



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 342

Bogotá, D. C., jueves, 28 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia.

Bogotá, D. C., mayo de 2015

Honorable Senador

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 14 de 2014 Senado, por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia.

Señor Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 14 de 2014 Senado, por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto del proyecto
3. Consideraciones

4. Proposición

1. Antecedentes

La presente iniciativa legislativa es de autoría del honorable Senador Alexander López Maya, siendo radicada durante la legislatura en curso. Este proyecto se radicó en el Senado el 20 de julio de 2014 y para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional del Senado el 30 de julio del presente año, y, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 373 de 2014.

Se asignaron como ponentes para primer debate a los honorables Senadores Sofía Gaviria Correa, Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio José Correa Jiménez, Eduardo Enrique Pulgar Daza y Nadia Blel Scaff en condición de coordinadora.

La Senadora Sofía Gaviria, fue retirada del grupo de ponentes por solicitud personal. Solicitud radicada el 11 de noviembre de 2014

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

2. Objeto del proyecto

Esta iniciativa tiene como fin proteger y dar garantías a la actividad creadora, gestora y productora de los artesanos y artesanas de nuestro país.

Colombia, como Estado miembro de la Unesco, organización que reconoce el oficio artesanal como Patrimonio Cultural Inmaterial, está obligada a desarrollar programas y acciones para contribuir con la creación y/o consolidación de industrias culturales, cooperar en el desarrollo de las infraestructuras y competencias necesarias que faciliten y propicien su desarrollo y, a apoyar la creación de mercados locales sostenibles y facilitar y propiciar el acceso de las creaciones, artesanías culturales de nuestro país al mercado mundial. En este sentido, esta iniciativa tiene como finalidad dotar de instrumentos jurídicos a la población artesana del

país para brindar seguridad y estabilidad a su actividad laboral y cultural.

3. Consideraciones

Actividad artesanal en Colombia

Según cifras del estudio oficial más reciente en Colombia, el sector artesanal está conformado por aproximadamente 350.000 personas y representa cerca del 15% del total de la mano de obra en el sector manufacturas. No obstante, la población vinculada de manera indirecta al sector como artesanos de dedicación temporal, agentes comerciales o prestadores de servicios de desarrollo asciende a 1.200.000 personas.

Las condiciones de informalidad laboral, baja productividad y competitividad, escaso acceso al sistema financiero formal, e indicadores deficientes de aseguramiento en salud y pensiones son recurrentes y generalizadas entre los artesanos. El Estado colombiano a través de la articulación de sus instituciones tiene un reto inaplazable para mejorar los indicadores de calidad de vida, inclusión social y desarrollo humano de la población en general, en especial la población de bajos recursos donde se ubican la mayoría de artesanos en las regiones del país.

Entre las principales ventajas que tiene la actividad artesanal es destacable mencionar que es un sector que no demanda altas inversiones económicas, es intensivo en mano de obra en todas las fases de la cadena productiva, por lo cual facilita la creación de nuevos puestos de trabajo a bajo costo de manera sostenible en etapas que van desde la consecución de la materia prima hasta la venta final del producto.

“Las técnicas artesanales tradicionales se incorporan en la noción del patrimonio intangible y requiere de la intervención de los Estados y del trabajo de las comunidades para su salvaguardia y sostenibilidad en el tiempo. Se estima que las artesanías representan cerca de una cuarta parte de las microempresas en el mundo en desarrollo, vinculando a diversos grupos de población y comunidades étnicas, lo cual demuestra el efecto social multiplicador del sector, que genera empleos en el corto plazo y fortalece la identidad cultural”. (Censo Económico Artesanal, 1998).

Del informe presentado por el Sistema Nacional de Cultura se destaca la Descripción de la Situación en relación con la actividad artesanal en Colombia de la siguiente manera: Entre 1992 y 1994, 260.000 personas producen artesanías, lo cual representa el 15% de la población ocupada de la industria manufacturera. De este porcentaje total, la mayor concentración se ubica en los departamentos de Nariño: 14,34%, Sucre: 10,06%, Córdoba: 9,34%, Boyacá: 8,43%, Cesar: 6,95%, Atlántico: 6,52% y Tolima: 5,15%.

Los oficios más importantes y con un mayor número de artesanos dedicados a estas actividades son la tejeduría, con el 57,52%, la madera, con el 13,48%, y la cerámica, con el 7,37%.

Las condiciones de marginalidad económica y social del sector se reflejan en los bajos niveles de escolaridad. Un 17% de la población es analfabeta, cifra superior al promedio nacional que está por debajo del 5%. Del 52% que asistieron a la primaria, tan solo el 18% la terminaron. Un 26% inició estudios secundarios, de los cuales culminaron el 8%, y tan solo un 3% accedió a la educación superior técnica universitaria.

Los bajos niveles de escolaridad se relacionan con el hecho de que el aprendizaje de los oficios artesanales es de carácter informal, y se da en el contexto familiar y por iniciativa personal, mediante la participación directa en los procesos productivos. El carácter de su aprendizaje es altamente informal y se concentra en el aspecto técnico del proceso y en el formal del producto, donde juega un papel preponderante la intuición potenciada por el ejercicio cotidiano del trabajo. El 48,32% aprende el oficio en su hogar, el 14,39% en talleres particulares como aprendiz, y por un sistema de cursos de capacitación en oficios, únicamente el 7,32%.

El 56,11% del sector artesanal desarrolla su actividad en pequeñas unidades productivas y en forma individual. Algunos de los problemas que afrontan estos talleres son: dificultades por escasez de mano de obra (21,33%), inestabilidad (10,89%) y falta de personal calificado (8,96%).

En lo que respecta a niveles y grados de organización, el censo reveló que el 82,38% de los artesanos no ha participado en ningún tipo de organización, y que solo el 12,81% pertenece a organizaciones gremiales, comunitarias y para la producción y comercialización.

La mayor parte de la producción artesanal se vende en los talleres o viviendas. Un 0,30% se vende en plaza de mercado y únicamente el 11,58% vende en otros sitios; el 0,03% de los artesanos participa en ferias artesanales y el 0,01% en forma ambulante. De igual manera, el 85,16% de la producción se vende en los municipios de origen, el 8,18% en otros municipios, y solamente el 3,45% en otros departamentos, lo que explica las grandes debilidades existentes en los procesos de comercialización.

Régimen jurídico de la actividad artesanal

Orden constitucional

Constitución Política de 1991, que consagra como obligación del Estado y de las personas, proteger las riquezas culturales y naturales de la nación y reconoce a Colombia como país multicultural y diverso. Estos principios sirven de base para la definición del papel del Estado en relación con la cultura y para fijar políticas de desarrollo en torno a la cultura. Igualmente la Carta Magna, en su artículo 333, que destaca la función social de la empresa como base del desarrollo, criterio fundamental de la responsabilidad del sector privado del turismo y de las artesanías.

Protección internacional

Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (Unesco, 2003)

La Unesco, en las consideraciones generales que motivaron la redacción de esta Convención determina que:

“Reconociendo que los procesos de mundialización y de transformación social por un lado crean las condiciones propicias para un diálogo renovado entre las comunidades pero por el otro también traen consigo, al igual que los fenómenos de intolerancia, graves riesgos de deterioro, desaparición y destrucción del patrimonio cultural inmaterial, debido en particular a la falta de recursos para salvaguardarlo”. Y “Considerando que la comunidad internacional debería contribuir, junto con los Estados partes en la presente Convención, a salvaguardar ese patrimonio, con voluntad de cooperación y ayuda mutua”.

Por tratarse de una norma internacional, la ratificación de la Convención por parte del Estado colombiano implica que este se comprometerá con su espíritu, de acuerdo con lo que se estipula en el artículo 1°:

- a) La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial;
- b) El respeto del patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos e individuos de que se trate;
- c) La sensibilización en el plano local, nacional e internacional a la importancia del patrimonio cultural inmaterial y de su reconocimiento recíproco;
- d) La cooperación y asistencia internacionales.

Convención de la Unesco para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, suscrita por Colombia como Estado Miembro de esta organización; el país se compromete a desarrollar programas y acciones para contribuir a la creación o a la consolidación de industrias culturales y a cooperar en el desarrollo de las infraestructuras y las competencias necesarias; a apoyar la creación de mercados locales viables y a facilitar el acceso de los bienes culturales de Colombia al mercado mundial y a los circuitos internacionales de distribución.

Orden legal

Ley 36 de 1984 - Ley del Artesano: Mediante la cual se reglamenta la profesión de artesano.

Decreto número 258 del 2/2/87 Reglamentación de la Ley 36 del 19/11/84 Decreto número 1861 del 3/8/94 Reforma de los Estatutos de la Sociedad de Economía Mixta Artesanías de Colombia S. A. Estatutos de Artesanías de Colombia.

Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, que estableció los roles de actuación del Estado frente a la cultura, a partir de la función social del patrimonio, su reconocimiento, aprovechamiento y protección, en coordinación con las entidades territoriales, estableciendo como principios, entre otros, la difusión del patrimonio cultural de la Nación. Esta norma señala, en su artículo 18, a la artesanía como una expresión cultural tradicional objeto de estímulos por parte del Estado.

Ley 590 de 2000 y su reforma a través de la Ley 205 de 2004, que dictan disposiciones para la promoción y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se establece su clasificación según sus activos y número de trabajadores, la cual regula las principales actuaciones de las empresas artesanales y turísticas.

Decreto número 258 de 1987, que reglamenta la Ley 36 de 1984 y organiza el Registro Nacional de Artesanos y organizaciones gremiales de artesanos como función de la sociedad, en su artículo 30. Plan Decenal de Cultura 2001-2010, – Hacia la construcción de una ciudadanía democrática cultural, que destaca la producción artesanal como valiosa para la construcción de proyectos colectivos de Nación, en la que se generan condiciones para la sostenibilidad de la diversidad y el diálogo cultural, sin desconocer su importante papel como dinamizador de la economía.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 —Estado Comunitario: desarrollo para todos que da especial trascendencia al turismo, como sector exportador y de gran importancia para la recuperación de la economía y la confianza de las regiones. Así mismo destaca al sec-

tor artesanal como fundamental para la productividad y la generación de empleo en las comunidades. Este plan establece los lineamientos para la política de desarrollo empresarial; contempla el diseño e implementación de —estrategias específicas de productividad y competitividad para la micro, pequeñas y medianas empresas, para el sector artesanal, para el turismo y la producción de energías alternativa.

El Documento Conpes 3484 de 2007, Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas, como un esfuerzo público-privado, a través del cual se promueven estrategias que impactan tanto al turismo como a la artesanía, dada su alta participación en el sector de las Mipymes.

Análisis del proyecto de ley

El proyecto de ley en comento propone una serie de disposiciones consecuentes con las necesidades que en la actualidad vive el sector artesanal en Colombia, dirigido a la búsqueda del desarrollo y la adaptación a las nuevas demandas del mercado; pese a ello, es necesario analizar ciertos aspectos del articulado en los siguientes términos:

1. El proyecto de ley se orienta a la protección de la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia, hecho que se materializa en el articulado entre otras disposiciones, con la creación del Fondo de Promoción Artesanal y Estabilidad Social (FPAES), con el objetivo de reconocer, fortalecer, formalizar, proteger, promocionar y mejorar la productividad, la competitividad y garantizar la protección, seguridad integral de los artesanos y artesanas creadores, productores y de la actividad artesanal.

Sin embargo, el diseño de este fondo (FPAES) no vincula a la entidad legalmente reconocida para el fomento de la actividad artesanal, el Decreto número 2391 de 2013, regula la estructura y funciones de cada dependencia de Artesanías de Colombia S. A., sociedad de economía mixta, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, cuyo objeto gira en torno a la promoción y el desarrollo de todas las actividades económicas, sociales, educativas y culturales, necesarias para el progreso de los artesanos del país y del sector artesanal. Destacando dentro del acápite de sus funciones coherencia con los objetivos de promoción y protección de actividad artesanal propuestos por el proyecto de ley.

2. Por otra parte se implementa el Sistema de Protección de la Propiedad Intelectual y Protección del patrimonio cultural en técnicas y productos de artesanías y signos distintivos, programa que en Colombia se viene implementando por Artesanías de Colombia con la Dirección Nacional de Derechos de Autor de donde surge la siguiente doctrina: “La relación entre la artesanía y el derecho de autor se establece en la medida en que ésta incorpore una creación artística original, que refleje la personalidad del autor. La pintura y la escultura en la artesanía son objeto de protección siempre y cuando la pintura sea la aplicación, mediante técnicas manuales de un grabado o de la mezcla líneas y colores sobre una superficie como cerámica, metal, madera, cuero, fibra natural o tela entre otros materiales.

La escultura, cuando se trate de piezas tridimensionales modeladas o talladas mediante técnicas ma-

nuales, en las que se representa una imagen figurativa, geométrica o abstracta elaborada en piedra, mármol, arcilla, metal, madera, o cualquier otro material de uso tradicional en la producción artesanal.

En estos dos últimos casos, la artesanía adquiere características de obra artística, obra de arte aplicado u obra derivada, las cuales son protegidas por el derecho de autor. La relación entre artesanías y el derecho de autor no se establece cuando, en la artesanía tradicional popular como la indígena, la acción creadora es el resultado de un proceso de aportes y ajustes realizados por las comunidades en el transcurso del tiempo, con los que se va definiendo la identidad característica de la creación original que expresa una tradición.

La protección de estas obras tradicionales autores desconocidos se encuentra en el de dominio público, por lo tanto no son objeto de protección. En ese sentido el proyecto de ley debe armonizar con la doctrina que se ha planteado al respecto a la protección de las obras artesanales tradicionales.

3. En el artículo 34 se ordena la creación de Base de Datos del Registro Nacional de Artesanos Creadores, en aras de minimizar los gastos de las entidades públicas, con qué fin se pretende crear otro sistema si existe uno, lo que se puede replantear es poner unas variables al sistema existente y administrado por Artesanías de Colombia S. A., para que en este se concentre la información requerida.

Esta base de datos involucra el tratamiento de datos personales, regulados por la Ley 1581 de 17 de octubre de 2012, por ello se sugiere un párrafo que señale expresamente que el tratamiento de los datos se sujetara a las normas de protección de datos contenidas en la ley y decreto reglamentarios.

4. La forma como se constituye el Consejo Nacional de Artesanos Productores y de Estabilidad Social (CNAPES). Créase el Consejo Nacional de Artesanos Productores y de Estabilidad Social, como órgano consultivo en materia de políticas públicas relativas a la actividad artesanal y cultura, dada la vinculación de distintos actores más que la configuración de un régimen plural y participativo se proyecta como una macro estructura que jurídicamente pierde eficacia. Se requiere replantear la necesidad de la presencia de algunos actores en dicho consejo, pues no se puede perder de vista que también se regula los CNAPES a nivel de entidades territoriales.

5. No se determina el impacto fiscal del presente proyecto tal como lo estipula la ley artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Se recomienda, reevaluar la vinculación de Artesanías de Colombia S. A., de tal forma que las normas no se limiten al establecimiento, de nuevas estructuras, sino al fortalecimiento y potencialización de las existentes. Para ello se requiere verificar las actividades y funciones que realiza y ejecuta frente al gremio de artesanos en Colombia, en acopio del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Industria y Comercio.

4. Proposición

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, rendimos **Ponencia Negativa** al Proyecto de ley número 14 de 2014 Senado, *por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad*

artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia.


NADIA BLEL SCAFF
Senador de la República


ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República


EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA
Senador de la República


JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los días veintisiete (27) del mes de mayo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso***, del informe de ponencia para primer debate, en nueve (09) folios, **“al Proyecto de ley número 14 de 2014 Senado, por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia**, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día veintisiete (27) de mayo de 2015. Hora 3:48 p. m.

El presente informe de ponencia negativa para primer debate de se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


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

El presente informe de ponencia para segundo debate, que se ordena publicar, con proposición **negativa**, está refrendado por la honorable Senadora **Nadia Blel Scaff** en su calidad de Coordinadora; el honorable Senador **Eduardo Enrique Pulgar Daza**, en calidad Ponente; el honorable Senador **Antonio José Correa Jiménez**, en calidad Ponente. El honorable Senador **Jesús Alberto Castilla Salazar**, no refrendó el presente informe de ponencia para primer debate.


JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2014
SENADO**

*por la cual se institucionaliza el Día Nacional de
la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia.*

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover e institucionalizar en Colombia el Día Internacional para la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia aprobada y firmada por los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultura y en concordancia con el preámbulo de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. *Fines.* La presente ley tiene como finalidad que en todas las instituciones del Estado, las organizaciones civiles y sociales, la comunidad y la familia se promueva y consolide una cultura de tolerancia, solidaridad y convivencia para vivir en paz.

Artículo 3°. *Destinatarios.* Son destinatarios de esta ley los nacionales colombianos por nacimiento y/o por adopción, los miembros de los pueblos indígenas, las minorías étnicas y los extranjeros que se encuentren dentro del territorio colombiano, sin distinción de credo religioso, ideológico y situación social.

TÍTULO II

DESARROLLO PRÁCTICO

Artículo 4°. *Fecha.* De conformidad con la Declaración de Principios sobre la tolerancia aprobada y firmada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, institucionalícese en Colombia el 16 de noviembre de cada año, como el día para la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia.

Artículo 5°. *Desarrollo.* Con el fin de lograr la efectividad de esta ley, los funcionarios, servidores públicos y trabajadores de la administración pública, en cabeza de los Ministerios, Departamentos Administrativos, entidades del Estado del orden nacional y/o territorial, además de las organizaciones privadas que desempeñan funciones públicas como empresas particulares celebraran el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia, desarrollando eventos, actos y actividades alusivas a esta fecha y sus principios que lo fundamentan.

Artículo 6°. La familia como núcleo fundamental de la sociedad (artículo 42 C. P.), las comunidades organizadas en juntas comunales, sociedades de pensionados, mutuales, cooperativas, viviendas de propiedad horizontal, grupos étnicos, iglesias y demás formas de organización social, celebraran por medio de actos culturales, conversatorios alusivos a dicha fecha, encuentros deportivos y demás formas que consoliden el tejido social, el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia.

Artículo 7°. En todas las instituciones de educación formal como escuelas, colegios y universidades, así como las instituciones de educación no formal, se celebrará el **día 16 de noviembre** de cada año el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia mediante

actividades que promuevan de manera interna y externa los principios que fundamenta esta iniciativa.

Artículo 8°. El Ministerio de Educación Nacional como ente rector y regulador de la educación en Colombia, estimulará dentro de sus posibilidades presupuestales, con apoyo logístico a todas las instituciones de educación formal y no formal, a través de las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, para que se conmemore coordinadamente el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia, vinculando a todas las comunidades educativas.

Artículo 9°. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Acción Comunal, socializará y dará apoyo logístico dentro de sus posibilidades presupuestales, a todas las juntas comunales del país, para que en cada comunidad, organizaciones cívicas y sociales, asociaciones de vecinos, conjuntos cerrados, asociaciones pensionales, de adultos mayores y demás formas de organización social, conmemoren el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia.

Artículo 10. El Ministerio de Cultura, dentro de sus posibilidades presupuestales, estimulará con apoyo logístico, a todas las agrupaciones folclóricas, culturales, artísticas, deportivas y demás formas de expresión cultural para que con actos y presentaciones públicas, se conmemore el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia, en todo el país incluyendo los territorios y resguardos indígenas.

Artículo 11. Las empresas particulares, el comercio, el sector bancario, el sector de la economía solidaria, la microempresa y demás formas de producción, promoverán con sus trabajadores y empleados el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia, internamente y con el público relacionado con sus actividades económicas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El doctor Simón Younes Jerez autor del libro “Democracia y Tolerancia” en su capítulo uno (1) señala:

“La intolerancia tiene sus raíces en el dogmatismo. Posiblemente no nos demos cuenta de ello, y de ahí la importancia de destacar dicha relación. La etimología griega de la palabra nos indica doctrina fijada, fija. Ya debe su origen se encuentra como algo inalterable: en consecuencia, que nada nuevo va a poder incorporar.”

Con ocasión de la vinculación de Colombia como un Estado Miembro de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura hacer referencia al preámbulo de los Estados Miembros consagrados en París con motivo de la 28ª reunión de la Conferencia General, del 25 de octubre al 16 de noviembre de 1995, frente al manejo de la tolerancia así:

Preámbulo

Teniendo presente que la Carta de las Naciones Unidas declara “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, ... A reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, Y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos”,

Recordando que en el Preámbulo de la Constitución de la Unesco, aprobada el 16 de noviembre de

1945, se afirma que la “paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad”,

Recordando asimismo que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento de conciencia y de religión” (artículo 18), “de opinión y de expresión” (artículo 19) y que las educaciones “favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos” (artículo 26),

Tomando nota de los siguientes instrumentos internacionales pertinentes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967 y sus instrumentos regionales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de Intolerancia y de discriminación fundadas en la religión o en las creencias, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, la Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencias Mundial de Derechos Humanos, Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (de la Unesco), la Convención y la Recomendación relativas a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (de la Unesco),

Teniendo presentes los objetivos del tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo,

Teniendo en cuenta las recomendaciones de las conferencias regionales organizadas en el marco del año de las Naciones Unidas para la Tolerancia de conformidad con la Resolución 27 C/5.14 de la Conferencia General de la Unesco, así como las conclusiones y recomendaciones de otras conferencias y reuniones organizadas por los Estados Miembros en el marco del Programa del Año de las Naciones Unidas para la Tolerancia,

Alarma por la intensificación actual de los actos de intolerancia, violencia, terrorismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, racismo, antisemitismo, exclusión, migración y discriminación perpetrados contra minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, refugiados, trabajadores migrantes, inmigrantes y grupos vulnerables de la sociedad, así como por los actos de violencia e intimidación contra personas que ejerce su derecho de libre opinión y expresión – todos los cuales constituyen amenaza para la consolidación de la paz y de la democracia en el plano nacional e internacional y obstáculos para el desarrollo,

Poniendo de relieve que corresponde a los Estados Miembros desarrollar y fomentar el respeto de los dere-

chos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinciones por raza, género, lengua, origen nacional, religión o discapacidad, así como en el combate contra la intolerancia, **Adoptan y proclaman solemnemente la siguiente Declaración de Principios sobre la Tolerancia.**

Resueltos a adoptar todas las medidas positivas necesarias para fomentar la tolerancia en nuestras sociedades, por ser esta no solo un preciado principio, sino además una necesidad para la paz y el progreso económico y social de todos los pueblos, **Declaramos** lo que sigue:

Artículo 1. Significado de la tolerancia

1.1 La Tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La Tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No solo en un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, constituye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

1.2 Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. En ningún caso puede utilizarse para justificar el quebrantamiento de estos valores fundamentales. La tolerancia han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados.

1.3 La Tolerancia es la responsabilidad que sustenta los derechos humanos, el pluralismo (comprendido el pluralismo cultural), la democracia y el Estado de Derecho. Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo y afirma las normas establecidas por los instrumentos internacionales relativos a los Derechos Humanos.

1.4 Conforme al respeto de los Derechos Humanos, practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse, su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son. También significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás.

Artículo 2. La función del Estado

2.1 En el ámbito estatal, la Tolerancia exige justicia e imparcialidad en la legislación, en la aplicación de la ley y en el ejercicio de los poderes judicial y administrativo. Exige también que toda persona pueda disfrutar de oportunidades económicas y sociales sin ninguna discriminación. La exclusión y la marginación pueden conducir a la frustración, la hostilidad y el fanatismo.

2.2 A fin de instaurar una sociedad más tolerante, los Estados han de ratificar las convenciones internacionales existentes en materia de derechos humanos y, cuando sea necesario, elaborar una nueva legislación,

que garantice la igualdad de trato y oportunidades a todos los grupos e individuos de la sociedad.

2.3 Para que reine la armonía internacional, es esencial que los individuos, las comunidades y las naciones acepten y respeten el carácter multicultural de la familia humana. Sin tolerancia no puede haber paz, y sin paz no puede haber desarrollo ni democracia.

2.4 La intolerancia puede revertir la forma de la marginación de grupos vulnerables y de su exclusión de la participación social y política, así como de la violencia y la discriminación contra ellos. Como confirma el artículo 1.2 de la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, “todos los individuos y los grupos tienen derechos a ser diferentes”.

Artículo 3. Dimensiones sociales

3.1 En el mundo moderno, la tolerancia es más esencial que nunca. Nuestra época se caracteriza por la mundialización de la economía y una aceleración de la movilidad, la comunicación, la integración y la interdependencia; la gran amplitud de las migraciones y del desplazamiento de poblaciones; la urbanización y la transformación de los modelos sociales. El mundo se caracteriza por su diversidad, la intensificación de la tolerancia y de los conflictos, lo que representa una amenaza potencial para todas las regiones. Esta amenaza es universal y no se circunscribe a un país en particular.

3.2 La tolerancia es necesaria entre los individuos, así como dentro de la familia y de la comunidad. El fomento de la tolerancia y la vinculación de actitudes de apertura, escucha recíproca y solidaridad han de tener lugar en las escuelas y las universidades, mediante la educación extraescolar y en el hogar y en el lugar de trabajo. Los medios de comunicación pueden desempeñar una función constructiva, facilitando un diálogo y unos debates libres y abiertos, difundiendo los valores de la tolerancia y poniendo de relieve el peligro que representa la indiferencia al ascenso de grupos e ideologías intolerantes.

3.3 Como se afirma en la Declaración de la Unesco sobre la Raza y los Raciales, es preciso adoptar medidas, donde hagan falta, para garantizar la igualdad en dignidad y derechos de los individuos y grupos humanos.

A este respecto se debe prestar especial atención a los grupos vulnerables socialmente desfavorecidos para protegerlos con las leyes y medidas sociales en vigor, especialmente en materia de vivienda, de empleo y de salud; respetar la autenticidad de su cultura y sus valores y facilitar su promoción e integración social y profesional, en particular mediante la educación.

3.4 A fin de coordinar la respuesta de la comunidad internacional a este reto universal, se deben realizar y crear, respectivamente, estudios y redes científicos apropiados, que comprendan el análisis, mediante las ciencias sociales, de las causas fundamentales y de las medidas preventivas eficaces, así como la investigación y la observación destinadas a prestar apoyo a los Estados Miembros en materia de formulación de políticas y acción normativa.

Artículo 4. Educación

4.1 La educación es el medio más eficaz de prevenir la tolerancia. La primera etapa de la educación para la tolerancia consiste en enseñar a las personas los derechos y libertades que comparten, para que puedan ser

respetados y en fomentar además la voluntad de proteger los de los demás.

4.2 La educación para la tolerancia ha de considerarse un imperativo urgente; por eso es necesario fomentar métodos sistemáticos y racionales de enseñanza de la tolerancia que aborden los motivos culturales, sociales, económicos, políticos y religiosos de la intolerancia, es decir, las raíces principales de la violencia y la exclusión. Las políticas y los programas educativos deben contribuir al desarrollo del entendimiento, la solidaridad y la tolerancia entre los individuos, y entre los grupos étnicos, sociales, culturales, religiosos y lingüísticos, así como entre las naciones.

4.3 La educación para la tolerancia ha de tener por objetivo contrarrestar las influencias que conducen el temor y la exclusión de los demás, y ha de ayudar a los jóvenes a desarrollar sus capacidades de juicio independiente, pensamiento crítico y razonamiento ético.

4.4 Nos comprometemos a apoyar y a ejecutar programas de investigación sobre ciencias sociales y de educación para la tolerancia, los Derechos Humanos y la no violencia. Para ello falta conceder una atención especial al mejoramiento de la formación del personal docente, los planes de estudio, el contenido de los manuales y de los cursos y de otros materiales pedagógicos, como las nuevas tecnologías de la educación, a fin de formar ciudadanos atentos a los demás y responsables, abiertos a otras culturas, capaces de apreciar el valor de la libertad, respetuosos de la dignidad y las diferencias de los seres humanos y capaces de evitar los conflictos o de resolverlos por medios no violentos.

Artículo 5. Compromiso para la acción

Nos comprometemos a fomentar la tolerancia y la no violencia mediante programas e instituciones en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación.

Artículo 6. Día Internacional para la Tolerancia

A fin de hacer un llamamiento a la opinión pública, poner de relieve los peligros de la intolerancia y reafirmar nuestro apoyo y acción en pro del fomento de la tolerancia y de la educación en favor de ésta, proclamamos solemnemente Día Internacional para la Tolerancia el día 16 de noviembre de cada año.

De igual forma, como herramienta para la lucha contra la intolerancia, las Naciones Unidas idénticas las siguientes formas para combatirla:

1. Luchar contra la intolerancia exige un marco legal

Los Gobiernos deben aplicar las leyes sobre derechos humanos, prohibir los crímenes y las discriminaciones contra las minorías, independientemente de que se cometan por organizaciones privadas, pública o individuos. El Estado también debe garantizar un acceso igualitario a los tribunales de justicia, a los responsables de Derechos Humanos y a los defensores del pueblo, para evitar que las posibles disputas se resuelvan por la violencia.

2. Luchar contra la intolerancia exige educación:

Las Leyes son necesarias pero no suficientes para luchar contra la intolerancia y los prejuicios individuales. La intolerancia nace a menudo de la ignorancia y del miedo: miedo a lo desconocido, al otro, a culturas, naciones o religiones distintas. La intolerancia también

surge de un sentido exagerado del valor de lo propio y de un orgullo personal, religioso o nacional, exagerado. Estas naciones se aprenden a una edad muy temprana. Por eso es necesario poner énfasis en la educación y enseñar la tolerancia y los derechos humanos a los niños para animarles a tener una actitud abierta y generosa hacia el otro.

La educación es una experiencia vital que no empieza ni termina en la escuela. Los esfuerzos para promover la tolerancia a través de la educación no tendrán éxito si se aplican a todos los grupos en todos los entornos: en casa, en la escuela, en el lugar de trabajo, en el entrenamiento de las fuerzas del orden, en el ámbito cultural y en los medios sociales.

3. Luchar contra la intolerancia requiere acceder a la información

La intolerancia es especialmente peligrosa cuando individuos o grupos de individuos la usan con fines políticos o territoriales. Identifican un objetivo y desarrollan argumentos falaces, manipulan los hechos y las estadísticas y mienten a la opinión pública con desinformación y prejuicios. La mejor manera de combatir estas políticas es promover leyes que protejan el derecho a la información y la libertad de prensa.

4. Luchar contra la intolerancia requiere una toma de conciencia individual

La intolerancia en la sociedad es la suma de las intolerancias individuales de todos sus miembros. La intolerancia religiosa, los estereotipos, los insultos y las bromas raciales son ejemplos de intolerancia que se viven en lo cotidiano. La intolerancia lleva a la intolerancia y para luchar de forma efectiva es necesario que cada uno examine su papel en el círculo vicioso que lleva a la desconfianza y a la violencia en la sociedad. Todos debemos preguntarnos. ¿Soy una persona tolerante? ¿Juzgo a los otros con estereotipos? ¿Rechazo a los que me parecen diferentes?

5. Luchar contra la intolerancia exige soluciones locales

Los problemas que nos afectan son cada vez más globales pero las soluciones pueden ser locales, casi individuales. Ante una escalada de intolerancia, los gobiernos o las instituciones no pueden actuar solos. Todos formamos parte de la solución y tenemos una enorme fuerza a la hora de enfrentarnos a la intolerancia. La no-violencia puede ser una herramienta muy efectiva para confrontar un problema, crear un movimiento, demostrar solidaridad con las víctimas de la intolerancia o desacreditar la propaganda fomentada por el odio.

Así mismo, y con oportunidad al del Día Internacional para la Tolerancia, el 16 de noviembre de 2012, el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon expresa el siguiente mensaje:

“Fomentar la tolerancia y la comprensión es fundamental para el siglo XXI. En un mundo cada vez más globalizado, en el que las sociedades son cada vez más diversas, la tolerancia es fundamental para la convivencia.”

Sin embargo, la tolerancia se está sometiendo a prueba. En un contexto de presiones económicas y sociales, algunos intentan explotar los temores y destacar las diferencias a fin de avivar el odio a las minorías, los inmigrantes y las personas desfavorecidas. Para contrarrestar el aumento de la ignorancia, el extre-

mismo y las proclamas políticas basadas en el odio, la mayoría moderada debe hacerse oír en defensa de los valores compartidos y en contra de todas las formas de discriminación.

Nuestro Objetivo debe ser algo más que la coexistencia pacífica. La verdadera tolerancia requiere el libre flujo de ideas, una educación de calidad para todos, el respeto de los Derechos Humanos y el intercambio de culturas para el entendimiento mutuo. En la promoción de estos valores, debemos tomar la Declaración Universal de la Unesco sobre las Diversidad Cultural como fuente de fortaleza y referencia.

La tolerancia es tanto una condición para la paz como una fuerza motriz de la creatividad y la innovación. En este mundo cada vez más interconectado, la promoción de la tolerancia es la manera de fomentar la armonía que necesitamos para encarar retos acuciantes y garantizar un futuro mejor”.

Así las cosas, Colombia dentro del mundo globalizado, con unas características casi que especiales por el alto grado de intolerancia manejado a diario, en todas las esferas sociales, culturales, políticas y religiosas, necesitan institucionalizar un punto de referencia, para darle dinamismo al sentir mundial promovido por las Naciones Unidas.

En el año 2012, un joven asesino a otro joven dentro del Sistema de Transporte Transmilenio, por el hecho de que este último le llamo la atención por orinar en público dentro del sistema, frente a cientos de pasajeros.

A principios de 2013 en Barranquilla, otro joven bajo los efectos del licor, asesino a otro joven por el simple hecho de no salir del baño para ocuparlo continuación.

La violencia intrafamiliar, elevada a la categoría del delito no ha disminuido los actos de intolerancia dentro de la familia colombiana.

Y si se analizan las estadísticas manejadas por la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el ICBF, etc. Los resultados son desgarradores.

Los grupos al margen de la ley, las actividades ilícitas y la corrupción son un colectivo, que además de promover la intolerancia por su propia esencia y naturaleza, son una escuela que a diario quebrantan los más elementales principios de convivencia.

La intolerancia en contra de la niñez y los adultos mayores es aberrante. En esta materia Colombia está en deuda con estos nichos de la población. El observatorio del delito de la Dijín introduce una categoría a su investigación que se denomina “Intolerancia Social” de los cuales nueve (9) años, un 10% de los homicidios registrados eran atribuidos a riñas; para el 2011 la tasa porcentual aumentó en 40 puntos.

Entre el 2004 y el 2009, la tasa de lesiones por violencia pasó de 200 a más de 300 por cada cien mil habitantes.

El periodismo no escapa a los actos de intolerancia y violencia; cientos de comunicadores sociales son víctimas anualmente en Colombia de barbarie. Recientemente el ex Ministro de Estado del Gobierno del doctor Álvaro Uribe Vélez, en ejercicio del periodismo fue víctima de un atentado en el que fallecieron dos de sus escoltas.

Esta iniciativa ya había sido radicada en el Senado de la República en noviembre de 2014 por el honorable Senador **Antonio Guerra de la Espriella** y por el honorable Senador **Édgar Espíndola Niño**, en el año 2013 lamentablemente no logro convertirse en Ley de la República; fue archivada debido a que supero el tiempo máximo establecido en el Reglamento Interno del Congreso para ser aprobada. Teniendo en cuenta su importancia hemos decidido retomarla en su integridad e iniciar nuevamente su trámite y discusión al interior del Congreso de la República.

Este proyecto de ley busca involucrar, vincular y comprometer a todas las instituciones del Estado, en todos sus ámbitos, al sector privado, los sectores sociales, las comunidades organizadas y a la familia, con la dinamización de la ley, sin comprometer en gran manera las fianzas públicas.

Según lo anterior, me siento convencido de la necesidad de implementar y buscar conciencia en nuestra sociedad, sobre un mejor modo de relacionarnos como ciudadanos, para lo cual puede contribuir de manera importante la presente iniciativa, la cual someto a la juiciosa consideración de los honorables Congresistas.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 118 del 2014 Senado, por medio de la cual se “*Institucionaliza el Día Nacional de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia*”, sin ninguna modificación.



LEON RIGOBERTO BARÓN NEIRA
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2014 SENADO

por la cual se institucionaliza el Día Nacional de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover e institucionalizar en Colombia el Día Internacional para la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia al tener de la declaración de principios sobre la tolerancia: aprobada y firmada por los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultura y en concordancia con el preámbulo de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. *Fines.* La presente ley tiene como finalidad que en todas las instituciones del Estado, las organizaciones civiles y sociales, la comunidad y la familia se promueva y consolide una cultura de tolerancia, solidaridad y convivencia para vivir en paz.

Artículo 3°. *Destinatarios.* Son destinatarios de esta ley los nacionales colombianos por nacimiento y/o por

adopción, los miembros de los pueblos indígenas, las minorías étnicas y los extranjeros que se encuentren dentro del territorio colombiano, sin distinción de credo religioso, ideológico y situación social.

TÍTULO II

DESARROLLO PRÁCTICO

Artículo 4°. *Fecha.* De conformidad con la Declaración de Principios sobre la tolerancia aprobada y firmada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, institucionalícese en Colombia el 16 de noviembre de cada año, como el día para la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia.

Artículo 5°. *Desarrollo.* Con el fin de lograr la efectividad de esta ley, los funcionarios, servidores públicos y trabajadores de la administración pública, en cabeza de los Ministerios, Departamentos Administrativos, entidades del Estado del orden nacional y/o territorial, además de las organizaciones privadas que desempeñan funciones públicas como empresas particulares celebraran en Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia, desarrollando eventos, actos y actividades alusivas a esta fecha y sus principios que lo fundamentan.

Artículo 6°. La familia como núcleo fundamental de la sociedad (artículo 42 C. P.), las comunidades organizadas en juntas comunales, sociedades de pensionados, mutuales, cooperativas, viviendas de propiedad horizontal, grupos étnicos, iglesias y demás formas de organización social, celebraran por medio de actos culturales, conversatorios alusivos a dicha fecha, encuentros deportivos y demás formas que consoliden el tejido social, el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia.

Artículo 7°. En todas las instituciones de educación formal como escuelas, colegios y universidades, así como las instituciones de educación no formal, se celebrará el día 16 de noviembre de cada año el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia mediante actividades que promuevan de manera interna y externa los principios que fundamenta esta iniciativa.

Artículo 8°. El Ministerio de Educación Nacional como ente rector y regulador de la educación en Colombia, estimulará dentro de sus posibilidades presupuestales, con apoyo logístico a todas las instituciones de educación formal y no formal, a través de las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales, para que se conmemore coordinadamente el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia, vinculando a todas las comunidades educativas.

Artículo 9°. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Acción Comunal, socializará y dará apoyo logístico dentro de sus posibilidades presupuestales, a todas las juntas comunales del país, para que en cada comunidad, organizaciones cívicas y sociales, asociaciones de vecinos, conjuntos cerrados, asociaciones pensionales, de adultos mayores y demás formas de organización social, conmemoren el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia.

Artículo 10. El Ministerio de Cultura, dentro de sus posibilidades presupuestales, estimulará con apoyo logístico, a todas las agrupaciones folclóricas, culturales, artísticas, deportivas y demás formas de expresión cultural para que con actos y presentaciones públicas, se

conmemore el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia, en todo el país incluyendo los territorios y resguardos indígenas.

Artículo 11. Las empresas particulares, el comercio, el sector bancario, el sector de la economía solidaria, la microempresa y demás formas de producción, promoverán con sus trabajadores y empleados el Día de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia, internamente y con el público relacionado con sus actividades económicas.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,



LEON RIGOBERTO BARÓN NEIRA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo de 2015

Doctor

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores de la República:

Tras la designación que realizó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, *por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.*

I. Trámite de la iniciativa

La presente iniciativa fue radicada el pasado 23 de abril de 2015 por los honorables Senadores de la Bancada del Centro Democrático: Iván Duque Márquez, Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia Laserna, Alfredo Ramos Amaya, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Honorio Henríquez Pinedo, María del Rosario Guerra de la Espriella, Everth Bustamente García, Susana Correa Borrero, Orlando Castañeda Serrano, José Obdulio Gaviria, Ernesto Macías Tovar y otros.

Le correspondió el número 158 de 2015 en el Senado y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número

240 de 2015. Y por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fuimos designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa, los Senadores Nadia Blel Scaff, Antonio José Correa Jiménez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Eduardo Enrique Pulgar Daza (Coordinador) y Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

II. Objeto

El presente proyecto de ley, de acuerdo con su artículo 1º, adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990, para que el trabajador afiliado a un fondo de cesantías también pueda retirar las sumas abonadas y destinarlas para el pago de la educación superior de sus hijos o dependientes, a través de figuras como el ahorro programado o la del seguro educativo.

III. Contenido de la iniciativa

El presente proyecto de ley, además del título, cuenta con tres (3) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Su artículo 1º corresponde al objeto del proyecto de ley, el cual señala que se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990, para que el trabajador afiliado a un fondo de cesantías también pueda retirar las sumas abonadas y destinarlas para el pago de la educación superior de sus hijos o dependientes, a través de figuras como el ahorro programado o la del seguro educativo.

El artículo 2º establece que el Gobierno nacional reglamentará las materias de su competencia en un plazo no mayor a los 6 meses desde la promulgación de esta ley.

Por último, el artículo 3º señala que esta iniciativa regirá a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

IV. Aspectos generales

Según la exposición de motivos de este proyecto de ley, a continuación se muestra la situación de la educación superior en Colombia y la necesidad de que esta iniciativa se convierta en ley para que la población objetivo pueda acceder a ella:

En primer término hay que recordar que las cesantías representan ayudas económicas vigentes, no solo en el campo laboral sino también en el social a mediano y largo plazo. Con esto se contribuye y se destina a la inversión personal en el ámbito educativo, y en el ámbito social a la construcción de edificaciones y remodelación.

Así mismo es importante anotar que antes de que se creara la Ley 50 de 1990, las cesantías las manejaba directamente el empleador, es decir, era este el responsable de liquidarlas cada año y a quien correspondía solicitar ante el Ministerio del Trabajo la autorización para retirarlas.

Actualmente las cesantías de los trabajadores deben ser consignadas al fondo de cesantías antes del 15 de febrero del año siguiente al que se causen, y el patrono las consigna al trabajador cuando al segundo se le termina el contrato de trabajo.

“Contexto social y económico

A manera de ejemplo cabe notar que, la composición de estudiantes por nivel de ingreso familiar (ver Cuadro 2) ha venido transformándose cuando se comparan los periodos 2006- 2013, evidenciándose un aumento en las familias con menores ingresos:

Cuadro 2
COMPOSICIÓN DE ESTUDIANTES POR NIVEL DE INGRESO FAMILIAR

Ingreso de la familia del estudiante	Total Nacional	
	2006	2013
(0,1) smlv	13,30%	17,11%
(1,2) smlv	37,60%	42,09%
(2,7) smlv	47,00%	36,28%
(7.) smlv	2,20%	4,51%

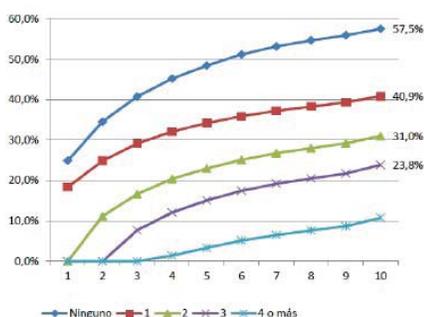
Fuente: Ministerio de Educación.

Así las cosas, la necesidad fundamental de cerrar las brechas sociales y fortalecer los sectores económicos con soluciones alternas para costear estudios y ayudar a mitigar la tasa de deserción (ver Cuadro 3) en la que se ven niveles cercanos al 20%, y mejorar la cobertura (ver Cuadro 1), debe obedecer al ingreso y permanencia de estudiantes de educación superior, lo que impactaría favorablemente en la tasa de profesionalización.

En este sentido, la posibilidad de pagar o ahorrar anticipadamente los costos de la educación superior también permiten reducir la tasa de deserción, cuando el estudiante recibe el apoyo por un semestre la tasa cae a menos del 20% y después de 10 semestres al 40.9%, y cuando el beneficio se realiza en 4 semestres o más, la tasa inmediata es cercana a cero y al corrido los semestres llega difícilmente al 10%.

Ello permite inferir que la difícil situación económica para mantenerse dentro de las instituciones de educación superior es una de las principales causas de deserción de estudiantes que cursan estudios superiores, aunada a la falta de recursos para cubrir un plan de estudios completo.

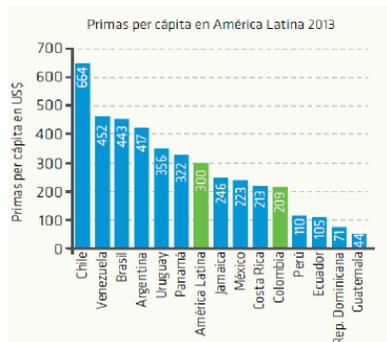
Cuadro 3
IMPACTO DE LOS APOYOS FINANCIEROS EN LA TASA DE DESERCIÓN ESTUDIANTIL



Fuente: Ministerio de Educación.

La dinamización de los vehículos de ahorro programado y aseguramiento puede ser una valiosa herramienta para el acceso y permanencia en la educación superior. Colombia se encuentra por debajo de la media Latinoamericana en primas de seguro per cápita por este concepto, lo que lograría generar una cultura de seguros como el educativo, que además de ayudar a prevenir todo tipo de riesgos y sortear contingencias frente a problemáticas como el desempleo, defunción, recesión y quiebra financiera, permitirá también asegurar la educación futura de los hijos a través del pago anticipado de la misma.

Cuadro 4
PRIMAS PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA 2013



Fuente: Fasecolda Revista N 157.

Cuadro 5 CIFRAS SECTOR ASEGURADOR

El mercado de seguros educativos no es nuevo en Colombia (ver Cuadro 5).

SECTOR ASEGURADOR
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS
A DICIEMBRE 31 DE 2014

RAMOS	Participación dentro del total de la prima	Variación 13-14	PRIMAS (MILLONES)	
			dic-14	dic-13
01 AUTOSERVICIOS	0.0	0.0	0.0	0.0
02 EJEQUIAS	0.4	-31.9	36.393	53.471
027 ACCIDENTES PERSONALES	4.4	18.6	408.371	344.312
03 COLECTIVO VIDA	0.1	-17.0	12.403	14.943
039 EDUCATIVO	1.9	7.8	171.787	159.400
030 VIDA GRUPO	22.2	22.5	2.040.232	1.655.367
031 SALUD	11.3	14.0	1.041.050	913.028
032 ENFERMEDADES DE ALTO COSTO	0.1	23.4	13.630	11.049
033 VIDA INDIVIDUAL	6.5	12.0	596.974	532.851
034 PREVISIONAL DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA	17.2	41.1	1.586.468	1.124.468
035 RIESGOS PROFESIONALES	28.4	22.3	2.011.463	2.134.659
036 PENSIONES LEY 100	5.9	-17.9	545.414	664.577
037 PENSIONES VOLUNTARIAS	0.5	-24.6	47.424	62.892
038 PENSIONES CON CONMUTACIÓN PERSONAL	0.3	-98.2	24.390	1.390.145
TOTAL RAMOS			9.204.427	9.102.203
039 PATRIMONIO AUTÓNOMO - FONDO DE PENSIONES VOLUNTARIAS			-	-
GRAN TOTAL			9.204.427	9.102.203

COMPAÑÍAS DE SEGUROS DE VIDA
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS
A DICIEMBRE 31 DE 2014

RAMOS	PRIMAS	
	dic-14	dic-13
026 EJEQUIAS	36.393	53.471
027 ACCIDENTES PERSONALES	408.371	344.312

RAMOS	PRIMAS	
	dic-14	dic-13
028 COLECTIVO VIDA	12.403	14.943
029 EDUCATIVO	171.787	159.400
030 VIDA GRUPO	2.040.232	1.655.367
031 SALUD	1.041.050	913.028
032 ENFERMEDADES DE ALTO COSTO	13.630	11.049
033 VIDA INDIVIDUAL	596.974	532.851
034 PREVISIONAL DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA	1.586.468	1.124.468
035 RIESGOS PROFESIONALES	2.011.463	2.134.659
036 PENSIONES LEY 100	545.414	664.577
037 PENSIONES VOLUNTARIAS	47.424	62.892
038 PENSIONES CON CONMUTACIÓN PERSONAL	24.390	1.390.145
TOTAL RAMOS	9.204.427	9.102.203
039 PATRIMONIO AUTÓNOMO - FONDO DE PENSIONES VOLUNTARIAS	-	-
GRAN TOTAL	9.204.427	9.102.203

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Subdirección de Análisis e Información.

De conformidad con lo anterior, y con el fin de contribuir a las medidas para facilitar el acceso a la educación de los colombianos, se plantea la posibilidad de utilizar las cesantías como medida de anticipo del pago para la educación superior de los hijos y dependientes, alternativa que además de complementar las herramientas de financiamiento de educación, también ayudaría a desarrollar los mercados de seguros en Colombia (ver Cuadro 4), lo cual se encuentra reglamentado y vigilado por la Superintendencia Financiera”.

En este sentido, el proyecto pretende dinamizar productos como los seguros educativos que, como lo reseñan los cálculos anteriores, muestran poca participación dentro de las primas emitidas, tendencia que ha mostrado un crecimiento reciente cercano al 8% en el periodo 2013-2014.

Esto, además de generar las condiciones para una mayor penetración de este tipo de seguros, puede garantizar el estudio de muchos jóvenes que deseen acceder por esta vía a la educación superior, lo que a la vez genera ahorro, alivio y certeza de poder anticiparse a este gasto en los hogares colombianos.

La destinación del aporte de las cesantías como pago anticipado del estudio de los hijos o dependientes, permite también que estos recursos se liberen en beneficio de los padres generando mayor ahorro, pues los gastos asociados a educación superior se dan generalmente en etapas de edad avanzada de la vida. Entre más se pueda ahorrar en un sistema de ahorro individual, o entre mayor sea el aporte en un sistema de prima media, mejor será el ingreso para el padre o tutor pensionado.

La iniciativa busca beneficiar a más de 6 millones de personas las cuales se encuentran afiliadas a los fondos privados, y más de 2 millones de afiliados al Fondo Nacional del Ahorro (FNA), especialmente a dos grupos: los jóvenes, pues facilitará el aseguramiento de su educación (lo que también impactará favorablemente la alta deserción asociada a la falta de recursos económicos); y a los padres, aliviando los costos en etapas de la vida donde cotizar a pensión con más recursos se convierte en un mejor ingreso para la jubilación.

V. Fundamentos jurídicos

La Constitución Política establece en el último inciso de su artículo 69 que “El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

De acuerdo con el artículo 150 constitucional, el Congreso de la República está facultado para hacer las leyes.

Respecto al artículo 102 de la Ley 50 de 1990, mediante Sentencia número 110 de 19 de septiembre de 1991 proferida por la Corte Suprema de Justicia, entonces guarda de la Constitución Política; se declaró exequible esta normativa en su integridad, bajo el argumento que no se afecta el derecho a la propiedad del trabajador que se retiren sumas abonadas del fondo de cesantías para casos puntuales como el pago de estudios superiores, a parte de una eventual terminación del contrato; porque estos cumplen también la finalidad de previsión social.

El inciso 3° del artículo 102 de la Ley 50 de 1990 que se refiere a la financiación de “los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge, compañera o compañero permanente y sus hijos, en entida-

des de educación superior reconocidas por el Estado”. Y que en este “caso el Fondo girará directamente a la entidad educativa y descontará el anticipo del saldo del trabajador, desde la fecha de la entrega efectiva”; se advierte que no riñe con la alternativa que ofrece y tiene por objeto este proyecto de ley, la cual consiste en destinar las sumas abonadas por concepto de cesantías a ahorro programado o seguros educativos según la esgencia del interesado.

Por lo tanto y en concordancia con la citada jurisprudencia, este desarrollo legal propuesto por la Bancada del Centro Democrático, también cumpliría la finalidad de previsión social.

VI. Impacto fiscal

Teniendo en cuenta que los recursos a los que se refiere el objeto de este proyecto de ley para el pago de la educación superior de hijos o dependientes, provienen de las sumas abonadas por el trabajador afiliado al fondo de cesantías y no de la Nación; se concluye entonces que esta iniciativa no está sujeta al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

VII. Proposición final

Por las razones expuestas, solicitamos a la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Senadores,

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA
Senador de la República

NADIA BIELE SCAFF
Senador de la República

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ P
Senador de la República

JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Que se adicione un parágrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 en este sentido:

Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

Artículo 2°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional reglamentará las materias que sean de su competencia

en un término máximo de seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,



EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA
Senador de la República

NADIA BLEL SCAFF
Senador de la República

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ P
Senador de la República

JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de mayo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, del informe de ponencia para

primer debate, en nueve (09) folios, al Proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día veintiséis (26) de mayo de 2015. Hora 6:00 p. m.

El presente informe de ponencia para primer debate de se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



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

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga y mixtos.

1.1

Bogotá, D. C.,
Honorable Senador
EDUARDO ENRIQUE PULGAR
Presidente de la Comisión Séptima del Senado de la República

Congreso de la República de Colombia
Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 09 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga y mixtos.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración respecto al informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley del asunto, preparado por la Comisión Accidental designada el 19 de mayo de 2015, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto establecer disposiciones que garanticen la seguridad social integral de los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga y mixtos.

Sea lo primero decir que el Sistema General de la Seguridad Social Integral se compone de los siguientes subsistemas: Pensiones, Salud, Riesgos Profesionales y Servicios Sociales complementarios. Mediante el Decreto número 1047 de 2014, el Gobierno nacional reguló las normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, y reglamenta algunos aspectos del servicio para su operatividad.

En el referido decreto se adoptaron medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996, respecto del acceso universal a la seguridad social de los conductores de los equipos destinados al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, en donde dichos conductores deberán estar afiliados como cotizantes al Sistema de Seguridad Social, no podrán operar sin que se encuentren activos en los sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales y la afiliación y pago de la cotización se regirá por las normas generales establecidas por el Sistema General de Seguridad Social (SGSS).

Ahora bien, actualmente en el artículo 6° de los Decretos números 172 de 2001 "*por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi*", y Decreto número 4190 de 2007, "*por el cual se establece el procedimiento para otorgar el permiso de prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto*"¹, se utilizan las expresiones "*Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor en Vehículos Taxi*" y al "*Servicio público*

¹ El artículo 6° fue modificado por el artículo 2° del Decreto número 175 de 2001, "*por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto*".

de transporte terrestre automotor mixto”, respectivamente, mientras que el objeto de la iniciativa se refiere a “transporte tipo taxi” y “transporte de carga y mixto”, razón por la cual se considera necesario que se aclaren estos conceptos o se unifique el lenguaje, conforme a la normativa vigente, para evitar múltiples interpretaciones que pueden dar lugar a un contenido diverso en perjuicio de la certeza jurídica y de la finalidad perseguida por el mismo proyecto, todo en razón a que este no define cada uno de estos mecanismos de transporte.

De otra parte, el parágrafo 2° del artículo 5° del informe de ponencia bajo estudio pretende que el Gobierno nacional determine “la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que los conductores se encuentren expuestos, sin perjuicio de las coberturas establecidas en el Sistema General de Seguridad Social”, lo anterior implicaría la expedición de un decreto, el cual no podría establecer un seguro adicional dado que la afectación a los derechos y obligaciones de los ciudadanos corresponde a una materia reservada a la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Cartera considera que no es necesario adicionar otro seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que están expuestos los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga y mixtos debido a que ya se encuentran cubiertos por el sistema de aseguramiento del SGSS, así como por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) o por aquellos seguros que giran alrededor de la labor que desempeñan.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones durante el trámite legislativo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordial saludo,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DMCB/URF
 DGRESS/URF
 UJ - 0991/15

C.Co. HS Álvaro Antonio Ashton Giraldo - Autor
 HS Edinson Delgado Ruiz - Ponente
 HS Antonio José Correa Jiménez - Ponente
 HS Luis Evelis Andrade Casama - Ponente

Dr. Jesús María España. Secretario de la Comisión Séptima de Senado.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
 LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de mayo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso**, el comentario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suscrito por **Andrés Escobar Arango**, Viceministro Técnico, en dos (02) folios, **al Proyecto de ley número 09 de 2014 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día veintisiete (27) de mayo de 2015. Hora 10:20 a. m.

El presente Comentario se publica en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


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

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA UNIDAD
 ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA
 CIVIL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153
 DE 2015 SENADO**

por la cual se adiciona al Código Sustantivo del Trabajo con normas especiales para las tripulaciones y se dictan otras disposiciones.

1060-2015018169

Bogotá, D. C., 12 de mayo de 2015

Doctor

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Senado de la República

Bogotá

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 153 de 2015 Senado, por la cual se adiciona al Código Sustantivo del Trabajo con normas especiales para las tripulaciones y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Pulgar:

De manera atenta me permito remitir comentarios de esta Entidad, en torno al proyecto de ley reseñado en el asunto, así:

Comentario general

Sin desestimar las bondades que pudiera tener un proyecto como el propuesto, las limitaciones de tiempo de vuelo, servicio y descanso de tripulantes en todos los países, son definidas mediante reglamentos de la autoridad aeronáutica, a partir de los estándares internacionales, señalados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), dada la variabilidad de las circunstancias y los avances tecnológicos que implican estarlas modificando frecuentemente. Esa posibilidad se pierde cuando se hace mediante una ley. No obstante, sería conveniente sí, que la ley definiese unos parámetros o principios básicos, dentro de los cuales podría moverse la reglamentación, como se había hecho hasta ahora, dentro del marco dado por los artículos 161 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo y el Decreto número 2058 de 1951, pero sin entrar a reglamentarla ella (la ley) el detalle técnico, como se propone.

Comentarios específicos sobre el articulado

A continuación se expresan comentarios respecto de aquellos artículos que se estima inconvenientes o poco prácticos, desde el punto de vista aeronáutico. Aquellos artículos que no han sido objeto de comentarios, es porque no se ha encontrado objeción respecto, al menos en nuestro análisis inicial:

TEXTO DEL PROYECTO	COMENTARIO DE LA UAEAC
<p>"Por el cual se adiciona al Código Sustantivo del Trabajo con normas especiales para las <u>tripulaciones</u> y se dictan otras disposiciones".</p>	<p>No precisa que tipo de tripulaciones (De buques, de aeronaves, etc.</p> <p>Debería referirse a "...normas especiales para las tripulaciones de aeronaves..."</p>
<p>DEFINICIONES 4. Tiempo de Vuelo. Es el tiempo que transcurre desde el momento en que la aeronave cierra sus puertas con el propósito de despegar hasta que se detiene el sistema propulsor y la puerta principal de la aeronave haya sido abierta. En el caso de tripulantes de helicópteros el tiempo de vuelo termina en el momento en que se detienen completamente la planta motriz y los rotores al finalizar el vuelo. En caso de aterrizaje forzoso se considerará que el vuelo continúa hasta que las autoridades competentes se hagan cargo de la aeronave y de las personas y bienes a bordo.</p>	<p>Esta definición riñe con las definiciones encontradas en la mayoría de reglamentaciones del mundo, en las cuales el tiempo de vuelo para efectos de tripulación, transcurre entre el momento en que la aeronave empieza a moverse por cualquier medio hasta que se detiene al finalizar el vuelo lo que se conoce como "de cuña a cuña".</p>
<p>Artículo 4º. Jornada de Trabajo. La duración de la jornada máxima legal ordinaria de trabajo de los tripulantes es de ocho (8) horas diarias; las horas adicionales se consideran horas extras. El tiempo que utilice el tripulante por cualquier medio de transporte a un lugar de trabajo diferente al de su residencia, dispuesto por la empresa contratante, se computará como jornada de trabajo. La autoridad aeronáutica, por razones de Seguridad Aérea, podrá establecer una jornada menor. Ningún tripulante puede tener más de una jornada en vuelo en el mismo día calendario, ni el tiempo de vuelo puede exceder de ocho (8) horas continuas o discontinuas en cumplimiento de sus obligaciones para la operación de la aeronave dentro de la jornada de</p>	<p>Con una jornada limitada a 8 horas diarias sería imposible realizar un vuelo a ningún punto de Europa como tampoco vuelos a países de Norteamérica o sur América, (USA, Perú) regresando el mismo día. Es por ello que el Actual Código Sustantivo del Trabajo, incluye disposiciones para extender la jornada de trabajadores que ejecutan labores no susceptibles de ser interrumpidas o por turno. (Arts. 165 y 166).</p>
<p>trabajo. El comandante de la aeronave distribuirá los periodos de descansos y asignará las estaciones auxiliares o <i>Jump Seats</i>.</p>	
<p>Artículo 5º. Computo del Tiempo. Cuando se haga referencia a la jornada de trabajo de los tripulantes, el día, la semana, la quincena, el mes y el año se contabilizan de acuerdo con el calendario. El trimestre se refiere a noventa (90) días consecutivos. Para la medida del tiempo se empleará la hora local colombiana.</p>	<p>Dado que las actividades aéreas se prestan durante las 24 horas diariamente, para muchos efectos resulta más conveniente el cómputo del día de 24 horas.</p>
<p>Artículo 7º. Jornadas de Trabajo Continuas. El tripulante de avión realizará máximo cinco (5) jornadas de trabajo en cinco (5) días consecutivos, tras lo cual debe descansar un (1) día calendario o iniciar un periodo de tiempo libre. El máximo de vuelos consecutivos es de tres (3) cuando la jornada de trabajo se inicia antes de las 07:00. El máximo de vuelos consecutivos es de dos (2) cuando la jornada de trabajo se inicia después de las 18:00....</p>	<p>Este cálculo se hace normalmente por número de aterrizajes, (no más de 6 en un día) Limitarlos a tres vuelos – tres aterrizajes- implicaría que un tripulante que haga un doble trayecto a un destino como Ibagué no podría regresar con el avión la segunda vez, debido quedarse a descansar en esa ciudad (en hotel) y ser relevado habiendo volado no más de una hora y media (1:30) ese día. </p>
<p>Artículo 9º. Límite Diario a la Jornada de Trabajo y al Tiempo de Vuelo. Las tripulaciones de vuelo que trabajen como tripulación mínima o como tripulación sencilla, desarrollarán su jornada de trabajo de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Sin Programa de Manejo de Riesgo de la Fatiga (FRMS por sus siglas en inglés): Hora de presentación 1 y 4 Sectores 5 o + Sectores Jornada de trabajo y horas de vuelo Jornada de trabajo y horas de vuelo 00:00-23:59 9 horas y 7 horas 8 horas y 7 horas 2.... Parágrafo 1º. A las tripulaciones de empresas de aviación regular tanto de pasajeros como de carga se les aplican las tablas anteriormente</p>	<p>Este artículo es contradictorio, ya que antes se ha dicho que la jornada máxima diaria es de 8 horas.</p> <p>Para los pilotos de aeronaves de carga, esto no siempre es posible, ya que ellos vuelan mayoritariamente de noche y descansan de día.</p>

<p>establecidas con un máximo de cinco (5) sectores por jornada de trabajo, con un tiempo entre uno y otro sector de cuarenta y cinco (45) minutos y con un máximo de dos (2) cambios de aeronave en una jornada laboral.</p>	
<p>Artículo 10°. Limitaciones al Tiempo de Vuelo Semanal, Quincenal, Mensual, Trimestral y Anual. Las limitaciones a la jornada de trabajo de las tripulaciones de vuelo están condicionadas por los siguientes máximos de tiempos de vuelo:</p> <p>1. El tiempo de vuelo máximo semanal, quincenal, mensual, trimestral y anual es:</p> <p>Equipo / Tiempo Jet y Turbohélices de cuatro (4) motores. Helicóptero operados con un (1) piloto Helicóptero Operados con dos (2) pilotos Monomotores operados con un (1) piloto Otras aeronaves: Semana 30 30 30 30 30 Quincena 45 45 45 45 45 Mes 90 75 75 85 90 Trimestre 230 230 230 230 230 Año con FRMS 900 800 800 800 900 Año sin FRMS 800 700 700 700 800</p>	<p>Sin perjuicio del límite de 90 horas de vuelo mensuales, o 45 quincenales, limitar el tiempo de vuelo semanal a 30 horas, resta mucha flexibilidad a la programación de tripulaciones.</p>
<p>Artículo 11°. Jornada de Trabajo en Tierra como Reserva de Vuelo. Las tripulaciones de vuelo están obligadas a encontrarse en calidad de reserva para cumplir una jornada de trabajo en vuelo, con el fin de reemplazar a otro miembro de la tripulación ya designado o en otros casos que la operación lo requiera. El tiempo en condición de reserva está limitado a un máximo de ocho (8) horas, y la</p>	<p>Limitar el tiempo de reserva a 8 horas hace prácticamente imposible utilizar la reserva. Si un tripulante es llamado a vuelo a la 5ª hora, ya tan solo le quedarían 3 de servicio, con lo cual sería imposible que vaya a cualquier destino y alcance a regresar, resultando imposible utilizar los servicios de la reserva.</p>

<p>empresa deberá notificar al tripulante sobre su designación, al menos con 45 minutos de anticipación a la hora en que éste sea requerido en el aeropuerto.</p>	
<p>Artículo 16°. Capacitación y Entrenamiento. Es obligación del empleador asumir los costos que se generen por causa y con ocasión del entrenamiento que exija la autoridad aeronáutica para el tripulante. Estos gastos deberán ser asumidos por el empleador, tanto para la formación específica que se brinde en la etapa de selección, como durante toda la vinculación laboral del tripulante. En ningún caso el empleador puede imputarle dicho costo al tripulante.</p>	<p>Este no es un tema relativo a la jornada de trabajo y podría romper la unidad de materia legislativa.</p>
<p>Artículo 23°. Tiempo de Alimentación. Dentro de cada jornada en vuelo el empleador debe garantizar que los tripulantes dispongan de al menos sesenta (60) minutos en tierra para la respectiva alimentación. El empleador programará este tiempo en los itinerarios correspondientes. En lo demás, se aplicará lo dispuesto en el artículo 167 de este Código.</p>	<p>Esto no es posible en vuelos de largo rango. En un vuelo a Buenos Aires, o Los Ángeles P. Ej., no es posible detener el vuelo y aterrizar, para que los tripulantes tomen sus alimentos; y ni que decir respecto de un vuelo a un punto en Europa.</p>
<p>Artículo 24°. Descanso Periódico y Compensatorios. Los tripulantes tendrán un descanso mínimo de tres (3) días en cada mes calendario. Este descanso debe proporcionarse bien sea los días viernes, sábado y domingo o sábado, domingo y lunes. Siempre que los itinerarios de trabajo impliquen la prestación de servicios durante días feriados, el empleador otorgará los respectivos compensatorios adicionales al tripulante dentro de los siguientes treinta (30) días, pudiendo, de todos modos acordarse su compensación en dinero, en cuyo caso se aplicará un recargo no inferior al señalado en el artículo 179 numeral 1 de este</p>	<p>Este tipo de descanso no se debe compensar en dinero, porque se impide el descanso efectivo, favoreciendo la acumulación de fatiga y los consecuentes riesgos.</p>

<p>Código.</p> <p>Artículo 25°. <i>Días Libres.</i> Todo tripulante de avión tendrá derecho a once (11) días calendario cada mes distribuidos en el itinerario y en cada quincena del mismo mes, en períodos mínimos de dos (2) días consecutivos. Estos días serán libres de toda subordinación y se disfrutarán en su base de residencia. La variación de estos periodos sólo se puede llevar a cabo con el consentimiento expreso del tripulante.</p> <p>En caso de disfrute de vacaciones, estos días libres serán proporcionales al número 41 de días faltantes para cumplir el mes calendario. Las incapacidades médicas certificadas no se computarán como días libres.</p> <p>Los días libres de los tripulantes de helicóptero se regirán por lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 7° de este Capítulo.</p>	<p>Las normas actuales hablan de 9 días libres.</p>
<p>Artículo 26°. <i>Vacaciones.</i> Todo tripulante tendrá derecho a treinta (30) días consecutivos de vacaciones al culminar un (1) año de prestación del servicio, durante los primeros cinco (5) años de su vinculación laboral. Debe hacer uso de las vacaciones al culminar cada vigencia anual de trabajo, por no ser acumulables, ni poder ser reconocidas en dinero.</p>	<p>Lo estipulado en la legislación ordinaria son 15 días sin perjuicio que convencionalmente se pacten períodos superiores.</p>
<p>Artículo 29°. <i>Jornada de Trabajo.</i> Además de lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 4° de este Capítulo, en la jornada de trabajo de los tripulantes de trabajos aéreos especiales se deberá tener en cuenta las siguientes reglas:</p> <p>1. Los despegues y aterrizajes, o enganches y desenganches de carga externa, no podrán exceder de veinticinco (25) en dos (2) horas. ..."</p>	<p>Debería considerarse también los enganches de avisos publicitarios en el caso de vuelos de publicidad aérea, a menos que se especifiquen también como carga externa.</p>

En todo caso, estaremos atentos a la evolución del proyecto de ley, quedando a su disposición para cualquier análisis, comentarios o aporte adicional que considere necesario.

Cordialmente,


GUSTAVO ALBERTO LENIS STEFFENS
 Director General

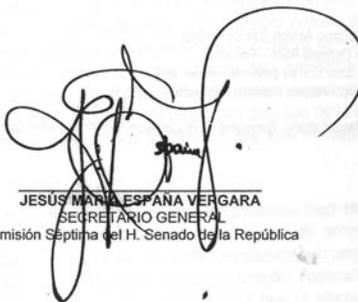
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
 LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de mayo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, concepto de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, Director General *Gustavo Alberto Lenis Steffens*, en siete (07) folios, al Proyecto de ley número 153 de 2015 Senado, por la cual se adiciona el Código Sustantivo del Trabajo con normas especiales para las tripulaciones y se dictan otras disposiciones, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día veintiséis (26) de mayo de 2015. Hora 10:45 a. m.

El presente comentario se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,


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

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI
 DOCUMENTO AL PROYECTO DE LEY
 NÚMERO 44 DE 2014 SENADO**

por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar su opinión sobre el Proyecto de ley número 44 Senado de 2014, el cual establece el fuero de cónyuge,

compañero o compañera permanente en condición de desempleado.

El proyecto de norma, contrario a la finalidad que pregona sobre la protección de la familia y la niñez, terminaría convirtiéndose en una desprotección, por cuanto disuadiría a los empleadores de contratar trabajadores con el núcleo familiar descrito en el proyecto.

El proyecto en mención tiene el objetivo de prohibir, hasta por 6 meses, el despido sin justa causa de todo trabajador o trabajadora padre de familia, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado y dentro de su núcleo familiar haya menor de edad.

Para la ANDI, la finalidad prevista en la exposición de motivos respecto de la importancia de la familia y prevalencia de los derechos de los niños no se logra mediante un articulado como el propuesto, que claramente obraría como un desincentivo para la contratación de trabajadores que tengan cónyuge, compañero o compañera permanente y que en su familia haya un menor de edad. Es evidente que, aun si al momento de la contratación el cónyuge o compañero o compañera permanente del trabajador está empleado, en cualquier momento podría quedar desempleado, activando el aludido fuero.

Un empleador, entonces, preferirá la contratación de trabajadores con un estado civil diferente, por ejemplo, solteros o divorciados, teniendo como resultado una discriminación chocante hacia las personas con familia.

Ahora bien, esos trabajadores que dejarían de ser contratados, entrarían necesariamente a engrosar los altos niveles de desempleo e informalidad que tiene el país, tasa que hoy alcanzan el 8,9% y 48,3% respectivamente, según informaciones del DANE² Como bien se sabe, estos trabajadores informales carecen de la protección legal en materia de salarios, prestaciones y seguridad social.

En conclusión, lo que se piensa como un estímulo, rápidamente tendría efectos contrarios.

Para despedir a un trabajador sin justa causa todo empleador está obligado a pagar la indemnización que consagra la ley en cada caso. Además, la legislación consagra una prestación especial para cuando un trabajador pierde el trabajo: las cesantías.

El proyecto de ley olvida que todo trabajador al que se le despida sin justa causa goza de una indemnización que dependerá del tipo de contrato y el término que llevaba laborando, pero que en todo caso tiene como objetivo protegerlo en caso de ese tipo de despidos, y que está en cabeza de su empleador.

En efecto, el legislador ha establecido en cabeza del empleador una responsabilidad pecuniaria acorde al perjuicio sufrido por el trabajador, cuando opta por terminar la relación contractual sin que medie justa causa. Según la Corte Constitucional, esto es concreción de una serie de garantías que se han estipulado a favor de los trabajadores durante el desarrollo y la finalización de la relación laboral; todo lo cual se encuentra en ple-

na armonía con las condiciones dignas en las que el trabajo se debe desarrollar y con el principio de igualdad, pilar básico del Estado Social de Derecho:

"Ahora bien, las normas bajo estudio simplemente prevén la posibilidad de que el contrato de trabajo se dé por terminado sin justa causa por parte del patrono, y contemplan las consecuencias patrimoniales de dicho evento, esto es, la indemnización de los perjuicios ocasionados a la otra parte contratante, en este caso, el trabajador. Estima la Corte que esta previsión legal en forma alguna comporta violación de los preceptos constitucionales invocados por el demandante y que, por el contrario, supone un desarrollo adecuado de los postulados del Estado Social de Derecho, en tanto que el legislador ha establecido en cabeza del patrono una responsabilidad pecuniaria, que debe ser acorde al perjuicio sufrido por el trabajador, cuando opta por terminar la relación contractual sin que medie justa causa. Allí la protección legal para el empleado no se expresa normalmente con el reintegro del despido sino mediante la indemnización por el daño que se le ocasiona, lo cual no se opone a los principios fundamentales". (Sentencia C-1507 de 2000).

De igual manera, la legislación consagra una prestación legal, a cargo del empleador, para cuando el trabajador pierde el empleo: las cesantías.

La Ley de Protección al Cesante o Seguro al Desempleo, es una iniciativa del Gobierno nacional que crea un apoyo al desempleado, brindándole orientación y capacitación, así como protección para que quien pierda su trabajo siga cotizando a salud, pensiones y subsidio familiar durante seis meses adicionales.

En efecto, además de garantizar al desempleado por seis meses sus cotizaciones a salud, pensión y subsidio familiar, el beneficiario podrá acceder a los servicios de intermediación y capacitación en competencias básicas y laborales que prestarán el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Sena, las Cajas de Compensación Familiar y las instituciones de formación para el trabajo certificadas en calidad. En caso de ser necesario, la persona que pierde el trabajo podrá recibir reentrenamiento.

De otro lado, la Ley de Protección al Cesante/Seguro de desempleo, incluye la posibilidad de que quien se acoge a ella reciba adicionalmente un aporte económico, que está condicionado a que el desempleado haya hecho aportes voluntarios a sus cesantías.

Para la ANDI, en lugar del proyecto de ley de la referencia, se debe incentivar programas como el de protección al cesante, que crean una conciencia de responsabilidad y seguridad para los trabajadores.

De otro lado, según la normatividad expedida por el Gobierno, los trabajadores del sector público y privado y los trabajadores independientes o aquellos que por su cuenta hayan realizado aportes a las Cajas de Compensación Familiar y que han perdido su trabajo, recibirán asesoría para el proceso de búsqueda de empleo a través del Servicio Público de Empleo, otro mecanismo creado para reducir la tasa de desempleo y ofrecer mejores y mayores alternativas a quienes deseen vincularse laboralmente.

En conclusión, la ANDI estima que es inconveniente crear un fuero adicional para el trabajador(a) padre (madre) de familia, cuyo cónyuge, compañero o com-

² Dato actualizado a mayo de 2015.

pañera permanente se encuentre desempleado y dentro de su núcleo familiar haya menor de edad, debido a que se convierte en un medio de disuasión para contratar este tipo de trabajadores para los cuales, la ley y el Gobierno nacional han previsto otra gama de opciones que hacen parte de una política coherente de atención al desempleado.

Cordialmente,

Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Mayo de 2015

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de mayo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso***, concepto de la ANDI suscrito por el Vicepresidente de Asuntos Jurídicos, en tres (03) folios, al **Proyecto de ley número 44 de 2014 Senado**, por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de *cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado* y se dictan otras disposiciones, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día veintisiete (27) de mayo de 2015. Hora 2:51 p. m.

El presente comentario se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 143 1 de 2011.

El Secretario,

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

CONTENIDO

Gaceta número 342 - jueves 28 de mayo de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 14 de 2014 Senado, por medio de la cual se dictan normas de protección a la actividad artesanal sostenible, su promoción, fomento, desarrollo y la seguridad social integral del artesano y artesana productor en Colombia 1

Ponencia para primer debate y Texto propuesto al proyecto de ley número 118 de 2014 Senado, por la cual se institucionaliza el Día Nacional de la Tolerancia, la Solidaridad y la Convivencia 5

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 158 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 102 de la Ley 50 de 1990 y se dictan otras disposiciones 10

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y crédito público al informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 09 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga y mixtos 13

Concepto jurídico de la Unidad Administrativa especial aeronáutica civil al proyecto de ley número 153 de 2015 Senado, por la cual se adiciona al Código Sustantivo del Trabajo con normas especiales para las tripulaciones y se dictan otras disposiciones 14

Concepto jurídico de la ANDI documento al proyecto de ley número 44 de 2014 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de *cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado* y se dictan otras disposiciones 17

