que ejerzan funciones públicas o administrativas, que tienen como finalidad consolidar la información y dar publicidad a determinados hechos, circunstancias o derechos y que funcionan bajo su administración y control. • SERVICIOS DIGITALES: Es el conjunto de soluciones y procesos transversales que brindan al Estado capacidades y eficiencias para su transformación digital y para lograr una adecuada interacción con el ciudadano, garantizando el derecho a la utilización de medios electrónicos ante la administración pública. • SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DE TRÁMITES (SUIT): Es un sistema electrónico de administración de información de trámites y servicios de la Administración Pública que opera a través del Portal del Estado Colombiano, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública por mandato legal, en alianza estratégica con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. • TRÁMITE: Conjunto de requisitos, pasos o acciones reguladas por el Estado, dentro de un proceso misional, que deben efectuar las personas naturales o jurídicas, usuarios o grupos de interés ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerza funciones públicas y administrativas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley. 	<p>a los ciudadanos, usuarios y grupos de interés el acceso a sus derechos, el ejercicio de actividades o el cumplimiento de sus obligaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • REGISTROS PÚBLICOS: Son aquellos instrumentos generados por las entidades de la Administración Pública o por particulares que ejerzan funciones públicas o administrativas, que tienen como finalidad consolidar la información y dar publicidad a determinados hechos, circunstancias o derechos y que funcionan bajo su administración y control. • SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES: Es el conjunto de soluciones y procesos transversales que brindan al Estado capacidades y eficiencias para su transformación digital y para lograr una adecuada interacción con el ciudadano, garantizando el derecho a la utilización de medios electrónicos ante la administración pública. • SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DE TRÁMITES (SUIT): Es un sistema electrónico de administración de información de trámites y servicios de la Administración Pública que opera a través del Portal del Estado Colombiano, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública por mandato legal, en alianza estratégica con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. • TRÁMITE: Conjunto de requisitos, pasos o acciones reguladas por el Estado, dentro de un proceso misional, que deben efectuar las personas naturales o jurídicas, usuarios o grupos de interés ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerza funciones públicas y administrativas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley. 	
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Racionalización, automatización, trámites en línea, revisión, compilación y formularios únicos.</p> <p>Artículo 4°. Racionalización de trámites. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley deberán dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia, racionalizar los trámites que no cumplan con los lineamientos y criterios fijados por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Racionalización, automatización, trámites en línea, revisión, compilación y formularios únicos.</p> <p>Artículo 4°. Racionalización de trámites. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley, deberán dentro de los seis (6) meses siguientes a su la entrada en vigencia de la misma, racionalizar los trámites que no cumplan con los lineamientos y criterios fijados por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>	
<p>Artículo 5°. Automatización de los trámites. Los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de esta ley deberán estar automatizados, conforme a los lineamientos y criterios establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p>	<p>Artículo 5°. Automatización de los trámites. Los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberán estar automatizados, conforme a los lineamientos y criterios establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, determinarán los plazos y condiciones para automatizar los trámites existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros adicionales a los trámites en razón de su automatización, so pena de la correspondiente sanción penal y disciplinaria a la que haya lugar.</p>	<p>El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, determinarán los plazos y condiciones para automatizar los trámites existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley, no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros adicionales a los trámites en razón de su automatización, so pena de la correspondiente sanción penal y disciplinaria a la que haya lugar.</p>	
<p>Artículo 6°. Trámites en línea. Los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberán poderse realizar totalmente en línea. Para los trámites existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley y que no puedan realizarse totalmente en línea, el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones determinará los plazos y condiciones para implementar su realización en línea. El Estado promoverá el uso de los canales virtuales.</p> <p>Parágrafo 1°. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros adicionales a los trámites en razón de su realización en línea, so pena de la correspondiente sanción penal y disciplinaria a la que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 2°. En un plazo de 6 meses, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones emitirá un concepto en el cual determinará cuáles son las zonas del país con deficiente o nula conectividad; rendido el anterior concepto, el Gobierno Nacional desarrollará un plan de acción dentro de los 6 meses siguientes, que tenga por objeto mejorar las condiciones de conectividad en las zonas con deficiencia, y crearla en las que no exista.</p>	<p>Artículo 6°. Trámites en línea. Los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberán poderse realizar totalmente en línea. Para los trámites existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley y que no puedan realizarse totalmente en línea, el Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones determinará los plazos y condiciones para implementar su realización en línea. El Estado promoverá el uso de los canales virtuales para tal fin.</p> <p>Parágrafo 1°. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros adicionales a los trámites en razón de su realización en línea, so pena de la correspondiente sanción penal y disciplinaria a la que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 2°. En un plazo de 6 meses, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones emitirá un concepto en el cual determinará cuáles son las zonas del país con deficiente o nula conectividad; rendido el anterior concepto, el Gobierno Nacional desarrollará un plan de acción dentro de los 6 meses siguientes, que tenga por objeto mejorar las condiciones de conectividad en las zonas con deficiencia, y crearla en las que no exista.</p>	<p>Se elimina el parágrafo segundo por principio unidad de materia. La conectividad no es el objeto del presente proyecto de ley.</p>
<p>Artículo 7°. Revisión de trámites. El Departamento Administrativo de la Función Pública, cada dos (2) años, deberá realizar una revisión de los trámites, procesos y procedimientos existentes y emitir un informe público señalando los trámites que deberán ser racionalizados.</p>	<p>Artículo 7°. Revisión de trámites. El Departamento Administrativo de la Función Pública, cada dos (2) años, deberá realizar una revisión de los trámites, procesos y procedimientos existentes y emitir un informe público señalando los trámites que deberán ser racionalizados.</p> <p><u>Parágrafo 1°. En la definición de los trámites, procesos y procedimientos que deban ser racionalizados, el DAFP tendrá en cuenta los principios de la función administrativa, incluidos los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En este sentido, examinará, entre otras, posibles reformas que permitan:</u></p> <p>a) Eliminar las asimetrías regulatorias en trámites, procesos y procedimientos, que generan tratos diferenciados de las entidades hacia los administrados, tales</p>	<p>Se propone complementar la redacción precisando que esa revisión debe incluir ministerios, institutos y otros organismos de la Rama Ejecutiva del poder público.</p> <p>Así mismo, se propone establecer algunos de los criterios que este Departamento tendrá en cuenta al analizar y preparar sus propuestas de racionalización. La lista de criterios no es absoluta sino indicativa. Un primer grupo de criterios recoge los principios que rigen a la Administración Pública. Otro criterio plantea racionalizar o eliminar aquellos trámites que implican controles previos que podrían ser sustituidos por vigilancia o seguimiento posterior por parte</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo Transitorio. El Departamento Administrativo de la Función Pública deberá hacer la primera revisión y emitir el informe público señalado en este artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley.</p>	<p><u>como las que pudieran existir entre productores locales e importadores de los mismos bienes y servicios.</u> b) Mayor transparencia y economía en los trámites, procesos y procedimientos, para lo que deberán examinarse los casos en que sea posible eliminar el trámite y aprobación de permisos, registros o licencias previos, para avanzar hacia esquemas de notificación o autorización automáticas, y fortalecer en su lugar el control o vigilancia posterior. c) Reducir espacios a la subjetividad y prever la adopción de guías públicas o lineamientos objetivos para la toma de decisiones imparciales frente a conceptos y aprobaciones relacionadas con trámites, procesos o procedimientos administrativos. <u>Parágrafo 2°. Con base en el informe periódico del DAFP, los Ministerios y entidades públicas incluirán en sus agendas regulatorias los proyectos de Decretos y/o de resoluciones que deban considerarse y adoptarse para reformar los trámites, procesos y procedimientos correspondientes.</u></p> <p>Parágrafo Transitorio. El Departamento Administrativo de la Función Pública deberá hacer la primera revisión y emitir el informe público señalado en este artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley.</p>	<p>de las entidades. Un criterio adicional consiste en eliminar aquellos trámites que imponen cargas diferenciadas de la administración sobre los ciudadanos o personas jurídicas cuando se enfrentan a una misma situación. Una tercera propuesta busca la racionalización de trámites por la vía de la definición de lineamientos claros en las entidades al momento de tomar decisiones en estos procesos administrativos, de tal forma que se evite la prolongación de los términos y duración de los trámites.</p>
<p>Artículo 8°. Formularios únicos para trámites. El Departamento Administrativo de la Función Pública, determinará los lineamientos de la implementación de Formularios Únicos para los trámites que sean susceptibles de compilación, unificación, agrupación o estandarización. Los Formularios Únicos estarán compuestos por una parte genérica, que permita la autenticación de los usuarios y una parte específica, que corresponda con los requerimientos especiales de cada trámite, estos se dividirán por sector económico, temas o tipo de trámite, y serán de obligatoria aplicación. Parágrafo. Las entidades que cuenten con trámites susceptibles de compilación, unificación, agrupación o estandarización, deberán crear e implementar los Formularios Únicos para trámites conforme a los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>	<p>Artículo 8°. Formularios únicos para trámites. El Departamento Administrativo de la Función Pública, determinará los lineamientos de la implementación de Formularios Únicos para los trámites que sean susceptibles de compilación, unificación, agrupación o estandarización. Los Formularios Únicos estarán compuestos por una parte genérica, que permita la autenticación de los usuarios y una parte específica, que corresponda con los requerimientos especiales de cada trámite, estos se dividirán por sector económico, temas o tipo de trámite, y serán de obligatoria aplicación. Parágrafo. Las entidades que cuenten con trámites susceptibles de compilación, unificación, agrupación o estandarización, deberán crear e implementar en un término de 6 meses, los Formularios Únicos para trámites conforme a los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>	<p>Se incluye término</p>
<p>Artículo 9°. Compilación de trámites por sector. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá establecer en qué sectores administrativos podrán compilarse, en un formulario único, una ventanilla única o un radicado único, los trámites que se relacionen entre sí.</p>	<p>Artículo 9°. Compilación de trámites por sector. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá establecer en un término de 6 meses, en qué sectores administrativos podrán compilarse, en un formulario único, una ventanilla única o un radicado único, los trámites que se relacionen entre sí.</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>Los sectores administrativos donde se puede establecer la compilación de trámites, son, además de los que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sector Cultura. • Sector del Deporte. • Sector Educación. • Sector Comercio, Industria y Turismo. • Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. • Sector Salud y Protección Social. • Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible • Sector Agricultura y Desarrollo Rural <p>Parágrafo. El Departamento Administrativo de la función pública priorizará el estudio de los trámites que podrán compilarse en un formulario único, ventanilla única o radicado único, digitalización de documentos y trámites en línea en el Sector Salud y Protección Social, en cuanto la búsqueda sea mejorar la prestación del servicio a los ciudadanos. Este estudio también incluirá al sector salud en relación a la prestación del servicio a los miembros y familiares de la Fuerza Pública, la Policía Nacional y los maestros.</p>	<p>Los sectores administrativos donde se puede establecer la compilación de trámites, son, además de los que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sector Cultura. • Sector del Deporte. • Sector Educación. • Sector Comercio, Industria y Turismo. • Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. • Sector Salud y Protección Social. • Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible • Sector Agricultura y Desarrollo Rural <p>Parágrafo. El Departamento Administrativo de la función pública priorizará el estudio de los trámites que podrán compilarse en un formulario único, ventanilla única o radicado único, digitalización de documentos y trámites en línea en el Sector Salud y Protección Social, en cuanto la búsqueda sea mejorar la prestación del servicio a los ciudadanos. Este estudio también incluirá al sector salud en relación a la prestación del servicio a los miembros y familiares de la Fuerza Pública, la Policía Nacional y los maestros.</p>	<p>Se incluye término</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III De la Interoperabilidad.</p> <p>Artículo 10. Interoperabilidad. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley, deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos de intercambio de información de los sistemas y soluciones tecnológicas que soportan sus trámites, dando cumplimiento al Marco de interoperabilidad y los lineamientos de vinculación al servicio de interoperabilidad de los servicios ciudadanos digitales según lo establecido sobre el particular por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Los plazos y condiciones para la implementación de la interoperabilidad y el intercambio de información entre los sujetos obligados, serán los establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberá realizar el acompañamiento técnico y financiero especialmente a los entes territoriales de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría para dar cumplimiento a esta disposición.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III De la Interoperabilidad.</p> <p>Artículo 10. Interoperabilidad. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley, deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos de intercambio de información de los sistemas y soluciones tecnológicas que soportan sus trámites, dando cumplimiento al Marco de interoperabilidad y los lineamientos de vinculación al servicio de interoperabilidad de los servicios ciudadanos digitales según lo establecido sobre el particular por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Los plazos y condiciones para la implementación de la interoperabilidad y el intercambio de información entre los sujetos obligados, serán los establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberá realizar el acompañamiento técnico y financiero especialmente a los entes territoriales de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría para dar cumplimiento a esta disposición.</p>	
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV Estampillas Electrónicas.</p> <p>Artículo 11. Desmaterialización y automatización de estampillas electrónicas. Las estampillas deberán emitirse, pagarse, adherirse o anularse a través de medios electrónicos, bajo el criterio de equivalencia funcional.</p> <p>Parágrafo 1°. La adopción de las estampillas electrónicas se deberá realizar de acuerdo con la categoría del ente territorial, en los siguientes plazos:</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV Estampillas Electrónicas.</p> <p>Artículo 11. Desmaterialización y automatización de estampillas electrónicas. Las estampillas deberán emitirse, pagarse, adherirse o anularse a través de medios electrónicos, bajo el criterio de equivalencia funcional.</p> <p>Parágrafo 1°. La adopción de las estampillas electrónicas se deberá realizar de acuerdo con la categoría del ente territorial, en los siguientes plazos:</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>• Categoría Especial: Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>• Primera Categoría: Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>• Segunda y tercera Categoría: Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>• Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Los Distritos, Departamentos y Municipios para cumplir con esta obligación, podrán usar, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas.</p> <p>Parágrafo 3°. Los entes territoriales deberán socializar por los medios que consideren más expeditos, la implementación y funcionamiento del sistema de desmaterialización y automatización de las estampillas electrónicas en el término correspondiente señalado en el parágrafo 1°.</p>	<p>• Categoría Especial: Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>• Primera Categoría: Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>• Segunda y tercera Categoría: Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>• Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Los Distritos, Departamentos y Municipios para cumplir con esta obligación, podrán usar, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas.</p> <p>Parágrafo 3°. Los entes territoriales deberán socializar por los medios que consideren más expeditos, la implementación y funcionamiento del sistema de desmaterialización y automatización de las estampillas electrónicas en el término correspondiente señalado en el parágrafo 1.</p> <p><u>Parágrafo 4°. Si un trámite requiere de la expedición de estampillas emitidas por distintos entes territoriales, dichos entes deberán coordinarse para que el ciudadano pueda realizar el pago de dicha estampilla en un mismo momento.</u></p>	<p>Se traslada el parágrafo del artículo 12 y queda como parágrafo cuarto</p>
<p>Artículo 12. Número máximo de estampillas. Una entidad territorial no podrá exigir más de una (1) estampilla para la realización de un mismo trámite.</p> <p>Parágrafo. Si un trámite requiere de la expedición de estampillas emitidas por distintos entes territoriales, dichos entes deberán coordinarse para que el ciudadano pueda realizar el pago de dicha estampilla en un mismo momento.</p>	<p>Artículo 12. Número máximo de estampillas. <u>El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá radicar ante el Congreso de la República en un plazo máximo de un año, un Proyecto de Ley Estatutaria que regule y ponga topes a la exigencia de estampillas para la realización de un mismo trámite.</u> Una entidad territorial no podrá exigir más de una (1) estampilla para la realización de un mismo trámite.</p>	<p>Se elimina el artículo original y se hace nueva redacción, ya que la modificación de este tema debe hacerse mediante una ley Estatutaria.</p> <p>Adicionalmente, el parágrafo se pone en el artículo anterior.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p>De la gratuidad de certificados y las consultas de acceso a la información pública.</p> <p>Artículo 13. Desmaterialización y <i>gratuidad de certificados</i>. Las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, así como aquellas que presten servicios públicos, que en ejercicio de sus funciones emitan certificados respecto a cualquier actuación o situación de un particular en relación con la entidad, deberán disponer de dicha información como un registro público y habilitar su consulta gratuita en línea.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p>De la gratuidad de certificados y las consultas de acceso a la información pública.</p> <p>Artículo 13. Desmaterialización y gratuidad de certificados. Las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, <u>así como aquellas que presten servicios públicos</u>, que en ejercicio de sus funciones emitan certificados respecto a cualquier actuación o situación de un particular en relación con la entidad, deberán disponer de dicha información como un registro público y habilitar su consulta gratuita en línea. <u>Salvo que se trate de normas de carácter especial, asociados al régimen mercantil, laboral, profesional y de seguridad social.</u></p>	<p>La eliminación se justifica en la medida en que la relación entre los usuarios y las empresas de servicios públicos está regulada por normas de protección de usuarios de cada sector. Para las empresas de servicios públicos domiciliarios, está regulado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mientras que para el servicio público de telecomunicaciones, por la Superintendencia de Industria y Comercio. No es necesario que el legislador aborde aspectos propios de las facultades otorgadas a las autoridades administrativas.</p> <p>Adicionalmente, es acorde con el articulado que no se realice dicha inclusión, por la finalidad y el ámbito de aplicación de la ley.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 14. Consultas de acceso a información pública. Los trámites que hayan sido establecidos o reglamentados con anterioridad a la expedición de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre los cuales se tenga alguna tarifa asociada y cumplan con las características de consulta de acceso a información pública, deberán ser gratuitos de inmediato, salvo que se trate de normas de carácter especial, asociados al régimen mercantil, laboral, seguridad social.</p>	<p>Artículo 14. Consultas de acceso a información pública. Los trámites que hayan sido establecidos o reglamentados con anterioridad a la expedición de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre los cuales se tenga alguna tarifa asociada y cumplan con las características de consulta de acceso a información pública, deberán ser gratuitos de inmediato, salvo que se trate de normas de carácter especial, asociados al régimen mercantil, laboral, profesional y de seguridad social.</p>	<p>Se incluye el término profesional, ya que los Consejos profesionales tienen sus fuentes de ingresos, gracias a los costos asociados a sus trámites.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI De la Implementación de la Carpeta Ciudadana.</p> <p>Artículo 15. Servicio de carpeta ciudadana. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos técnicos que permitan la vinculación al servicio de carpeta ciudadana digital y garantizar el acceso de manera segura, confiable y actualizada al conjunto de los datos de quienes se relacionan con el Estado.</p> <p>Los plazos y lineamientos para la implementación de la carpeta ciudadana digital serán los establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Parágrafo. La Carpeta deberá cumplir con los más altos estándares de seguridad cibernética que existan y además deberá respetar lo señalado en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 (Ley de Hábeas Data), la Ley 1712 de 2014 y en el Decreto 103 de 2015 o en aquellas que la modifiquen.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI De la Implementación de la Carpeta Ciudadana.</p> <p>Artículo 15. Servicio de carpeta ciudadana. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos técnicos que permitan la vinculación al servicio de carpeta ciudadana digital y garantizar el acceso de manera segura, confiable y actualizada al conjunto de los datos de quienes se relacionan con el Estado.</p> <p>Los plazos y lineamientos para la implementación de la carpeta ciudadana digital serán los establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Parágrafo. La Carpeta deberá cumplir con los más altos estándares de seguridad cibernética que existan y además deberá respetar lo señalado en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 (Ley de Hábeas Data), la Ley 1712 de 2014 y en el Decreto 103 de 2015 o en aquellas que la modifiquen.</p>	
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VII Disposiciones Generales.</p> <p>Artículo 16. Oficina de la relación con el ciudadano. En la Nación, en los Departamentos, Distritos y Municipios con población superior a 100.000 habitantes, deberá existir una dependencia o entidad única de relación con el ciudadano que se encargará de la atención a los ciudadanos, usuarios o grupos de interés, del accionar estratégico para el cumplimiento de esta ley y de las políticas que incidan en la relación Estado Ciudadano definidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3º, 6º y 75 de la Ley 617 del 2000 o aquellas que las modifiquen. El servidor público que dirija dicha dependencia o entidad, deberá ser del nivel directivo.</p> <p>Parágrafo 1º. La Nación y los entes territoriales que cumplan con las condiciones fijadas en el presente artículo, tendrán plazo de doce (12) meses para la creación de la Oficina de la Relación con el Ciudadano, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VII Disposiciones Generales.</p> <p>Artículo 16. Oficina de la relación con el ciudadano. En la Nación, en los Departamentos, Distritos y Municipios con población superior a 100.000 habitantes, deberán crear dentro de su planta de personal existente una dependencia o entidad única de relación con el ciudadano que se encargará de la atención a los ciudadanos, usuarios o grupos de interés, del accionar estratégico para el cumplimiento de esta ley y de las políticas que incidan en la relación Estado Ciudadano definidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3º, 6º y 75 de la Ley 617 del 2000 o aquellas que las modifiquen. El servidor público que dirija dicha dependencia o entidad, deberá ser del nivel directivo.</p> <p>Parágrafo 1º. La Nación y los entes territoriales que cumplan con las condiciones fijadas en el presente artículo, tendrán plazo de doce (12) meses para la creación de la Oficina de la Relación con el Ciudadano, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Se modifica el artículo para eliminar el impacto fiscal que generaría si se deja la redacción inicial.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo 2º. La dependencia o entidad única de relación con el ciudadano, a que hace referencia el presente artículo, deberá crearse igualmente en el departamento de San Andrés Islas, atendiendo a las dificultades de acceso a las TIC's que posee esta zona del país.</p> <p>Parágrafo 3º. En los municipios con población inferior a 250.000 habitantes en los que se evidencien dificultades de accesos a recursos tecnológicos y requieran alfabetización digital, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones realizará programas de acompañamiento permanentes o intinerantes y destinará recursos económicos, tecnológicos y humanos para el cumplimiento de las finalidades del presente artículo.</p>	<p>Parágrafo 2º. La dependencia o entidad única de relación con el ciudadano, a que hace referencia el presente artículo, deberá crearse igualmente en el departamento de San Andrés Islas, atendiendo a las dificultades de acceso a las TIC's que posee esta zona del país.</p> <p>Parágrafo 3º. En los municipios con población inferior a 250.000 habitantes en los que se evidencien dificultades de accesos a recursos tecnológicos y requieran alfabetización digital, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones realizará programas de acompañamiento permanentes o intinerantes y destinará recursos económicos, tecnológicos y humanos para el cumplimiento de las finalidades del presente artículo.</p>	<p>Se elimina el parágrafo segundo, puesto que San Andrés es parte del Territorio Nacional.</p> <p>Se elimina el parágrafo tercero por principio de unidad de materia.</p>
<p>Artículo 17. Creación de trámites. Cuando a través de un proyecto de ley se pretenda crear, actualizar o regular un trámite, el Departamento Administrativo de la Función Pública deberá emitir un concepto respecto de su conveniencia.</p>	<p>Artículo 17. Creación de trámites. Cuando a través de un proyecto de ley se pretenda crear, actualizar o regular un trámite, el Departamento Administrativo de la Función Pública deberá emitir un concepto respecto de su conveniencia.</p>	
<p>Artículo 18. Fortalecimiento del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). El Departamento Administrativo de la Función Pública deberá actualizar permanentemente el Sistema Único de Información de Trámites o el que haga sus veces, para que las entidades obligadas registren información sobre los procedimientos internos asociados a la gestión de trámites e información pública disponible. Este sistema deberá permitir cuantificar costos administrativos asociados y ahorros a los usuarios por efectos de la racionalización de trámites.</p>	<p>Artículo 18. Fortalecimiento del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). El Departamento Administrativo de la Función Pública deberá actualizar permanentemente el Sistema Único de Información de Trámites o el que haga sus veces, para que las entidades obligadas registren información sobre los procedimientos internos asociados a la gestión de trámites e información pública disponible. Este sistema deberá permitir cuantificar costos administrativos asociados y ahorros a los usuarios por efectos de la racionalización de trámites.</p>	
<p>Artículo 19. Términos para resolver trámites. El término para resolver de fondo un trámite será el dispuesto en la ley que fundamenta su creación. Los servidores públicos bajo ninguna circunstancia podrán resolver un trámite por fuera de los términos allí estipulados.</p> <p>En caso de que no se disponga término para resolver de fondo un trámite en la ley que fundamenta su creación, este deberá resolverse conforme a lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015 o las que la modifiquen.</p>	<p>Artículo 19. Términos para resolver trámites. El término para resolver de fondo un trámite será el dispuesto en la ley que fundamenta su creación. Los servidores públicos bajo ninguna circunstancia podrán resolver un trámite por fuera de los términos allí estipulados.</p> <p>En caso de que no se disponga término para resolver de fondo un trámite en la ley que fundamenta su creación, este deberá resolverse conforme a lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015 o las que la modifiquen.</p>	
<p>Artículo 20. Racionalización de licencias, autorizaciones y permisos. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley que otorguen licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos que faculten a una persona natural o jurídica para producir, comercializar, comunicar, importar, exportar, envasar, procesar, semielaborar y/o expender un producto o bien, adoptarán esquemas de vigencia indefinida para estas licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos.</p>	<p>Artículo 20. Racionalización de licencias, autorizaciones y permisos. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley que otorguen licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos que faculten a una persona natural o jurídica para producir, comercializar, comunicar, importar, exportar, envasar, procesar, semielaborar y/o expender un producto o bien, adoptarán esquemas de vigencia indefinida para estas licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos.</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>Lo anterior sin perjuicio del ejercicio de la función permanente de inspección, vigilancia y control que ejerce el Estado sobre estas licencias, autorizaciones y/o permisos, a través de las entidades competentes.</p> <p>Parágrafo 1º. Se exceptúan licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos definidos en virtud de Decisiones de la Comunidad Andina que permiten su renovación, en cuyo caso la autoridad competente adoptará modelos de renovación automática o de vigencia indefinida siempre que sea procedente conforme a las disposiciones de las Decisiones Andinas correspondientes.</p> <p>Parágrafo 2º. Exceptúese de lo estipulado en este artículo, aquellos trámites que en materia ambiental requieran modificación de los lineamientos otorgados.</p>	<p>Lo anterior sin perjuicio del ejercicio de la función permanente de inspección, vigilancia y control que ejerce el Estado sobre estas licencias, autorizaciones y/o permisos, a través de las entidades competentes.</p> <p>Parágrafo 1º. Se exceptúan licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos definidos en virtud de Decisiones de la Comunidad Andina que permiten su renovación, en cuyo caso la autoridad competente adoptará modelos de renovación automática o de vigencia indefinida siempre que sea procedente conforme a las disposiciones de las Decisiones Andinas correspondientes.</p> <p>Parágrafo 2º. Exceptúese de lo estipulado en este artículo, aquellos trámites que en materia ambiental requieran modificación de los lineamientos otorgados.</p>	
<p>Artículo 21. Periodo de transición para las nuevas regulaciones. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley que tengan funciones regulatorias y adopten nuevas regulaciones con las que se creen nuevos requisitos, procedimientos o procesos, deberán definir conjuntamente con las personas naturales o jurídicas destinatarias de la nueva regulación, un periodo de transición que les permita la implementación de los nuevos requisitos, procedimientos o procesos.</p> <p>Este período de transición deberá adoptarse de tal forma en que se promueva la competitividad y el crecimiento de los sectores productivos, no se afecte la generación de empleo ni la competencia en los mercados y no se generen barreras a las nuevas inversiones.</p>	<p>Artículo 21. Periodo de transición para las nuevas regulaciones. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley que tengan funciones regulatorias y adopten nuevas regulaciones con las que se creen nuevos requisitos, procedimientos o procesos, deberán definir conjuntamente con las personas naturales o jurídicas destinatarias de la nueva regulación, un periodo de transición que no exceda un (1) año, que les permita la implementación de los nuevos requisitos, procedimientos o procesos.</p> <p>Este período de transición deberá adoptarse de tal forma en que se promueva la competitividad y el crecimiento de los sectores productivos, no se afecte la generación de empleo ni la competencia en los mercados y no se generen barreras a las nuevas inversiones.</p>	Se incluye término
<p>Artículo 22. Eliminado.</p>		
<p>Artículo 23. Incentivos para el ciudadano. Los ciudadanos que realicen los trámites en línea podrán recibir un incentivo o valor agregado, que deberá ser fijado por la entidad responsable del trámite mediante acto administrativo.</p>	<p>Artículo 22. Incentivos para el ciudadano. Los ciudadanos que realicen los trámites en línea podrán recibir un incentivo o valor agregado, que deberá ser fijado por la entidad responsable del trámite mediante acto administrativo.</p>	
<p>Artículo 24. Reconocimiento para las entidades. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá establecer un programa de reconocimiento para las entidades de la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial con mejor rendimiento en la aplicación de la presente ley.</p>	<p>Artículo 23. Reconocimiento para las entidades. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá establecer un programa de reconocimiento para las entidades de la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial con mejor rendimiento en la aplicación de la presente ley.</p>	
<p>Artículo 25. Responsabilidad y reporte. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá presentar cada seis (6) meses a la Procuraduría General de la Nación, un informe en el que se relacionen las entidades que incumplan las disposiciones relacionadas con la política pública de Racionalización de Trámites y con lo estipulado en esta ley.</p> <p>Todos los aspectos relacionados con el contenido, estructura y presentación del informe, deberán ser reglamentados por el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de un acto administrativo.</p>	<p>Artículo 24. Responsabilidad y reporte. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá presentar cada seis (6) meses a la Procuraduría General de la Nación, un informe en el que se relacionen las entidades que incumplan las disposiciones relacionadas con la política pública de Racionalización de Trámites y con lo estipulado en esta ley.</p> <p>Todos los aspectos relacionados con el contenido, estructura y presentación del informe, deberán ser reglamentados por el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de un acto administrativo.</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 26. Responsabilidad disciplinaria. El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, o por el o por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como de lo dispuesto en la presente ley, constituirá falta disciplinaria para el servidor público que sea competente.</p>	<p>Artículo 25. Responsabilidad disciplinaria. El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, o por el o por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como de lo dispuesto en la presente ley, constituirá falta disciplinaria para el servidor público <u>que tenga asignada esta competencia o función.</u></p>	
<p>Artículo 27. Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de seis (6) meses para darle cumplimiento a la presente ley, salvo que otra disposición en la misma indique un término diferente, para ello deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y presupuestales que sean necesarios. Parágrafo. El Gobierno nacional deberá considerar la incorporación de las partidas presupuestales necesarias, de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo para ejecutar la presente ley.</p>	<p>Artículo 26. Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de seis (6) meses para darle cumplimiento a la presente ley, salvo que otra disposición en la misma indique un término diferente, para ello deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y presupuestales que sean necesarios. Parágrafo. El Gobierno nacional deberá considerar la incorporación de las partidas presupuestales necesarias, de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo para ejecutar la presente ley.-</p>	<p>Se elimina parágrafo por impacto fiscal.</p>
<p>Artículo Nuevo. Los sujetos obligados, con el propósito de facilitar la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, deberán incorporar en la creación e implementación de los formularios únicos, procedimientos y esquemas de comunicación, publicación e información pública relacionados con los tramites que se adelanten en su entidad, las recomendaciones y lineamientos de la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia diseñada por el Departamento Nacional de Planeación o el documento que haga sus veces.</p>	<p>Artículo 27. <u>Lenguaje claro.</u> Los sujetos obligados, con el propósito de facilitar la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, deberán incorporar en la creación e implementación de los formularios únicos, procedimientos y esquemas de comunicación, publicación e información pública relacionados con los tramites que se adelanten en su entidad, las recomendaciones y lineamientos de la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia diseñada por el Departamento Nacional de Planeación o el documento que haga sus veces.</p>	
<p>Artículo 28. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 28. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 98 de 2019 Senado, número 287 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas para la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones*, con modificaciones de acuerdo al pliego que se adjunta.

Cordialmente,



FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2019 SENADO, NÚMERO 287 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, sujetos obligados y definiciones

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a

los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites, con el fin de facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus obligaciones, combatir la corrupción y fomentar la competitividad.

Artículo 2°. Sujetos obligados. La presente ley aplica a toda la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, así como a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas.

Artículo 3°. Definiciones.

- **AUTOMATIZACIÓN:** Es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para apoyar y optimizar los procesos que soportan los trámites, logrando que el flujo de las actividades y documentos se realice con mayor eficiencia y menor intervención humana.
- **CADENA DE TRÁMITES:** Es la relación de dos o más trámites, que requieren en su realización la interacción entre distintas dependencias de una misma entidad o entre dos o más entidades o particulares que ejerzan funciones públicas o administrativas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley.
- **CARPETA CIUDADANA DIGITAL:** Es el servicio que le permite a los usuarios de los servicios ciudadanos digitales, acceder digitalmente de manera segura, confiable y actualizada al conjunto de sus datos, que tienen o custodian las entidades del Estado.
- **COMPILACIÓN DE TRÁMITES:** Es el proceso administrativo relacionado con la estandarización, agrupación o unificación de los trámites que se realicen con el mismo fin, estén relacionados entre sí o pertenezcan a un mismo tema, sector económico o sector administrativo.
- **EFICIENCIA:** Es el deber que tiene la administración pública de racionalizar la relación costo- beneficio, maximizando el rendimiento o los resultados con costos menores, para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público.
- **ESTAMPILLA ELECTRÓNICA:** Es un documento que se emite, paga y anula de forma electrónica, y es como extremo impositivo un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo, las cuales también sirven como medio de comprobación, pues es el documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos.
- **FORMULARIO ÚNICO:** Es el documento de contenido simple para que cada entidad u organismo lo aplique a la hora de ofrecer trámites que se puedan compilar, unificar, agrupar o estandarizar, con el fin de lograr mayor claridad, eficiencia y agilidad para las personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, a la hora de realizar un trámite.
- **INTEROPERABILIDAD:** Servicio que brinda las capacidades necesarias para garantizar el adecuado flujo de información e interacción entre los sistemas de información de las entidades, permitiendo intercambiar, integrar y compartir la información, con el propósito de facilitar el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, acorde con los lineamientos del marco de interoperabilidad.
- **LENGUAJE CLARO:** El lenguaje claro es la forma de expresión sencilla, clara, directa, completa y confiable que debe ser utilizada por los servidores públicos al informar y dialogar con los ciudadanos para generar una comunicación efectiva y cooperada en el marco de la realización de un trámite. El lenguaje claro permite que los ciudadanos encuentren la información que necesitan, la comprendan y además puedan usarla para decisiones y satisfacer sus necesidades.
- **MARCO DE INTEROPERABILIDAD:** Es el enfoque común para la prestación de servicios de intercambio de información de manera interoperable. Define el conjunto de principios, recomendaciones y directrices que orientan los esfuerzos legales y organizacionales de las entidades, con el fin de facilitar el intercambio seguro y eficiente de información.
- **RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES:** Es el proceso jurídico, administrativo y tecnológico-relacionado con la simplificación, estandarización, eliminación, optimización o automatización de trámites y procedimientos administrativos, que busca combatir la corrupción, fomentar la competitividad, disminuir costos, tiempos, requisitos, pasos, procedimientos y procesos, además mejorar los canales de atención, facilitando a los ciudadanos, usuarios y grupos de interés el acceso a sus derechos, el ejercicio de actividades o el cumplimiento de sus obligaciones.
- **REGISTROS PÚBLICOS:** Son aquellos instrumentos generados por las entidades de la Administración Pública o por particulares que ejerzan funciones públicas o administrativas, que tienen como finalidad consolidar la

información y dar publicidad a determinados hechos, circunstancias o derechos y que funcionan bajo su administración y control.

- **SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES:** Es el conjunto de soluciones y procesos transversales que brindan al Estado capacidades y eficiencias para su transformación digital y para lograr una adecuada interacción con el ciudadano, garantizando el derecho a la utilización de medios electrónicos ante la administración pública.
- **SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DE TRÁMITES (SUIT):** Es un sistema electrónico de administración de información de trámites y servicios de la Administración Pública que opera a través del Portal del Estado Colombiano, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública por mandato legal, en alianza estratégica con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- **TRÁMITE:** Conjunto de requisitos, pasos o acciones reguladas por el Estado, dentro de un proceso misional, que deben efectuar las personas naturales o jurídicas, usuarios o grupos de interés ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerza funciones públicas y administrativas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley.

CAPÍTULO II

Racionalización, automatización, trámites en línea, revisión, compilación y formularios únicos

Artículo 4°. *Racionalización de trámites.* Los sujetos obligados en los términos de la presente ley, deberán dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma, racionalizar los trámites que no cumplan con los lineamientos y criterios fijados por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 5°. *Automatización de los trámites.* Los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberán estar automatizados, conforme a los lineamientos y criterios establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, determinarán los plazos y condiciones para automatizar los trámites existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley, no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros adicionales a los trámites en razón de su automatización, so pena de la correspondiente sanción penal y disciplinaria a la que haya lugar.

Artículo 6°. *Trámites en línea.* Los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberán poderse realizar totalmente en línea. Para los trámites existentes antes de la entrada en vigencia de la presente ley y que no puedan realizarse totalmente en línea, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones determinará los plazos y condiciones para implementar su realización en línea. El Estado promoverá el uso de los canales virtuales para tal fin.

Parágrafo. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros adicionales a los trámites en razón de su realización en línea, so pena de la correspondiente sanción penal y disciplinaria a la que haya lugar.

Artículo 7°. *Revisión de trámites.* El Departamento Administrativo de la Función Pública, cada dos (2) años, deberá realizar una revisión de los trámites, procesos y procedimientos existentes y emitir un informe público señalando los trámites que deberán ser racionalizados.

Parágrafo 1°. En la definición de los trámites, procesos y procedimientos que deban ser racionalizados, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) tendrá en cuenta los principios de la función administrativa, incluidos los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En este sentido, examinará, entre otras, posibles reformas que permitan:

a) Eliminar las asimetrías regulatorias en trámites, procesos y procedimientos, que generan tratos diferenciados de las entidades hacia los administrados, tales como las que pudieran existir entre productores locales e importadores de los mismos bienes y servicios.

b) Mayor transparencia y economía en los trámites, procesos y procedimientos, para lo que deberán examinarse los casos en que sea posible eliminar el trámite y aprobación de permisos, registros o licencias previos, para avanzar hacia esquemas de notificación o autorización automáticas, y fortalecer en su lugar el control o vigilancia posterior.

c) Reducir espacios a la subjetividad y prever la adopción de guías públicas o lineamientos objetivos para la toma de decisiones imparciales frente a conceptos y aprobaciones relacionadas con trámites, procesos o procedimientos administrativos.

Parágrafo 2°. Con base en el informe periódico del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), los Ministerios y entidades públicas incluirán en sus agendas regulatorias los proyectos de decretos y/o de resoluciones que deban considerarse y adoptarse para reformar los trámites, procesos y procedimientos correspondientes.

Parágrafo Transitorio. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP),

deberá hacer la primera revisión y emitir el informe público señalado en este artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley.

Artículo 8°. Formularios únicos para trámites. El Departamento Administrativo de la Función Pública, determinará los lineamientos de la implementación de Formularios Únicos para los trámites que sean susceptibles de compilación, unificación, agrupación o estandarización.

Los Formularios Únicos estarán compuestos por una parte genérica, que permita la autenticación de los usuarios y una parte específica, que corresponda con los requerimientos especiales de cada trámite, estos se dividirán por sector económico, temas o tipo de trámite, y serán de obligatoria aplicación.

Parágrafo. Las entidades que cuenten con trámites susceptibles de compilación, unificación, agrupación o estandarización, deberán crear e implementar en un término de 6 meses, los Formularios Únicos para trámites conforme a los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 9°. Compilación de trámites por sector. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá establecer en un término de 6 meses, en qué sectores administrativos podrán compilarse, en un formulario único, una ventanilla única o un radicado único, los trámites que se relacionen entre sí.

Los sectores administrativos donde se puede establecer la compilación de trámites, son, además de los que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública, los siguientes:

- Sector Cultura.
- Sector del Deporte.
- Sector Educación.
- Sector Comercio, Industria y Turismo.
- Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Sector Salud y Protección Social.
- Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Sector Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. El Departamento Administrativo de la Función Pública priorizará el estudio de los trámites que podrán compilarse en un formulario único, ventanilla única o radicado único, digitalización de documentos y trámites en línea en el Sector Salud y Protección Social, en cuanto la búsqueda sea mejorar la prestación del servicio a los ciudadanos. Este estudio también incluirá al sector salud en relación a la prestación del servicio a los miembros y familiares de la Fuerza Pública, la Policía Nacional y los maestros.

CAPÍTULO III

De la Interoperabilidad

Artículo 10. Interoperabilidad. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley, deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos

de intercambio de información de los sistemas y soluciones tecnológicas que soportan sus trámites, dando cumplimiento al Marco de interoperabilidad y los lineamientos de vinculación al servicio de interoperabilidad de los servicios ciudadanos digitales según lo establecido sobre el particular por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Los plazos y condiciones para la implementación de la interoperabilidad y el intercambio de información entre los sujetos obligados, serán los establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberá realizar el acompañamiento especialmente a los entes territoriales de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría para dar cumplimiento a esta disposición.

CAPÍTULO IV

Estampillas Electrónicas

Artículo 11. Desmaterialización y automatización de estampillas electrónicas. Las estampillas deberán emitirse, pagarse, adherirse o anularse a través de medios electrónicos, bajo el criterio de equivalencia funcional.

Parágrafo 1°. La adopción de las estampillas electrónicas se deberá realizar de acuerdo con la categoría del ente territorial, en los siguientes plazos:

- **Categoría Especial: Doce** (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Primera Categoría:** Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Segunda y tercera Categoría: Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

- **Cuarta, Quinta y Sexta Categoría:** Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo 2°. Los Distritos, Departamentos y Municipios para cumplir con esta obligación, podrán usar, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas.

Parágrafo 3°. Los entes territoriales deberán socializar por los medios que consideren más expeditos, la implementación y funcionamiento del sistema de desmaterialización y automatización de las estampillas electrónicas en el término correspondiente señalado en el parágrafo 1°.

Parágrafo 4°. Si un trámite requiere de la expedición de estampillas emitidas por distintos entes territoriales, dichos entes deberán coordinarse para que el ciudadano pueda realizar el pago de dicha estampilla en un mismo momento.

Artículo 12. Número máximo de estampillas. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá radicar ante el Congreso de la República en un plazo máximo de un año, un Proyecto de Ley Estatutaria que regule

y ponga topes a la exigencia de estampillas para la realización de un mismo trámite.

CAPÍTULO V

De la gratuidad de certificados y las consultas de acceso a la información pública

Artículo 13. Desmaterialización y gratuidad de certificados. Las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, que en ejercicio de sus funciones emitan certificados respecto a cualquier actuación o situación de un particular en relación con la entidad, deberán disponer de dicha información como un registro público y habilitar su consulta gratuita en línea. Salvo que se trate de normas de carácter especial, asociados al régimen mercantil, laboral, profesional y de seguridad social.

Artículo 14. Consultas de acceso a información pública. Los trámites que hayan sido establecidos o reglamentados con anterioridad a la expedición de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre los cuales se tenga alguna tarifa asociada y cumplan con las características de consulta de acceso a información pública, deberán ser gratuitos de inmediato, salvo que se trate de normas de carácter especial, asociados al régimen mercantil, laboral, profesional y de seguridad social.

CAPÍTULO VI

De la Implementación de la Carpeta Ciudadana

Artículo 15. Servicio de carpeta ciudadana. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos técnicos que permitan la vinculación al servicio de carpeta ciudadana digital y garantizar el acceso de manera segura, confiable y actualizada al conjunto de los datos de quienes se relacionan con el Estado.

Los plazos y lineamientos para la implementación de la carpeta ciudadana digital serán los establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo. La Carpeta deberá cumplir con los más altos estándares de seguridad cibernética que existan y además deberá respetar lo señalado en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 (Ley de Hábeas Data), la Ley 1712 de 2014 y en el Decreto 103 de 2015 o en aquellas que la modifiquen.

CAPÍTULO VII

Disposiciones Generales

Artículo 16. Oficina de la relación con el ciudadano. En la Nación, en los Departamentos, Distritos y Municipios con población superior a 100.000 habitantes, deberán crear dentro de su planta de personal existente una dependencia o entidad única de relación con el ciudadano que se encargará de la atención a los ciudadanos, usuarios o grupos de interés, del accionar estratégico para el cumplimiento de esta ley y de las políticas que incidan en la relación Estado Ciudadano definidas por el Departamento Administrativo de

la Función Pública, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3°, 6° y 75 de la Ley 617 del 2000 o aquellas que las modifiquen. El servidor público que dirija dicha dependencia o entidad, deberá ser del nivel directivo.

Parágrafo 1°. La Nación y los entes territoriales que cumplan con las condiciones fijadas en el presente artículo, tendrán plazo de doce (12) meses para la creación de la Oficina de la Relación con el Ciudadano, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 17. Creación de trámites. Cuando a través de un proyecto de ley se pretenda crear, actualizar o regular un trámite, el Departamento Administrativo de la Función Pública deberá emitir un concepto respecto de su conveniencia.

Artículo 18. Fortalecimiento del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). El Departamento Administrativo de la Función Pública deberá actualizar permanentemente el Sistema Único de Información de Trámites o el que haga sus veces, para que las entidades obligadas registren información sobre los procedimientos internos asociados a la gestión de trámites e información pública disponible. Este sistema deberá permitir cuantificar costos administrativos asociados y ahorros a los usuarios por efectos de la racionalización de trámites.

Artículo 19. Términos para resolver trámites. El término para resolver de fondo un trámite será el dispuesto en la ley que fundamenta su creación. Los servidores públicos bajo ninguna circunstancia podrán resolver un trámite por fuera de los términos allí estipulados.

En caso de que no se disponga término para resolver de fondo un trámite en la ley que fundamenta su creación, este deberá resolverse conforme a lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015 o las que la modifiquen.

Artículo 20. Racionalización de licencias, autorizaciones y permisos. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley que otorguen licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos que faculten a una persona natural o jurídica para producir, comercializar, comunicar, importar, exportar, envasar, procesar, semielaborar y/o expender un producto o bien, adoptarán esquemas de vigencia indefinida para estas licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos.

Lo anterior sin perjuicio del ejercicio de la función permanente de inspección, vigilancia y control que ejerce el Estado sobre estas licencias, autorizaciones y/o permisos, a través de las entidades competentes.

Parágrafo 1°. Se exceptúan licencias, autorizaciones, registros, notificaciones y/o permisos definidos en virtud de Decisiones de la Comunidad Andina que permiten su renovación, en cuyo caso la autoridad competente adoptará modelos de renovación automática o de vigencia

indefinida siempre que sea procedente conforme a las disposiciones de las Decisiones Andinas correspondientes.

Parágrafo 2°. Exceptúese de lo estipulado en este artículo, aquellos trámites que en materia ambiental requieran modificación de los lineamientos otorgados.

Artículo 21. Periodo de transición para las nuevas regulaciones. Los sujetos obligados en los términos de la presente ley que tengan funciones regulatorias y adopten nuevas regulaciones con las que se creen nuevos requisitos, procedimientos o procesos, deberán definir conjuntamente con las personas naturales o jurídicas destinatarias de la nueva regulación, un periodo de transición que no exceda un (1) año, que les permita la implementación de los nuevos requisitos, procedimientos o procesos.

Este período de transición deberá adoptarse de tal forma en que se promueva la competitividad y el crecimiento de los sectores productivos, no se afecte la generación de empleo ni la competencia en los mercados y no se generen barreras a las nuevas inversiones.

Artículo 22. Incentivos para el ciudadano. Los ciudadanos que realicen los trámites en línea podrán recibir un incentivo o valor agregado, que deberá ser fijado por la entidad responsable del trámite mediante acto administrativo.

Artículo 23. Reconocimiento para las entidades. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá establecer un programa de reconocimiento para las entidades de la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial con mejor rendimiento en la aplicación de la presente ley.

Artículo 24. Responsabilidad y reporte. El Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá presentar cada seis (6) meses a la Procuraduría General de la Nación, un informe en el que se relacionen las entidades que incumplan las disposiciones relacionadas con la política pública de Racionalización de Trámites y con lo estipulado en esta ley.

Todos los aspectos relacionados con el contenido, estructura y presentación del informe, deberán ser reglamentados por el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de un acto administrativo.

Artículo 25. Responsabilidad disciplinaria. El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, o por el o por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como de lo dispuesto en la presente ley, constituirá falta disciplinaria para el servidor público que tenga asignada esta competencia o función.

Artículo 26. Implementación nacional y territorial. Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de seis (6) meses para darle cumplimiento a la presente ley, salvo que otra disposición en la misma indique un término diferente, para

ello deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y presupuestales que sean necesarios.

Artículo 27. Lenguaje claro. Los sujetos obligados, con el propósito de facilitar la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, deberán incorporar en la creación e implementación de los formularios únicos, procedimientos y esquemas de comunicación, publicación e información pública relacionados con los trámites que se adelanten en su entidad, las recomendaciones y lineamientos de la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia diseñada por el Departamento Nacional de Planeación o el documento que haga sus veces.

Artículo 28. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas



FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador de la República.

REFERENCIAS

- Awasthi, R. y N. Bayraktar (2015). Can Tax Simplification Help Lower Tax Corruption? Eurasian Economic Review, 5(2): 297-330.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a la ciudadanía.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2009). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. Journal of Public Administration Research and Theory, 20(1), 233-257.
- Brewer, G. A., and Walker R.M. (2005). What You See Depends on Where You Sit: Managerial Perceptions of Red Tape in English Local Government. Paper presented at the Eighth Public Management Research Conference, Los Ángeles, September 29–October 1.
- Defensoría del Pueblo (2017). La tutela y el derecho a la salud 2016.
- Defensoría del Pueblo (2019). La tutela y el derecho a la salud -causas de las tutelas en salud. 7
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). Respuesta al Cuestionario de Debate de Control Político.
- Departamento Nacional de Planeación (2018). Encuesta de percepción ciudadana
- Guriev, S. (2004). Red tape and corruption. Journal of Development Economics, 73(2), 489-504. 10

- Latinobarómetro (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018). Respuesta al Cuestionario de Debate de Control Político.
- Morris, S. D. y J. L. Klesner (2010). Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico. *Comparative Political Studies*, 43(10): 1258-1285.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2006). *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplifications*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009). *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies- Guidance for Policy Makers*.
- Salgado, E. (2003). *Teoría de Costos de Transacción: Una Breve Reseña*.
- UTL Reyes Kuri. (2018): Reunión con gremios.
- Función Pública, Dirección de desarrollo internacional, corte al 6 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/entidades-del-estado-y-sus-principales-caracteristicas>

* * *

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)”, hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007.

Bogotá, D. C., septiembre de 2019

Honorable Senador

JOSÉ LUIS PÉREZ HOYUELA

Presidente

Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Respetado Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de ley número 141 de 2019 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)”, hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007.

I. Origen

El proyecto de ley fue presentado por la Ministra del Trabajo, doctora Alicia Arango Olmos, por el

Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Carlos Holmes Trujillo, y por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, y fue **radicado el 15 de agosto 2019** en la Secretaría General del Senado de la República y remitido, por la naturaleza del asunto, a la Comisión Segunda de Senado.

Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 797 de 2019.

II. Antecedentes

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social es el primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de las prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte y sobrevivencia, protegidos bajo los esquemas de seguridad social de los diferentes Estados iberoamericanos.

Desde la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), considerando la importancia de los movimientos migratorios en Iberoamérica, de los que más de la mitad se producen entre los países de esta área regional, se creyó haber llegado el momento oportuno para dar un fuerte impulso a la creación de un único instrumento de coordinación para toda Iberoamérica, proyecto que se propuso a las instituciones de seguridad social participantes en el XIII Congreso celebrado en Salvador de Bahía en 2004. Surgió así, a propuesta de la OISS, el propósito de elaborar un proyecto de Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que abarcara el espacio geográfico propio de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Proyecto que tuvo su concreción política un año después, con la participación e impulso de la OISS, en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social (Segovia 2005) y la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Salamanca 2005).

Así pues, después de dos años de trabajo y múltiples reuniones, la OISS y la SEGIB elevaron el texto del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a la IV Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social (Iquique, 2007) que lo aprobó y lo elevó, a su vez, a los Jefes de Estado y de Gobierno en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile de 2007, que por unanimidad también lo adoptó y que fue suscrito en esta misma cumbre por 12 países.

En este proceso, el apoyo técnico y organizativo a la elaboración y negociación de este Convenio se constituyó como uno de los objetivos principales de la OISS, siempre a través de un proceso ampliamente participativo con el resto de agentes implicados, y poniendo al servicio de esta idea toda la experiencia obtenida tanto en la Unión Europea, como a través

de la labor realizada respecto al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de Mercosur y el Instrumento Andino de Seguridad Social, antecedentes más inmediatos de este nuevo Convenio.

Entre los años 2008 y 2010, la actividad de la OISS en relación con este Convenio se centró en la puesta en marcha de la Iniciativa de Cooperación Iberoamericana Implantación y Desarrollo del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (IDCISS), aprobada en el plan de acción de la XVII Cumbre Iberoamericana y gestionada por la SEGIB y la OISS, para permitir la pronta entrada en vigencia de dicho convenio multilateral, así como la promoción y coordinación de la negociación de su acuerdo de aplicación.

En 2009 se celebró la II Reunión Técnica, en la que se consensuó el texto definitivo del Acuerdo de Aplicación, que se elevó a la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social (Lisboa, 2009), que aprobó definitivamente el texto del Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que, a su vez, fue acogido por la XIX Cumbre Iberoamericana (Estoril, 2010) quedando depositado para su firma por los países en la SEGIB.

Por su parte, la OISS trabajó impulsando el proceso de firma y ratificación del Convenio, su difusión, publicación y su presentación pública.

También participó en la organización del Encuentro Unión Europea, América Latina y Caribe sobre Coordinación de Regímenes de Seguridad Social: Reunión de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrado en mayo de 2010 (Alcalá de Henares), en el que se señaló la importancia del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y la conveniencia de coordinar los reglamentos europeos y el Convenio una vez entre en vigor, invitando a la Comisión Europea y a la OISS a promover un encuentro o reunión técnica para un mejor conocimiento de los nuevos reglamentos comunitarios y del nuevo Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y de sus implicaciones y posible interrelación.

En el año 2011, la declaración correspondiente a la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno recogió: “Destacar la entrada en vigor el 1° de mayo de 2011 del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado el 10 de noviembre de 2007, en la Cumbre de Santiago de Chile, y de sus respectivos Convenios de Aplicación, y alentar a aquellos Estados que aún no lo han hecho a considerar su adhesión a este instrumento internacional”.

En el año 2012, tras reuniones conjuntas entre la Secretaría General de la OISS y la Presidencia de la Sección de Relaciones Exteriores del CESE, hay que destacar el dictamen del Comité Económico Social Europeo (CESE) del mes de noviembre, donde se refiere al Convenio como “el auténtico legatario de las normas europeas de coordinación” y donde se

recoge el deseo por parte del propio CESE de “que por parte de la OISS se examinase la posibilidad de que otros Estados Miembros de la Unión Europea, además de Portugal y España, puedan adherirse en el futuro a este Convenio, con el fin de que con único acto de ratificación puedan establecerse relaciones en materia de Seguridad Social con varios Estados Latinoamericanos, evitándose una multiplicidad de negociaciones y convenios bilaterales”.

Paralelamente, la OISS trabajó en la elaboración de los Estatutos del Comité Técnico Administrativo, aprobados en su primera reunión en Montevideo (2012), en donde se acordó, por los ocho países que ya estaban aplicando el Convenio, la designación de la OISS como Secretaría de dicho Comité, encargando a la Organización la elaboración de una propuesta para homogeneizar los formularios y documentos de enlace que deben utilizarse en la aplicación del Convenio. Tras una segunda reunión bajo la presidencia de Uruguay y la tercera celebrada los 7 y 8 de noviembre en Tarija (Bolivia) y bajo la presidencia de Bolivia, se aprobaron los documentos a utilizar y la conveniencia de aplicar las nuevas tecnologías en la gestión del Convenio.

Así pues, en el momento actual, el estado de situación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social es el siguiente:

Una vez aprobado tanto el Convenio como su Acuerdo de Aplicación, se culminó el proceso de implementación de los instrumentos jurídicos necesarios para su puesta en vigor.

El Convenio ha sido ya firmado por 15 países iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

El Convenio ha sido ratificado formalmente y depositado el instrumento de ratificación en la SEGIB-OISS por once países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, España, Paraguay, Perú, Portugal y Uruguay).

El Convenio entró en vigor el 1° de mayo de 2011, primer día del tercer mes siguiente al depósito del séptimo instrumento de ratificación (Bolivia, febrero 2011).

El Convenio ya es operativo en 11 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal y Uruguay.

Se constituyó el Comité Técnico Administrativo que prevé el Convenio, cuya función es la de posibilitar su aplicación uniforme, resolver las cuestiones administrativas o de interpretación que sean necesarias para la aplicación del Convenio o del Acuerdo, e impulsar el uso de las nuevas tecnologías, la modernización de los procedimientos y la adaptación a los intercambios electrónicos del flujo de informaciones. La Secretaría del Comité, por acuerdo unánime de los países, lo ejerce la Secretaría General de la OISS.

Finalmente, la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno ha reconocido y saludado, en su Plan de Acción, “los avances en la implementación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, suscrito por 15 países iberoamericanos, y operativo ya en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay y Uruguay”.

III. Justificación

I. LA SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

Los Gobiernos de los países que integran la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, conscientes de los procesos de globalización y de los diferentes movimientos de integración regional que conllevan una mayor movilidad de personas entre Estados, determinaron la importancia de contar con un instrumento de cooperación internacional que garantice la protección social en la comunidad iberoamericana. Para esos efectos, consideraron necesario adoptar un mecanismo de cooperación internacional multilateral en materia de seguridad social, que permitiera, sin alterar los sistemas nacionales de seguridad social, la igualdad de trato y la protección de los derechos adquiridos, o en curso de adquisición, de los trabajadores migrantes y de sus familias.

Vale mencionar que la República de Colombia ha adoptado una postura favorable a la adopción de mecanismos multilaterales que permitan una migración regular de los trabajadores migrantes y de sus familias. En este sentido, se ha constatado la necesidad de la adopción de mecanismos de protección social, tanto bilateral como multilateral, que afiancen las relaciones entre la República de Colombia y los Países Iberoamericanos, en beneficio de sus nacionales migrantes. Como muestra de ello se resalta la suscripción del Convenio en materia de Seguridad Social con el Reino de España aprobado en el año 2006 y los Convenios aprobados con la República de Chile, la República Oriental del Uruguay, la República Argentina y la República del Ecuador. Cabe resaltar que actualmente existe un número significativo de colombianos residentes en los países iberoamericanos, quienes podrán beneficiarse de la suscripción de un instrumento internacional de cooperación.

El instrumento internacional que en esta oportunidad se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, se adoptó en el marco de este estado de cosas. Mediante el mismo se pretende ampliar los mecanismos de protección social para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país, favorecer los canales de migración regular con miras a reducir la vulnerabilidad de la población migrante, garantizar el principio de igualdad de trato para los nacionales de los Estados Parte del Convenio y los derechos adquiridos y en curso de adquisición de los trabajadores migrantes y de las personas dependientes de ellos.

II. SOBRE EL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

El Convenio *sub examine* fue adoptado en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile, del 8 al 10 de noviembre de 2007. En el mismo se pretende asegurar la totalización de los periodos de cotización o tiempos de servicios acreditados en los respectivos Sistemas de Seguridad Social de los Países firmantes, para efectos de obtener una prestación económica que les permita afrontar las contingencias derivadas de los riesgos originados de la vejez, invalidez y muerte.

En específico, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social tiene por objeto la cooperación internacional en materia de seguridad social con miras a permitir a las personas que hayan prestado servicios en uno o más de los Estados firmantes, beneficiarse de las cotizaciones efectuadas en cualquiera de estos territorios. Lo anterior a fin de obtener acceso a las prestaciones económicas derivadas de la invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

En este contexto, es de señalar que el Convenio no se aplicará a las prestaciones económicas derivadas de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Por consiguiente, Colombia aplicaría su legislación y en ningún momento estará sujeta a disposiciones de otros países, en lo referente a las prestaciones derivadas de dichos eventos. Adicionalmente se excluirán los periodos voluntarios de cotización para el reconocimiento de las prestaciones; toda vez que en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones Colombiano en algunos de los regímenes no se contempla el seguro voluntario y, por ende, no se podría tener en cuenta los periodos de este seguro acreditados en otros Estados Parte para totalizarlos con los periodos de seguro obligatorios.

Finalmente, y en cuanto a la transferencia de fondos para el reconocimiento de las prestaciones es de indicar que Colombia no estaría obligada a realizar traslado de capitales a los otros Estados Parte.

Para estos efectos, el Convenio consta de un Preámbulo; en el cual se consignan las consideraciones que los Estados Parte tuvieron presentes para adoptarlo, VI Títulos; algunos divididos a su vez en Capítulos, que comprenden 35 artículos y de V Anexos, que obran de la siguiente manera:

- **Título I**

El primer Título, dividido a su vez en dos capítulos, se refiere a las “Reglas Generales y Determinación de la Legislación Aplicable”.

El Capítulo I del presente Título, comprendido por los artículos 1° al 8° contiene las disposiciones generales del Convenio. En su artículo 1°, consagra

las definiciones, expresiones y términos necesarios para la comprensión y aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. El artículo 2° prevé el ámbito de aplicación personal del Convenio, indicando que será aplicable a las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o varios Estados Parte, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes.

Con relación al campo de aplicación material, el artículo 3°, prevé que el Convenio se aplicará a toda la legislación relativa a los regímenes contributivos generales y especiales de las ramas de seguridad social relacionadas con las prestaciones económicas derivadas la invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Cabe resaltar que el ámbito de aplicación material del Convenio no incluye las prestaciones médicas previstas en las legislaciones de los Estados Parte, y las declaraciones depositadas en los diferentes Anexos que el Convenio señala.

Los artículos 4° y 6° del Convenio establecen el principio de Igualdad de trato para los nacionales de los Estados Parte, en el sentido de que estarán sujetos a las obligaciones establecidas en la legislación del Estado Parte en que desarrollen su actividad, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Igualmente, este derecho se extenderá a sus beneficiarios y derechohabientes. Igualmente, se reconoce que se les garantizará a todos los anteriores, la conservación de los derechos adquiridos, al disponerse que las prestaciones que se otorguen no serán objeto de reducción, ni modificación alguna, por el hecho de que el beneficiario se encuentre o resida en el territorio de otro Estado Parte o en un tercer país.

El artículo 5° se ocupa de la totalización de los periodos, determinándose que la Institución Competente de un Estado Parte cuya legislación condicione la admisión a una legislación, la adquisición, la duración o recuperación del derecho a las prestaciones, el acceso o la exención del seguro obligatorio o voluntario, al requisito de haber cubierto determinados periodos de seguro, de cotización o de empleo, tendrá en cuenta, si fuese necesario, la totalidad de los periodos de seguro acreditados por la legislación de cualquier otro Estado Parte, como si se tratara de periodos cubiertos bajo la legislación que dicha Institución aplica.

El artículo 7° prevé la revalorización de las pensiones, disponiendo que si como consecuencia del aumento del costo de la vida, de la variación del nivel de ingresos u otros motivos de adaptación, la legislación de un Estado Parte revaloriza o actualiza las prestaciones, aplicando una nueva cuantía o un determinado porcentaje, esa revalorización o actualización deberá aplicarse directamente a las prestaciones causadas al amparo del presente Convenio, teniendo en cuenta, en su caso la regla de proporcionalidad establecida en el apartado 1b) del artículo 13.

El artículo 8° establece que el Convenio tendrá aplicación en todos aquellos casos en que no existan convenios bilaterales o multilaterales sobre seguridad social vigentes entre los Estados Parte, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables a los beneficiarios.

Por su parte, el Título I, Capítulo II, artículo 9°; hace referencia a las disposiciones sobre la legislación aplicable, señalando que a las personas a las que les sea aplicable el presente Convenio, estarán sujetas exclusivamente a la legislación de seguridad social del Estado Parte en cuyo territorio ejerzan una actividad, dependiente o no dependiente, que dé lugar a su inclusión en el ámbito de aplicación de dicha legislación.

El artículo 10 prevé una serie de reglas de carácter especial, relativas a la legislación aplicable en consideración a la actividad realizada por las personas y el lugar donde se desarrolle.

El artículo 11 determina que dos o más Estados Parte, podrán establecer, de común acuerdo, excepciones a los artículos 9° y 10, en beneficio de determinadas personas o categorías de personas siempre que las mismas aparezcan relacionadas en el Anexo V.

El artículo 12 establece la posibilidad de que, en materia de pensiones, el interesado sea admitido en un seguro voluntario de un Estado Parte, incluso cuando esté obligatoriamente sometido a la legislación de otro Estado Parte, incluso cuando esté obligatoriamente sometido a la legislación de otro Estado Parte.

• Título II

El Título II contiene las “Disposiciones Particulares para las Distintas Categorías de Prestaciones” y lo componen 3 capítulos;

El Título II, Capítulo I, se ocupa de las disposiciones relativas a las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, determinadas en su artículo 13 que los periodos de seguro, de cotización o de empleo cumplidos en cualquiera de los Estados Parte, serán considerados para el reconocimiento de las prestaciones por invalidez, vejez y supervivencia.

El artículo 14 regula lo atinente a los periodos de seguro, cotización o empleo inferiores a un año, estableciendo que en tal evento y si con arreglo a la legislación de ese Estado parte, no se adquiere derecho a prestaciones económicas, la Institución competente de dicho Estado no reconocerá prestación alguna por el referido período.

El artículo 15 prevé las cuantías debidas en virtud de períodos de seguro voluntario. Acorde a lo mencionado anteriormente, en algunos de los regímenes colombianos no se contempla el seguro voluntario y, por ende, no se podrían tener en cuenta los periodos de este seguro acreditados en otro Estado Parte para totalizarlos con los periodos de seguro obligatorios.

El Capítulo II, atinente a la coordinación de regímenes y legislaciones basados en el ahorro y la capitalización, determinándose en el artículo 16, que cuando se trate de regímenes de capitalización individual, los afiliados a la Entidad Administradora de Fondos de Pensiones, financiarán sus pensiones con el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual, en los términos establecidos en la legislación del Estado Parte de que se trate.

El artículo 17 determina que los Estados Parte en los que estén vigentes los regímenes de capitalización individual, podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos para percepción de las prestaciones de invalidez, vejez y muerte. Se enfatiza en lo que se ha venido anotando que el Convenio, por sí mismo, no modifica ningún Sistema de Seguridad Social, toda vez que dicha disposición en ningún momento obliga a transferir fondos entre países, dado que solo se establece una posibilidad, respeto de la cual cada país determinará si la aplicará o no.

En tal sentido y por ser potestativo, se debe dejar claro que Colombia no permitirá la transferencia de fondos a otros países.

El artículo 18 consagra las prestaciones de accidente de trabajo y enfermedad profesional, que de conformidad con lo expuesto en el artículo 3º referente al campo de aplicación material, ratifica que la determinación del derecho a las referidas prestaciones se hará a acorde con la legislación del País al cual el trabajador se encuentre sujeto al momento de producirse el accidente o contraerse la enfermedad.

En tal sentido Colombia aplicaría su legislación y en ningún momento estaría sujeta a disposiciones de otros países, en lo referente a las prestaciones económicas derivadas del accidente de trabajo y enfermedad profesional.

• Título III

El Título III contempla los “Mecanismos de Cooperación Administrativa”, y consta de 4 artículos.

En el artículo 19 se determina el procedimiento para la práctica de exámenes médicos periciales, a efectos del acceso o mantenimiento de las correspondientes prestaciones de seguridad social. Los artículos 20 y 21, determinan lo referente al intercambio de información entre las autoridades e instituciones competentes de los Estados Parte y las solicitudes y documentos que se requieren para la aplicación del Convenio.

El artículo 22 correspondiente, determina que las exenciones o reducciones de impuestos, tributos, tasas, timbres y derechos judiciales o de registros, establecidos en la legislación de un Estado Parte para la expedición de los documentos exigidos por esa misma legislación, serán extensivos a la

expedición de los documentos análogos exigidos por la legislación de cualquier otro Estado Parte.

• Título IV

El Título IV se ocupa del “Comité Técnico Administrativo”, y se circunscribe a 2 artículos.

En este Título se determina la composición y funcionamiento del Comité Técnico Administrativo, que tiene como funciones la de posibilitar la aplicación uniforme del Convenio, resolver las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas del Convenio, promover y desarrollar la colaboración entre los Estados Parte y sus instituciones de seguridad social y fomentar el uso de nuevas tecnologías. En concreto, el artículo 23 describe la composición y funcionamiento del Comité antedicho y el artículo 24 estipula cuáles serán las funciones de este órgano.

• Título V

El Título V señala lo referente a la “Disposición transitoria” y el Título VI comprende las “Disposiciones finales”.

En este Título se prevén las disposiciones transitorias determinándose, en el artículo 25, que la aplicación del Convenio otorgará derecho a prestaciones por contingencias acaecidas con anterioridad a la fecha de su vigencia. No obstante, el pago de las mismas tendrá únicamente efectos retroactivos previstos en la Legislación del Estado Parte que las reconozca y no se realizará por periodos anteriores a la entrada en vigor del Convenio. Se consagra además que las prestaciones que hayan sido denegadas o reconocidas por uno o varios Estados Parte antes de la entrada en vigor del presente Convenio, podrán ser revisadas al amparo del mismo, a petición del interesado. El Derecho se adquirirá desde la fecha de la solicitud, salvo disposición más favorable del Estado Parte que lo revise, disponiéndose que no se revisarán las prestaciones abonadas que hayan consistido en una cantidad única.

Se establece igualmente que todo periodo de seguro, cotización o empleo acreditado bajo la legislación de un Estado Parte antes de la fecha de aplicación del Convenio en el Estado Parte interesado, se tomará en cuenta para la determinación de los derechos originados conforme al presente Convenio.

• Título VI

En este Título se establecen las disposiciones finales que determinan que las normas de aplicación del Convenio se fijarán en el Acuerdo de Aplicación correspondiente; así mismo, se instituye lo referente a la solución de controversias, a la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, entrada en vigor, enmiendas y la denuncia del convenio.

Cabe anotar que, según información de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, en su calidad de Depositario del presente instrumento, el acuerdo ya se encuentra en vigor internacional,

motivo por el cual el mismo tendrá efectos para el Estado de Colombia una vez se cumpla lo estipulado en el artículo 31.2

- **Anexos**

Finalmente, en el acápite de “ANEXOS”, los Estados firmantes tienen la posibilidad de establecer excepciones con respecto a la aplicación del Convenio, Anexo I “Regímenes a los que no se aplica el Convenio Multilateral (artículo 3°, Apartado 2); el Anexo II “Prestaciones a las que no se aplican las reglas del Convenio Multilateral”, con excepción de las ramas de Seguridad Social señaladas en el apartado 1 del artículo 3°, (artículo 3°, apartado 3°). El Anexo III contempla la inclusión de los “Convenios suscritos entre Estados Parte del Convenio Multilateral mediante los que se extiende la aplicación del mismo a regímenes y prestaciones no comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio Multilateral” (artículo 3°, apartado 5°); el Anexo IV a los “Convenios bilaterales o multilaterales en materia de Seguridad Social, vigentes entre Estados Parte del Convenio Multilateral” (artículo 8°); y el Anexo V alude a los “Acuerdos entre Estados Parte por los que se establecen excepciones a la legislación aplicable según los artículos 9° y 10 del Convenio” (artículo 11).

Los anexos están dispuestos para que los países depositen en ellos las declaraciones que consideren convenientes dentro de los márgenes que el propio Convenio prevé:

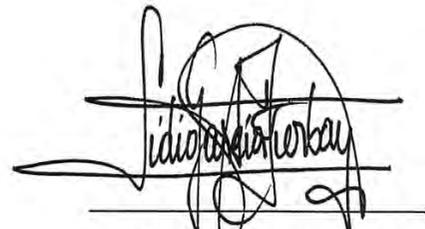
- **Anexo I** “Regímenes a los que no se aplica el Convenio Multilateral (artículo 3°, apartado 2)”. En Colombia a los regímenes no contemplados en el Sistema General de Pensiones (Prima Media con Prestación Definida y Ahorro Individual con Solidaridad), en cuanto a vejez, invalidez y sobrevivientes, de origen común.
- **Anexo II** “Prestaciones a las que no se aplican las reglas del Convenio Multilateral”, con excepción de las ramas de Seguridad Social señaladas en el apartado 1 del artículo 3°, (artículo 3°, apartado 3°). En Colombia no se tendrán en cuenta los periodos de seguro voluntario acreditados en otro Estado Parte para totalizarlos con los periodos de seguro obligatorios.
- **Anexo III** contempla la inclusión de los “Convenios suscritos entre Estados Parte del Convenio Multilateral mediante los que se extiende la aplicación del mismo a regímenes y prestaciones no comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio Multilateral” (artículo 3°, apartado 5). Por parte de Colombia no se declara ninguno.
- **Anexo IV** “Convenios bilaterales o multilaterales en materia de Seguridad Social, vigentes entre Estados Parte del Convenio Multilateral” (artículo 8°). Al respecto se resalta que en relación a la República de Colombia se señala que se encuentran vigentes, *vis-à-vis* terceros Estados los siguientes acuerdos:

- Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España.
- Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República de Chile.
- Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Argentina.
- Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental de Uruguay.
- Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República del Ecuador.
- **Anexo V** alude a los “Acuerdos entre Estados Parte por los que se establecen excepciones a la legislación aplicable según los artículos 9° y 10 del Convenio” (artículo 11). Colombia no incluye.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Segunda del Senado **aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 141 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS),** hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007, en los términos del texto presentado y que fue incorporado a la *Gaceta del Congreso* número 797 del 2019.

De los honorables Congressistas:



LIDIO ARTURO GARCIA TURBAY



ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)”, hecho en Santiago (Chile) el 10 de noviembre de 2007.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “*Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)*”,

hecho en Santiago (Chile) el 10 de noviembre de 2007.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)*”, hecho en Santiago (Chile) el 10 de noviembre de 2007, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas:



LIDIO ARTURO GARCIA TURBAY



ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de reclusión.

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2019

Doctor

Santiago Valencia González

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 143 de 2019 Senado, *por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de reclusión.*

Cordial saludo:

Presento a continuación informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República del Proyecto de ley número 143 de 2019 Senado, *“por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de reclusión”*.

I. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 20 de agosto de 2019 se radicó en la Secretaría del Senado el Proyecto de ley número 143 de 2019

“por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de reclusión” a iniciativa de la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-04 del 03 de septiembre de 2019, me designó como ponente para primer debate del PL. En la misma fecha se solicitó concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal en virtud de la Ley 1709 de 2014 reglamentada por el Decreto 2055 de 2014 y lo ordenado por la Sentencia T-162 de 2015 de la Corte Constitucional.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 143 de 2019 Senado, propone reglamentar la realización de talleres y cursos en formación de valores cívicos, sociales y éticos en los establecimientos de reclusión y que estos sean computables para la redención de la pena.

Es preciso aclarar que esta medida, sería expresa y complementaria a las de redención de la pena consagradas en la Ley 65 de 1993- Código Penitenciario y Carcelario de trabajo, estudio, enseñanza y actividades literarias o deportivas.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

3.1. MARCO NORMATIVO

A. Sobre la formación y la educación

La Constitución consagra en el artículo 67, el deber constitucional que le asiste al Estado colombiano de garantizar la educación de la siguiente manera:

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

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

Frente a las personas privadas de la libertad, el artículo 94 del Código Penitenciario y Carcelario determina que la educación es un eje fundamental en el proceso de resocialización de los detenidos así:

“Artículo 94. La educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización. En las penitenciarías y cárceles de Distrito Judicial habrá centros educativos para el desarrollo de programas de educación permanente, como medio de instrucción o de tratamiento penitenciario, que podrán ir desde la alfabetización hasta programas de instrucción superior. La educación impartida deberá tener en cuenta los métodos pedagógicos propios del sistema penitenciario, el cual enseñará y afirmará en el interno, el conocimiento y respeto de los valores humanos, de las instituciones públicas y sociales, de las leyes y normas de convivencia ciudadana y el desarrollo de su sentido moral. [...]”.

B. Sobre la resocialización como fin de la pena

La Ley 65 de 1993 -Código Penitenciario y Carcelario-, artículo 10, reconoce que el propósito del

tratamiento penitenciario es lograr la resocialización del transgresor de la ley penal colombiana:

“Artículo 10. El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de **alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario”.**

En ese sentido, la jurisprudencia ha reiterado la importancia de la resocialización como fin principal de la pena, revestida, además, por una función de prevención positiva. En Sentencia C-144 de 1997 la Corte Constitucional expresó:

*“Solo son compatibles con los derechos humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado, esto es a su incorporación a la sociedad como un sujeto que la engrandece, con lo cual además se contribuye a la prevención general y la seguridad de la coexistencia, todo lo cual excluye la posibilidad de imponer la pena capital”.*¹

A su turno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos publicó un documento denominado: *“El derecho a la educación en las cárceles como garantía de la educación en derechos humanos”*, donde se analizó la importancia de propiciar la educación en todas las cárceles, como requisito primordial para la reintegración social de los detenidos, lo cual a su vez contribuye en el desarrollo real y sostenible de la sociedad:

“Es la educación en general, y en especial en los establecimientos penales, la que actúa como resguardo de la condición de ser humano para aquellas personas que alguna vez han delinquido. Por consiguiente, el encarcelamiento, aunque se considere un castigo justificado, no debe llevar consigo una privación adicional de los derechos civiles, ya que el único derecho que se priva, al estar detenido, es la libertad ambulatoria [...]”.

*La necesidad de garantizar a los detenidos el Derecho a la Educación es de vital importancia, no sólo por ser un derecho, que hace a la esencia de todo ser humano, sino también por el beneficio personal de quién recibe educación y el impacto auspicioso de una educación en derechos humanos en la participación y pertenencia real en la sociedad y en la construcción de la cultura en el marco de los Derechos Humanos”.*²

C. Sobre el actual mecanismo de redención de pena

El régimen penitenciario y carcelario (Ley 65 de 1993), consagra las diferentes formas y equivalencias en que las personas reclusas en calidad de sindicados o condenados pueden redimir la condena:

- **Redención de la pena por trabajo. (Artículo 82)**

“El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad.

A los detenidos y a los condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo.

El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad constatará en cualquier momento, el trabajo, la educación y la enseñanza que se estén llevando a cabo en los centros de reclusión de su jurisdicción y lo pondrá en conocimiento del director respectivo”.

- **Redención de pena por estudio (alumno) - (artículo 97)**

“El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por estudio a los condenados a pena privativa de la libertad. Se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio.

Se computará como un día de estudio la dedicación a esta actividad durante seis horas, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio.

Los procesados también podrán realizar actividades de redención, pero solo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida”.

- **Redención de la pena por enseñanza (instructor) - (artículo 98)**

“El condenado que acredite haber actuado como instructor de otros, en cursos de alfabetización o de enseñanza primaria, secundaria, artesanal, técnica y de educación superior tendrá derecho a que cada cuatro horas de enseñanza se le computen como un día de estudio, siempre y cuando haya acreditado las calidades necesarias de instructor o de educador, conforme al reglamento.

El instructor no podrá enseñar más de cuatro horas diarias, debidamente evaluadas, conforme al artículo 81 de la Ley 65 de 1993.

Los procesados también podrán realizar actividades de redención, pero solo podrá computarse una vez quede en firme la condena, salvo que se trate de resolver sobre su libertad provisional por pena cumplida”.

- **Redención de la pena por actividades literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos. (Artículo 99)**

Las actividades literarias, deportivas, artísticas y las realizadas en comités de internos, programados por la dirección de los establecimientos, se asimilarán al estudio para efectos de la redención de la pena, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto dicte la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

En la actualidad, dichas actividades de redención se encuentran reguladas por el **Instituto Nacional**

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 1997 (19 marzo de 1997)

² Scarfo, J. Corte Interamericana de Derechos Humanos. “El derecho a la educación en las cárceles como garantía de la educación en derechos humanos” Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r06835-11.pdf>

Penitenciario y Carcelario (Inpec) mediante Resolución 2376 de 1997 “*sobre redención de pena en los establecimientos penitenciarios y carcelarios*”, en el artículo 2°, que señala que los internos podrán adelantar estudios de educación formal, no formal, informal o superior de acuerdo con lo programado por cada establecimiento penitenciario y carcelario. Asimismo, se hace una remisión expresa a la Ley 115 de 1994 “*Ley general de educación*” en lo relativo a las diferentes clases de educación (artículos 36, 39, 43), la educación para la rehabilitación social (artículo 68), y los procesos pedagógicos (artículo 69).

Con el Proyecto de Ley en cuestión, se busca fortalecer en los internos la formación en valores cívicos, sociales y éticos mediante cursos y talleres adicionales a los que actualmente se llevan a cabo.

3.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

1. Las personas que se encuentran privadas de la libertad tienen derecho a la resocialización por ser el fin principal de la pena. En aras de garantizar una efectiva resocialización, la ley permite a los detenidos redimir un porcentaje de su pena mediante actividades de estudio, deportivas, artísticas, trabajo y enseñanza.
2. El Estado debe promocionar los valores sociales, cívicos y éticos, facilitando las condiciones para que estos sean conocidos, comprendidos y aplicados. Una forma de lograr lo anterior, es implementar la enseñanza de cursos o talleres sobre estos valores en los establecimientos de reclusión tal como se propone en el presente Proyecto de ley.

La formación integral en valores, se ha constituido como un elemento de carácter fundamental en el proceso de resocialización, el cual es entendido como: “*técnica de tratamiento clínico que pretende cambiar la conducta del interno(a). Volver a socializarse, lo que significa aprender las expectativas sociales e interiorizar normas de conducta. Resocializarse es volver a valer como ser social conforme quiere la sociedad, esto implica reconocimiento. La técnica que se maneja es el cambio de actitud y de valores (...)*”³.

³ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) “Informe Estadístico población reclusa a cargo del INPEC. Número 7, (agosto 22 de 2019). Disponible en: http://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/863169?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=http%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F767956%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294

3. Según cifras de la Revista anual del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia - INPEC, durante el 2018, en promedio, el 80% de la población reclusa intramural, a cargo del Instituto participaba en las tres grandes modalidades de ocupación así:
 - El 48,6% realizó trabajos en las áreas industriales, artesanales, agropecuarias y servicios administrativos.
 - El 49,0% asistió a los programas educativos
 EL 2,0% se desempeñó como instructor en los diferentes establecimientos⁴

Estas estadísticas denotan, el interés por parte de los internos en participar de manera activa en las actividades dispuestas por la Ley (trabajo, educación y enseñanza).

4. Como bien señala la exposición de motivos, un aspecto importante que se debe tomar en consideración, es el hacinamiento carcelario. Según reciente Informe estadístico atinente a la población reclusa que se encuentra a cargo del INPEC, actualmente se presenta una sobrepoblación de 42,853 internos, en consecuencia, el índice de hacinamiento es del 53,4%.⁵ Una cifra bastante alarmante, que requiere la adopción de medidas urgentes que mitiguen este fenómeno.

⁴ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) “*Revista Anual del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia*”. Volumen 9, (agosto 27 de 2019). Disponible en: http://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/865206?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=http%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F767956%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294

⁵ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) “Informe Estadístico población reclusa a cargo del INPEC. Número 7, (agosto 22 de 2019). Disponible en: http://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/863169?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=http%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F767956%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294

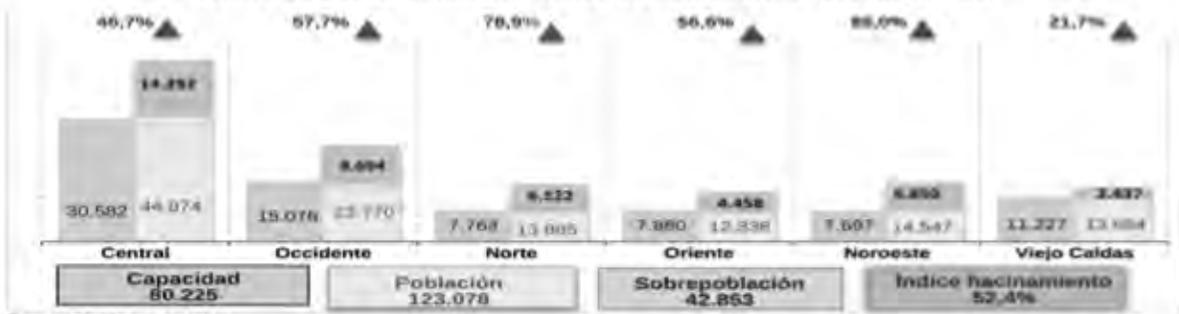


Tabla 17. ERON con mayor capacidad

Variable	Regional						Total
	Central	Occidente	Norte	Oriente	Noroeste	Viejo Caldas	
Capacidad	30.582	15.076	7.763	7.880	7.697	11.227	80.225
No. Infirmos(as)	44.874	23.770	13.885	12.338	14.547	13.664	123.078
Sobrepoblación	14.292	8.694	6.122	4.458	6.850	2.437	42.853
Índice de hacinamiento	46,7%	57,7%	78,9%	56,6%	89,0%	21,7%	53,4%

Fuente: GEDIP – Julio 2019.

Gráfica 9. Sobrepoblación e índice de hacinamiento por Regionales



Fuente: GEDIP – Julio 2019.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Propongo los siguientes ajustes respecto al texto original del Proyecto de ley:

- **El primero**, el artículo 3°, referente al reconocimiento de cómputo de horas dispone que por cada dos (2) horas de asistencia efectiva a talleres o cursos de fortalecimiento en valores, se redimirá una (1) hora de reclusión. No es claro si esa hora se computará sobre las veinticuatro (24) de un día de reclusión, lo cual supone una eficacia nula.

Se propone que el cómputo se efectúe en días teniendo como referencia el aludido Código Penitenciario y Carcelario, de manera que seis (6) horas de dedicación en talleres o cursos se computen como un (1) día de asistencia y PARTICIPACIÓN efectiva y cada dos (2) días de asistencia y PARTICIPACIÓN se rediman con un (1) día de reclusión. En consecuencia, que el límite de semana no sea de cuatro (4) sino ocho (8) horas por semana.

De esta manera, se genera un mayor interés por parte de los internos y la norma tendría un mayor efecto útil con el criterio de días y no de horas. Nótese que se introduce el concepto PARTICIPACIÓN y en mayúsculas, porque no se tratará el beneficio de una presencia pasiva y sin efectos reales, sino una formación que efectivamente produzca frutos tangibles.

- **El segundo**, se propone incluir un párrafo al artículo 4°, con la finalidad de garantizar que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) oferte los talleres y cursos de formación en valores cívicos, sociales y éticos en todos los establecimientos de reclusión sin excepción alguna.

- **El tercero**, el artículo 6°, contempla como excepción para efectos de redimir la pena, a las personas que se encuentren privadas de la libertad por delitos tipificados en los artículos 205 (acceso carnal violento); 207 (acceso carnal violento o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir); 208 (acceso carnal abusivo con menor de catorce años); 209 (actos sexuales con menor de catorce años); y 210 (acceso carnal violento o acto sexual abusivo con incapaz de resistir) de la Ley 599 de 2000 (Código Penal). De este Título, quedarían exceptuados los delitos contemplados en los artículos 206 (acto sexual violento) y 210 A (acoso sexual).

Se propone, en aras de otorgar una mayor protección y garantía para las víctimas de cualquier delito contra la libertad, integridad y formación sexual, y por técnica legislativa frente al mismo bien jurídico tutelado, incluir todos los delitos contemplados en el Título IV del Código Penal.

- **El cuarto**, se propone adicionar al artículo 6°, que todas las personas privadas de la libertad podrán asistir a los talleres y cursos en formación de valores cívicos, sociales y éticos, con la salvedad que aquellas que se encuadren en la excepción, no podrán redimir la pena. Esta medida permitirá superar un eventual juicio de igualdad y de dignidad humana de los reclusos.
- **El quinto**, se propone ajustar, el artículo 6°, para mejorar la redacción, eliminando la palabra “rebajas” e incluyendo “redención”. Otorgándole de esta manera un lenguaje más claro y adecuado a la figura.

En conclusión, este Proyecto de Ley dispone la realización de talleres o cursos en formación de valores cívicos, sociales y éticos en los establecimientos de reclusión, los cuales serán computables para la redención de la pena;

atendiendo motivos tales como: (i) el cumplimiento al deber constitucional de garantizar la educación; (ii) la resocialización como fin esencial de la pena; (iii) y el alto índice de hacinamiento carcelario en el país.

<p>Texto original Proyecto de ley número 143 de 2019 Senado</p> <p><i>por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de reclusión.</i></p>	<p>Proposición Proyecto de ley número 143 de 2019 Senado</p> <p><i>por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de reclusión.</i></p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar la realización de talleres y cursos en formación de valores cívicos, sociales y éticos en los establecimientos de reclusión y que estos sean computables para la redención de pena.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Sin modificación</p>
<p>Artículo 2°. Redención de pena por asistencia a talleres y cursos de fortalecimiento en valores. La asistencia a talleres o cursos de formación en valores por las personas privadas de la libertad en establecimientos de reclusión serán válidas para redimir pena privativa de la libertad.</p>	<p>Artículo 2°. Redención de pena por asistencia a talleres y cursos de fortalecimiento en valores. Sin modificación</p>
<p>Artículo 3°. Reconocimiento del cómputo de horas. El reconocimiento del cómputo de horas en virtud de redención de pena de que trata esta ley será de obligatorio reconocimiento de la autoridad respectiva. Por cada dos (2) horas de asistencia efectiva a talleres o cursos de fortalecimiento en valores, se le redimirá una (1) hora de reclusión.</p> <p>Para estos efectos, no se podrá redimir más de cuatro (4) horas por semana. Parágrafo. Para que sea válida la redención, se deberá asistir por lo menos al 80% del total de horas del curso o taller.</p>	<p>Artículo 3°. Reconocimiento del cómputo de días. El reconocimiento del cómputo de días en virtud de redención de pena de que trata esta ley será de obligatorio reconocimiento de la autoridad respectiva.</p> <p><u>Se les abonará un (1) día de reclusión por dos (2) días de estudio. Se computará como un (1) día de estudio la dedicación a esta actividad durante seis (6) horas, así sea en días diferentes.</u> Para estos efectos, no se podrá computar más de ocho (8) horas por semana de asistencia. Parágrafo. Para que sea válida la redención, se deberá asistir por lo menos al 80% del total de horas de cada curso o taller.</p>
<p>Artículo 4°. Contenido. El contenido sobre el que versaran las clases será determinado por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.</p>	<p>Artículo 4°. Contenido. El contenido sobre el que versaran las clases será determinado por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional. <u>Parágrafo: El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario deberá garantizar que en todos los establecimientos de reclusión se oferten los cursos y talleres de que trata la presente ley.</u></p>
<p>Artículo 5°. Capacitación a encargados de la docencia. El Gobierno nacional deberá asegurar el conocimiento e integridad de las personas a cargo de estos talleres o cursos.</p>	<p>Artículo 5°. Capacitación a encargados de la docencia. Sin modificación</p>
<p>Artículo 6°. Excepción de rebajas. Cuando se trate de los delitos tipificados en la Ley 599 de 2000 en los artículos 205, 207, 208, 209 y 210 no procederá la rebaja de pena prevista en la presente ley.</p>	<p>Artículo 6°. Excepción a la redención. Cuando se trate de los delitos <u>contemplados en el Título IV, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales de la Ley 599 de 2000,</u> no procederá la redención de pena prevista en la presente ley, <u>sin perjuicio de que puedan asistir a los talleres y cursos en formación de valores cívicos, sociales y éticos.</u></p>
<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 143 de 2019 Senado, *por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de*

reclusión, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Del honorable Senador,



JOSE OBDULIO GAVIRIA V

VI. TEXTO PROPUESTO**PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de reclusión”

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar la realización de talleres y cursos en formación de valores cívicos, sociales y éticos en los establecimientos de reclusión y que estos sean computables para la redención de pena.

Artículo 2°. Redención de pena por asistencia a talleres y cursos de fortalecimiento en valores. La asistencia a talleres o cursos de formación en valores por las personas privadas de la libertad en establecimientos de reclusión serán válidas para redimir pena privativa de la libertad.

Artículo 3°. Reconocimiento del cómputo de días. El reconocimiento del cómputo de días en virtud de redención de pena de que trata esta ley será de obligatorio reconocimiento de la autoridad respectiva.

Se les abonará un (1) día de reclusión por dos (2) días de estudio. Se computará como un (1) día de estudio la dedicación a esta actividad durante seis (6) horas, así sea en días diferentes. Para estos efectos, no se podrá computar más de ocho (8) horas por semana de asistencia.

Parágrafo. Para que sea válida la redención, se deberá asistir por lo menos al 80% del total de horas de cada curso o taller.

Artículo 4°. Contenido. El contenido sobre el que versarán las clases será determinado por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario deberá garantizar que en todos los establecimientos de reclusión se oferten los cursos y talleres de que trata la presente ley.

Artículo 5°. Capacitación a encargados de la docencia. El Gobierno nacional deberá asegurar el conocimiento e integridad de las personas a cargo de estos talleres o cursos.

Artículo 6°. Excepción a la redención. Cuando se trate de los delitos contemplados en el Título IV, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales de la Ley 599 de 2000, no procederá la redención de pena prevista en la presente ley, sin perjuicio de que puedan asistir a los talleres y cursos en formación de valores cívicos, sociales y éticos.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Senador,



JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 35 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se establecen mecanismos de protección social para los artistas musicales, se crean medidas para el fomento del talento y la cultura local y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ

Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 35 de

2018 Senado, *por medio de la cual se establecen mecanismos de protección social para los artistas musicales, se crean medidas para el fomento del talento y la cultura local y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto garantizar los derechos laborales, sociales y culturales de los artistas musicales, para lo cual se propone crear un “Registro Nacional de Artistas Musicales” y un “Comité Asesor para la Formalización del Artista Musical”. Asimismo, modifica la destinación del 10% de los recursos que se obtienen por la estampilla “Procultura”.

El artículo 3° del proyecto crea el “Registro Nacional de Artistas Musicales”, el cual estará

a cargo del Ministerio de Cultura, quien deberá garantizar su efectivo funcionamiento y financiación. Para determinar el impacto fiscal de esta propuesta, este Ministerio utilizó como ejemplo los gastos que demandó el “*Observatorio Laboral para la Educación*”¹, a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el cual para su puesta en marcha tuvo un costo de alrededor de \$3,051 millones, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento del mismo; otro sistema de información que cabe mencionar como referencia de costo es con el que cuenta el Instituto Nacional de Salud (INS), para el cual se destinaron alrededor de \$1.579 millones en el 2018.

Así las cosas, y con el ánimo de no generar costos adicionales para la Nación, cualquier costo asociado a la implementación y funcionamiento del Registro Nacional de Artistas Musicales debe ser priorizado en la programación del presupuesto del Ministerio de Cultura, así como en las actuales proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector².

Sobre la creación de un Comité Asesor adscrito al Ministerio de Cultura e integrado por representantes de diferentes entidades estatales y organizaciones, es importante precisar que, dado que su composición se hace a través de funcionarios actuales de la administración pública, la creación del Comité no debería generar presiones de gasto adicionales.

De otra parte, el artículo 7° del proyecto de ley modifica el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 666 de 2001³, sobre la destinación del 10% de los recursos obtenidos por la estampilla “Procultura” que actualmente se destinan para la seguridad social del Creador y Gestor cultural, para que en adelante se aprovechen en la protección durante la etapa de vejez de los mismos mediante la destinación de recursos en el Sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), de manera que las entidades territoriales destinen este porcentaje para financiar los aportes al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos de los músicos y artistas que pertenezcan a él, en aquellos casos en que se encuentren afiliados al Régimen Subsidiado en Salud o como beneficiarios del Régimen Contributivo de Salud.

Sobre el particular, es menester indicar que los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) hacen parte de un esquema flexible de protección para la

vejez que busca incentivar el ahorro voluntario de las personas que no cuentan con los ingresos suficientes para obtener una pensión, independientemente de su ocupación, quienes deben realizar aportes para poder acceder a un subsidio del 20% adicional sobre lo ahorrado que otorga la Nación. Por la naturaleza de los BEPS, este Ministerio encuentra que la iniciativa no pretende reemplazar el aporte voluntario que deben realizar los gestores culturales al programa BEPS, teniendo en cuenta que cuando los recursos se destinen para el Servicio Social Complementario de BEPS, el cálculo del incentivo periódico que otorga el Estado se realizará exclusivamente sobre el monto de los aportes realizados por el gestor cultural, sin incluir los recursos transferidos por las entidades territoriales. En ese orden, no se tienen objeciones a la iniciativa de carácter presupuestal, siempre y cuando en caso de requerirse recursos para su implementación, estos se prioricen dentro de las proyecciones de gasto de cada Sector involucrado.

No obstante lo anterior, bajo la redacción del artículo 7° del proyecto, lo propuesto podría devenir en inconstitucional al señalar que del 10% para los programas de servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral del Creador y del Gestor cultural y de los Artistas Musicales las entidades territoriales lo destinarían “...para financiarlos aportes al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos de los artistas musicales que pertenezcan a él...”. En caso de que la financiación sea con los aportes BEPS, los recursos se destinarían a los Artistas Musicales en detrimento de los gestores y creadores culturales, exclusión que violaría el principio de igualdad⁴ y por contera sería inconstitucional.

Finalmente, la iniciativa asimila los BEPS a una pensión al consagrar en el parágrafo 1° del artículo 7° lo siguiente:

“Parágrafo 1 °. Los recursos que destinen los departamentos, distritos y municipios al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) serán transferidos directamente por la entidad territorial al fondo común de BEPS administrado por Colpensiones o quien haga sus veces, identificando al músico artista al que corresponden, contabilizando sus aportes de manera individual” (negrilla fuera de texto).

¹ Actualizado por IRC a precios de 2018.

² Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Artículo 7°, (...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la Exposición de Motivos y en las *ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*” (negrilla fuera de texto)

³ Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1937 y se dictan otras disposiciones.

⁴ Es bueno aclarar que, aunque los incentivos periódicos salen del Fondo de Solidaridad Pensional, los BEPS no son un programa que pertenezcan a dicho Fondo. Artículo 87 Ley 1328 de 2009. PARÁGRAFO. Para estimular dicho ahorro a largo plazo el Gobierno nacional con carga a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y teniendo en cuenta las disponibilidades del mismo, podrá establecer incentivos que se hagan efectivos al finalizar el periodo de acumulación denominados periódicos que guardarán relación con el ahorro individual, con la fidelidad al programa y con el monto ahorrado e incentivos denominados puntuales y/o aleatorios para quienes ahorren en los periodos respectivos.

Dicho párrafo establece que el 10% de los recursos de la estampilla “Procultura” serán girados al Fondo común de BEPS que administra Colpensiones en el caso que se opte por acumular aportes en favor del artista musical, no obstante, resulta necesario señalar que BEPS tiene un esquema basado en cuentas individuales que pertenecen a los servicios sociales complementarios y el Fondo Común corresponde al esquema de administración de los recursos del Sistema General de Pensiones por parte de Colpensiones. Por esta razón, se considera que se pondría en riesgo el esquema de administración de los recursos de BEPS - cuentas individuales - si se permite que la administración o destino de los recursos sea el Fondo Común de Colpensiones propio del régimen contributivo, lo cual a su vez contravendría lo señalado en el Acto Legislativo 01 de 2005⁵ respecto a la creación de los BEPS.

De otra parte, el artículo 9° del proyecto de ley establece un tributo a cargo de los artistas, intérpretes o ejecutantes que perciban beneficios económicos superiores a 150 smmlv por su participación en espectáculos públicos. Este tributo es equivalente al 3% de dichos beneficios, el cual deberá descontarse por el respectivo ente territorial que contrata el espectáculo público, podrá ser en especie (materiales, herramientas musicales u otros elementos de valor económico calculable) y se destinará a los consejos distritales y municipales de cultura para fomentar el talento local. Esta figura como está concebida en la iniciativa tiene la naturaleza de un impuesto, por lo cual vulnera los principios del sistema tributario establecidos en la Constitución Política, toda vez que de conformidad con el artículo 338, la ley debe fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, elementos que no se evidencian claramente en la iniciativa. Adicionalmente, es un tributo en especie que se limita agravar a los artistas que contraten con entidades territoriales, por lo que no es general y vulnera los derechos a la igualdad y la equidad, en relación con otros artistas, cómo se indicó líneas atrás.

La Ley 1493 de 2011⁶ creó una contribución parafiscal cultural cuyo hecho generador es la boletería de espectáculos públicos de las artes escénicas del orden municipal o distrital, que deben recaudar los productores de los espectáculos públicos de las artes escénicas equivalente al 10% del valor de la boletería o derecho de asistencia, cualquiera sea su denominación o forma de pago, cuyo precio o costo individual sea igual o superior a 3 UVTS. Los recursos originados en dicha contribución, dada su naturaleza, son de destinación específica y están orientados a inversión en construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas, es decir, se reinvierte en el mejoramiento, fortalecimiento, ampliación de oferta y coberturas para garantizar las manifestaciones de

las artes escénicas; en consecuencia, ya existe una figura que permite a los municipios y distritos dirigir recursos al sector cultural y el fomento del talento de los artistas.

Por su parte, el artículo 10 del proyecto de Ley modifica el artículo 7° de la Ley 1493 de 2011, al eliminar el inciso segundo del artículo 7° vigente, que señala: “El Ministerio de Cultura podrá hacer las verificaciones que considere pertinentes a fin de establecer la veracidad de los reportes de ventas de los productores”. Esta disposición a cargo del Ministerio de Cultura no debería eliminarse, por cuanto tiene por objeto garantizar un recaudo exacto y óptimo de la contribución.

Asimismo, la iniciativa adiciona al artículo 7° de la Ley 1493 de 2011 el siguiente párrafo:

“Parágrafo 1°. El Ministerio de Cultura recaudará y girará a las entidades territoriales los montos correspondientes al recaudo por boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas realizados en cada municipio y distrito. La destinación de estos recursos será de 8% para construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de infraestructura de los escenarios para la presentación de espectáculos públicos. El otro 2% irá destinado a la creación y ejecución de programas para el fomento del talento cultural y musical loca (...).”

El párrafo en cita presenta inconsistencias en su redacción, tales como, señalar que el recurso que recaudará y girará el Ministerio de Cultura corresponde al recaudo por boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas, cuando el recaudo es el obtenido a título de contribución parafiscal en los términos del inciso 1 del artículo 7° de la Ley 1493. Adicionalmente, este proyecto de artículo al establecer porcentajes fijos en la destinación de los recursos desconoce la dinámica del sector y los resultados de las inversiones producto de la contribución y de otros recursos dirigidos a la cultura como los de la estampilla Pro Cultura, Entonces, si lo que pretende la iniciativa es modificar la destinación de la contribución parafiscal, debe modificarse el contenido del artículo 13 de la Ley 1493 de 2011, frente a lo cual se requiere conocer la posición del Ministerio de Cultura, por los efectos sobre los proyectos que se financian con dichos recursos.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
 Viceministro General

⁵ Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

⁶ Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.

Con copia a:

Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez

Honorable Senador Horacio José Serpa Moncada

Doctor Jesús María España - Secretario Comisión Séptima del Senado

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario Senado de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes consideraciones.

Concepto: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Refrendado por: doctor Juan Alberto Londoño Martínez - Viceministro General

Al Proyecto de ley número 35 de 2018 Senado.

Título del proyecto: “por medio del cual se garantizan los derechos sociales de artistas musicales, se crean medidas para fomentar el talento local y cultural y se dictan otras disposiciones”.

Número de folios: cuatro (04) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el

Día: Viernes trece (13) de septiembre de 2019

Hora: 9:34 a. m.

Lo anterior, cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 894 - lunes, 16 de septiembre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 190 de 2019 Senado, por medio de la cual se regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de empresas de intermediación digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia..... 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 98 de 2019 Senado, número 287 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas para la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones..... 9

Ponencia positiva y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 141 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)”, hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007..... 30

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 143 de 2019 Senado, por medio de la cual se faculta la redención de pena privativa de la libertad mediante el fortalecimiento de la formación en valores en los establecimientos de reclusión..... 36

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 35 de 2018 Senado, por medio de la cual se establecen mecanismos de protección social para los artistas musicales, se crean medidas para el fomento del talento y la cultura local y se dictan otras disposiciones..... 41