



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 991

Bogotá, D. C., viernes, 4 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

NOTAS ACLARATORIAS

NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2019 SENADO

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

Se deja constancia de que el Proyecto de ley número 190 de 2019 Senado, *por medio de la cual se regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de empresas de intermediación digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia*, se publicó con su respectivo auto de reparto a la Comisión Sexta, según consta en la *Gaceta del Congreso* número 894 de 2019, revisada la materia de que trata esta iniciativa, se observa que corresponde a asuntos propios de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, por lo tanto, se ordena nuevamente su publicación debidamente corregida en lo que corresponde a la Comisión competente, de conformidad con el proveído del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

De esta manera su trámite se iniciará por la Comisión Séptima.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2019

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

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

Artículo 1°. Definición de trabajo digital económicamente dependiente realizado a través

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

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

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

Artículo 3°. Definición de trabajador digital económicamente dependiente. Son las personas naturales que prestan sus servicios de manera autónoma, personal, directa, por cuenta propia y con recursos materiales propios a través de una o varias plataformas digitales a un consumidor final o cliente, pudiendo ser este una persona natural o jurídica. Esta actividad podrá realizarse, a tiempo completo o a tiempo parcial.

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

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

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

Artículo 5°. Portabilidad de las calificaciones. Los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes serán propietarios de las calificaciones realizadas por parte de la plataforma y de los usuarios, obtenidas en el ejercicio de sus funciones. Al finalizar la relación sustantiva de manera unilateral o por mutuo acuerdo, las Empresas de Intermediación Digital (EID), entregarán y certificarán al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente dichas calificaciones.

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

CAPÍTULO II

Del régimen de seguridad social del trabajador autónomo económicamente dependiente

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

trabajador, en partes proporcionales, completar el aporte mínimo.

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

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

- a) Sistema General de Seguridad Social en Salud: Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del 6.25%, al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente corresponderá el pago del 6.25%
- b) Sistema General de Seguridad Social en Pensiones: Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del 8%, al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente pagará el 8%.
- c) Riesgos Laborales: A la Empresa de Intermediación Digital corresponderá el pago del 50% y al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente el pago del 50% restante.

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

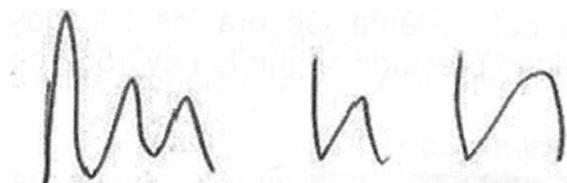
De las garantías de asociación del trabajador autónomo económicamente dependiente

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

Artículo 12. Condiciones para la organización. Las Empresas de Intermediación Digital estarán en la obligación de proveer las condiciones y mecanismos para que sus trabajadores digitales económicamente dependientes puedan organizarse en los términos del artículo anterior. De esta manera, las Empresas de Intermediación Digital deberán suministrar información de contacto de los demás trabajadores a su cargo cuando las respectivas agremiaciones o asociaciones así lo requieran. En ningún caso, las Empresas de Intermediación Digital podrán desconectar de sus plataformas a los trabajadores autónomos económicamente dependientes por razón a reclamos de orden laboral o por desacuerdos o conflictos que sean resultado de la relación entre Empresas de Intermediación Digital y los Trabajadores Digitales Económicamente Dependientes.

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

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción y objetivo del proyecto de ley

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

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

Este modelo ha pasado a ser obsoleto desde finales de 1980 en razón a que las mejoras tecnológicas –que se traducen en aumentos en productividad y reducción de costos–, sumado a cambios en las preferencias laborales y la mayor internacionalización de las economías, permiten una mayor flexibilización laboral, así como procesos de contratación externa en otros países y reemplazo de la fuerza laboral ante la mecanización de nuevas tareas. Esto ha conllevado a que se presenten nuevas modalidades de negocios, que dan cuenta y utilizan las posibilidades que dan los avances tecnológicos.

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

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

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

habitantes se llaman ya “sujetos de obediencia”, sino “sujetos de rendimiento (...)” (Han, 2017)².

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

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

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

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

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

modelo de negocio obtiene ingresos entre \$2.5 millones y \$3 millones.³

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

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

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

Es decir, los marcos de regulación existentes en la legislación laboral i.e. trabajador o contratista independiente, no se ajustan de ninguna forma a las relaciones jurídicas establecidas a partir del uso de una plataforma móvil. Lo anterior se debe a la naturaleza de su trabajo, por cuanto no encaja en las categorías establecidas por la ley. Es decir, las relaciones de economía colaborativa que son producto de las transformaciones sociales de disciplinarias al rendimiento y por tanto no o existe subordinación o dependencia en los términos de los artículos 4º, 22 y 23 del Código Sustantivo de Trabajo, puesto que no se cumplen del todo los requisitos allí establecidos para sugerir de las relaciones colaborativas un contrato de trabajo, tampoco es posible definir que la relación entre colaborador y empresa de intermediación digital se da en el marco de la igualdad civil, inspiración de las legislaciones civiles y comerciales.

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

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

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

salariales previamente definidos en una relación de trabajo.

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

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

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

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

Desde un punto de vista económico, la mala clasificación laboral conlleva a pérdidas de eficiencia debido a las barreras que impone para el desarrollo de estas aplicaciones. Así, limita la creación de valor de las empresas al existir incertidumbre respecto a los costos con que operarían en un futuro, lo que de cualquier forma retrasaría las posibilidades de inversión y crecimiento.

En ese orden de ideas, la transformación de las sociedades disciplinarias a sociedades de

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

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

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

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

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

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

esta forma la eventual competencia del mercado digital: premisa básica del mercado digital global.

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

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

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

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

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

2. Antecedentes del proyecto de ley

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

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

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

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

3. Reformas implementadas

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

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

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

De esta manera, al ser el trabajo un principio, un valor y un derecho protegido por la Constitución Política de Colombia, se hace necesario crear una categoría funcional que construya unas garantías mínimas a este nuevo tipo de relación jurídica. Por tanto, y como se ha expuesto hasta el momento, resulta necesario incluir elementos del contrato de prestación de servicios y garantías propias del contrato laboral, para que, por esa vía, finalice la incertidumbre jurídica en que se encuentran las diferentes partes involucradas en este tipo de actividad.

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

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

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

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

trabajador digital se vuelve pieza indispensable dentro de la cadena de valor de las mismas.

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

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

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

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

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

Roles de la Empresa de Intermediación Digital	Roles del Trabajador autónomo económicamente dependiente
La Empresa de Intermediación Digital sirve como plataforma para encontrar al Trabajador digital y al usuario. En ningún caso, la Empresa de Intermediación Digital asigna un trabajador digital a un usuario.	El trabajador digital tiene una condición flexible en la prestación de sus servicios personales, circunscribiéndose al momento en que así lo deseen y lo soliciten a la Empresa de Intermediación Digital según su disponibilidad, a través de la conexión a la misma.
La Empresa de Intermediación Digital podrá establecer unos requerimientos de calidad determinados de escogencia de los trabajadores digitales que serán vinculados para utilizar su plataforma. Por ejemplo: el pasado judicial o condiciones determinadas de los instrumentos a través de los cuales prestarán su servicio.	La Empresa de Intermediación Digital no tiene ninguna incidencia en la posibilidad de disponibilidad del trabajador digital a diferencia del sistema clásico de relación laboral, en la cual, en ejercicio del <i>ius variandi</i> el empleador fija los horarios y el lugar en el cual se presta el servicio por parte del trabajador.

Roles de la Empresa de Intermediación Digital	Roles del Trabajador autónomo económicamente dependiente
	Ahora bien, lo anterior no es óbice para que la Empresa de Intermediación Digital no pueda establecer incentivos que le permitan a los trabajadores digitales ocuparse permanentemente a través de estas plataformas como actividad principal.
La Empresa de Intermediación Digital tiene la facultad de fijar el precio por el servicio prestado por el trabajador digital a través de su plataforma web o aplicación. Ahora bien, en razón a lo anterior, también es posible fijar unilateralmente unos estándares de calidad determinados en la prestación del servicio.	La relación del servicio con la Empresa de Intermediación Digital puede ser ocasional o constante, a discreción del trabajador digital.
Tanto la Empresa de Intermediación Digital como el trabajador digital serán remunerados por la prestación del servicio a través de la plataforma de la empresa que ella misma fijará previamente en función de porcentajes por servicio prestado.	Los Trabajadores digitales son pieza fundamental del negocio de la Empresa de Intermediación Digital porque a través de estos es que se ejecuta efectivamente su objeto social.

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

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

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

iii. Seguridad Social:

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

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

Esto, atendiendo a la asimetría que existe entre los riesgos que cada uno de ellos asume y las posibilidades para asumirlo. Igualmente, las

Empresas de Intermediación Digital a través de sus plataformas móviles, cuentan con suficiente margen para asumir por lo menos la mitad de la seguridad social debido a que sus costos fijos son bajos y cuentan con las ventajas económicas propias de las economías disruptivas, como poder de mercado y mayor margen de ganancias.

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

De esta manera, esto conlleva a aliviar la presión fiscal del Estado sobre los regímenes por naturaleza contributivos, como los de Salud o Pensiones. En

otras palabras, que parte de los recursos públicos destinados al sistema de subsidios en seguridad social podrán ser mejor focalizados y destinados en la atención de las personas que no encuentran empleo o en situaciones de informalidad.

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

Tabla 3: Cotización a salud y pensión

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

iv. Aseguramiento del servicio:

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

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

En diferentes ciudades y estados de Estados Unidos se han empezado a implementar este tipo de medidas. En especial, el debate se ha dado luego de la ocurrencia de accidentes fatales que llevaron a los legisladores a tomar sobre la marcha medidas para la adopción de seguros por parte de los actores del modelo de negocio de economía colaborativa. En ese sentido, el presente proyecto de ley se adelanta a ello y toma una perspectiva de protección tanto a los usuarios como a los trabajadores autónomos.

v. Libertad de organizarse y negociar colectivamente:

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

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

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

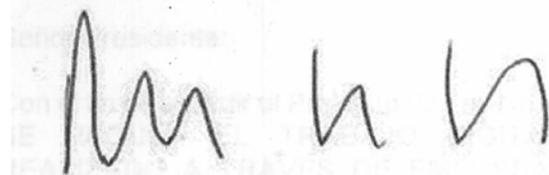
En ese orden de ideas, al introducir una nueva categoría que regula los vacíos relativos a los servicios prestados por los trabajadores digitales, es necesario también dotarlos de garantías de asociación y herramientas de negociación, bajo el reconocimiento de la desigualdad material que existe entre cada trabajador digital y su respectiva Empresa de Intermediación Digital.

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

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

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

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO

Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

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

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 190 de 2019 Senado, *por medio de la*

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

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Septiembre 12 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 87 DE 2019 SENADO

por medio del cual se elimina el cobro de intereses moratorios por el pago extemporáneo no reportado a tiempo por el sistema bancario.

Bogotá, D. C., octubre de 2019

Honorable Senador

DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSÍS

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

La Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado del Proyecto de ley número 87 de 2019 Senado, por medio del cual se elimina el cobro de intereses moratorios por el pago extemporáneo no reportado a tiempo por el sistema bancario.

Distinguido señor Presidente:

Reciba un cordial saludo:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado me hiciera como ponente, según oficio fechado el veintisiete (27) de agosto de 2019 y notificado en la misma fecha; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992 me permito poner a consideración de los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el Informe de Ponencia para Primer Debate del proyecto de ley de la referencia, de origen parlamentario, radicado el pasado treinta y uno (31) de julio de 2019 por el Senador Ciro Alejandro Ramírez, en los siguientes términos:

I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el 31 de julio de 2019, por el Senador Ciro Alejandro Ramírez y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 732 de 2019.

II. Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por tres (3) artículos incluido la vigencia.

El primer artículo establece la prohibición general de la facturación de intereses moratorios o sanciones que sean causadas por el hecho de que las entidades de recaudo reporten extemporáneamente el pago de los servicios, cuando este se realiza, sea en día hábil o no, dentro de los plazos establecidos en el contrato entre prestadores y usuarios.

El segundo refuerza la misma prohibición en el sentido de que los prestadores de servicios, sin importar su naturaleza jurídica o producto, impongan sanciones de cualquier tipo a los usuarios por el hecho explicado en el primer artículo.

El tercero y último es el de la vigencia.

III. Objeto del proyecto

El proyecto tiene por objeto impedir que se causen intereses moratorios o se impongan sanciones a los usuarios de bienes o servicios, quienes realizan el pago de los mismos cumpliendo los términos establecidos en la factura emitida, pero, que este es reportado por parte de las entidades de recaudo con posterioridad a la fecha límite de facturación.

IV. Justificación

Refiere el autor de la iniciativa “*que existen distorsiones en la forma como se reporta la información de pagos efectuados por los clientes y la consecuencia sancionatoria que recae sobre estos cuando habiéndose efectuado el pago de cualquier servicio o producto a través de canales*

transaccionales bancarios, recae el interés moratorio, habiéndose efectuado el pago en la fecha y límite correspondiente, por cuanto afecta la naturaleza del cumplimiento de las condiciones pactadas.

... surgen episodios que causan traumatismos y costos de transacción injustificados que recaen sobre los usuarios una vez efectúan el pago correspondiente de su obligación, llevando a una acusación de sanciones, contenidas en el cobro de intereses de mora y pauperización de los beneficios de pago oportuno. Ello, implica que coexistan fallos de información en la voluntad y cumplimiento de pagos relacionados con cualquier bien o servicio que adquiere un usuario.

Surge un problema de información en los sistemas de recaudo y estadísticas de pago que un usuario hace y sobrepasa la capacidad objetiva de las fechas establecidas para su realización. Es decir, cuando un pago es efectuado por el usuario, este debe ser remitido inmediatamente a la entidad recaudadora a través del reporte de información, no obstante, del cumplimiento de dicho reporte, la fecha de presentación del mismo, puede ser extemporánea a la fecha en que se recibió el pago oportuno de la obligación.

... no se cumple el supuesto de la fecha límite de pago, toda vez que la información llega con 1 o 2 días de retraso a la unidad prestadora del servicio o del bien para el que cumple su efecto. Así las cosas, sobre los usuarios recae un costo adicional, originado por una transacción, que en su momento se informó con retraso por quien ejerció la facultad de recaudador del pago.

... En la mayoría de los casos, las recomendaciones de pagos de obligaciones contienen la intención de hacer efectiva la transacción antes de la fecha límite, pero la temporalidad del mismo puede verse afectada por el plazo de reconocimiento del pago. Por ejemplo, una obligación que se paga en un día hábil tarda entre 1 hora y 24 horas en ser reportada, si es en día no hábil, tarda entre 24 y 48 horas en ser reportada en el mejor de los casos, llegando incluso a generar entre dos y tres días de mora, con la consecuencia de generar intereses a los usuarios.

Los intereses de mora “(...) son los que debe pagar el deudor como indemnización por el atraso en que ha incurrido (...) Es una forma de reparar el daño sufrido por el acreedor ante el incumplimiento tardío del deudor o su incumplimiento. Es así como el interés moratorio corresponde a aquellas sumas que se deben pagar a título de indemnización de perjuicios desde el momento en que se constituye en mora el deudor; es decir, desde el incumplimiento de la obligación principal [...] Concepto 2006000164-001 del 15 de febrero de 2006 Superintendencia Financiera. Págs. 2-3.

Aunque el interés moratorio tiene naturaleza jurídica sobre la reparación de daños sufridos por el acreedor, sustenta con claridad el costo

inmerso en tal evento, no obstante, deja por fuera la situación del deudor cuando habiendo dado cumplimiento a su obligación, esta se reporta días después a su efecto, lo que origina cobros de este tipo. Implica por tanto el incumplimiento de la comunicación, afectando la buena fe del usuario. Son costos que van en contravía de la confianza y la voluntad de cumplimiento.

De lo anterior, el presente proyecto de ley busca dar cumplimiento al reporte de pagos efectuado por los medios transaccionales determinados y usados por los usuarios a fin de evitar el cobro de intereses moratorios por fallas originadas al interior de la actividad de reporte de la información.

En ninguno de los casos, habiéndose efectuado el pago, dentro de la fecha límite correspondiente al último día de recepción del mismo, podrá generar intereses de mora, originados en el retraso de la comunicación del mismo”.

V. Consideraciones del Ponente

La iniciativa, puesta a consideración a la Comisión Tercera, busca garantizar la seguridad jurídica a los usuarios de servicios, públicos o privados, quienes cumplen con su obligación de pago dentro del término temporal establecido en un contrato, bien sea este de adhesión, de condiciones uniformes, o acordado entre las partes.

Es capital comprender que la relación jurídica entre usuario y prestador se rige, en principio, por el contrato suscrito entre las partes. Igualmente, dicho vínculo se gobierna por el derecho público, es decir por la Constitución, las leyes y los reglamentos específicos que buscan asegurar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios, así como el ejercicio, la efectividad y la protección de los derechos de los usuarios, posibilitando con ello que los prestadores de servicios se abstengan de abusar del derecho y de su posición, muchas veces dominante, en la relación contractual.

Por otro lado, entendiendo que un prestador de servicios, públicos o privados, para la eficiencia de la administración de su empresa, la cual generalmente maneja altos volúmenes de usuarios, necesita de un mecanismo para el recaudo del pago de las obligaciones contractuales. En muchos casos, las entidades bancarias se configuran como agentes de recaudo. En ese sentido, entre el prestador y el agente de recaudo existe un contrato para dicho objeto, el cual, también se rige por sus condiciones contractuales y el derecho público.

Así las cosas, para la relación jurídica usuario-prestador, le son extrañas las condiciones acordadas entre el prestador y el agente recaudador. Imputarle al usuario, quien cumple con sus obligaciones de buena fe y dentro de los tiempos acordados, efectos jurídicos adversos ocasionados por las demoras o imperfecciones en la comunicación entre prestador-agente recaudador frente al reporte del pago del servicio, se considera como un abuso del derecho y de la posición dominante.

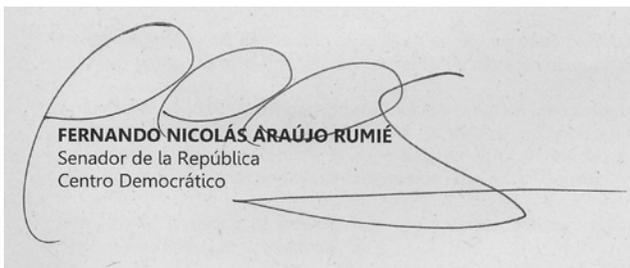
Con la norma propuesta, se evita que el prestador de dicho servicio imponga al usuario intereses de mora por la falta de pago y, en consecuencia, sanciones pecuniarias o de hecho, por causas cuyo origen son ajenas a la responsabilidad o culpa del usuario.

Para conseguir un desarrollo económico sostenible de Colombia, se necesita aumentar la inclusión financiera, pero, para que esta sea efectiva, deben primar los derechos de los usuarios. Corregir estas falencias en el sistema es imperativo. Principalmente, para beneficiar a las personas vulnerables, quienes durante años se han visto limitadas en el acceso a beneficios del sistema financiero como es el caso del pago de servicios mediante los nuevos canales bancarios que sirven como agentes de recaudo.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, **dar primer debate** el Proyecto de ley número 87 de 2019 Senado, *por medio del cual se elimina el cobro de intereses moratorios por el pago extemporáneo no reportado a tiempo por el sistema bancario*, conforme al texto original publicado en la **Gaceta del Congreso** número 732 de 2019.

De los honorables Senadores,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 87 DE 2019 SENADO

por medio del cual se elimina el cobro de intereses moratorios por el pago extemporáneo no reportado a tiempo por el sistema bancario.

El Congreso de la República

DECRETA:

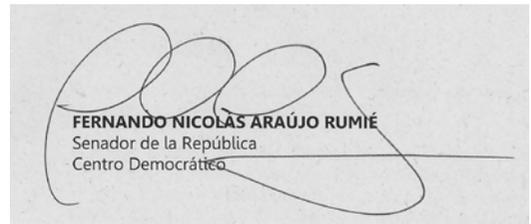
Artículo 1°. Los pagos realizados por cualquier concepto, mediante los distintos canales de transacción bancaria que utilicen los usuarios del sistema financiero colombiano y que no sean reportados dentro del plazo establecido, siempre y cuando hayan sido efectuados en la fecha límite, no generarán ningún costo por intereses de mora o sanciones por pago extemporáneo que recaiga directamente sobre los primeros.

Parágrafo. Aquellos pagos que se realicen en día no hábil pero cuya fecha límite esté dentro del plazo, no generarán concepto de mora en ninguno de los casos.

Artículo 2°. Ninguna entidad prestadora de servicios de cualquier naturaleza o producto, podrá emitir sanción alguna sobre los usuarios cuando habiendo efectuando el pago, el reporte se haya hecho con posterioridad a la fecha límite establecida en la correspondiente factura que refleja la obligación.

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

De los honorables Senadores.



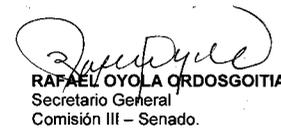
Bogotá D.C., 03 de octubre de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No.87/2019. Senado. "POR MEDIO DEL CUAL SE ELIMINA EL COBRO DE INTERESES MORATORIOS POR EL PAGO EXTEMPORÁNEO NO REPORTADO A TIEMPO POR EL SISTEMA BANCARIO".



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de cuatro (04) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III - Senado.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2019 SENADO Y 327 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación conmemora la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo.

Bogotá, 30 de septiembre de 2019

Doctor

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria del Senado del Proyecto de ley número 133 de 2019 Senado, 327 de 2019 Cámara.

Señor Presidente:

De conformidad con lo consagrado por la Ley 5ª de 1992 y atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República el día 24 de septiembre de 2019, presento Ponencia para Segundo Debate en el Senado de la

República, sobre el Proyecto de ley número 133 de 2019 Senado y 327 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la Nación conmemora la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo*, me permito presentar para su consideración y discusión en la Plenaria del Honorable Senado de la República, el siguiente Informe de Ponencia.

ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 133 de 2019 Senado, 327 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la nación conmemora la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo*, es de iniciativa parlamentaria de los Honorables Representantes Ricardo Ferro Lozano y Ángel María Gaitán Pulido, el cual fue radicado el 19 de marzo de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 156 de 2019; la Ponencia para el Primer debate en la Cámara se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 280 de 2019, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 22 de mayo de 2019 según Acta número 19; el anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 21 de mayo de 2019 según Acta número 18.

En sesión plenaria de la Cámara de Representantes del día 23 de julio de 2019 fue aprobado el texto definitivo sin modificaciones, según consta en acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 070 de julio 23 de 2019, previo a su anuncio en la sesión del día 20 de julio de 2019 y correspondiente al Acta número 069.

Mediante Oficio SG2-1494/2019 del 14 de agosto de 2019 de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, recibido el 15 de agosto de 2019 en la Presidencia del Senado, se remitió el expediente legislativo del proyecto.

La Comisión Segunda del Senado mediante Oficio CSE-CS-0312-2019 del 20 de agosto de 2019 que me fuera notificado el 21 de agosto de 2019, me informa que se me ha designado como Ponente para Primer Debate en el Senado de este proyecto de ley.

La Ponencia para el Primer Debate en el Senado se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 846 del 9 de septiembre de 2019, el Primer Debate tuvo lugar el 24 de septiembre de 2019 y el proyecto fue aprobado sin modificaciones tal como fue propuesto por el Ponente. Durante la misma sesión antes señalada, fui designado como Ponente para Segundo Debate en la Comisión Segunda del Senado.

I. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley, *por medio de la cual la Nación conmemora la vida y obra del ilustre*

Juan Mario Laserna Jaramillo, consta de seis (6) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Este proyecto de ley se enmarca dentro de las denominadas leyes de honores, las cuales buscan exaltar a personajes póstumos por su contribución a Colombia o a las diferentes regiones; en este caso hablamos específicamente del ilustre economista Juan Mario Laserna Jaramillo y su contribución al Departamento del Tolima.

Como alcance transversal, este proyecto incluye, la autorización otorgada al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que se doten las salas del Panóptico de la ciudad de Ibagué en el departamento del Tolima, con los equipos e instrumentos necesarios para su funcionamiento misional; de esta forma se contribuye al desarrollo de la ciudad, la promoción de la historia y la cultura y sobretodo la generación de empleo a través de la economía naranja. En consecuencia el presente proyecto de ley se ajusta a los lineamientos estratégicos de la ley aprobados en el Plan de Desarrollo del Presidente Iván Duque “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La presente iniciativa tiene fundamento Constitucional en el artículo 150, numeral 15 que faculta al Congreso de la República para exaltar a personas o instituciones que prestan servicios a la patria; el artículo 154 sobre la iniciativa legislativa, el artículo 288 sobre los principios en materia de distribución de competencias, coordinación, concurrencia y subsidiariedad; el artículo 345 que consagra el principio de legalidad en el gasto público.

Adicionalmente, el proyecto de ley se adecúa a lo establecido en diversas leyes, como la del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas por el Decreto Presidencial número 111 de 1996); Ley 1185 de 2008 “*Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones*”, y se encuentra en consonancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019 en cuanto a inversiones que contribuyan al logro de mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones a través del estímulo de la llamada economía naranja.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, sus comentarios entorno al impacto fiscal de este proyecto de ley en los siguientes términos:

(...) “*El proyecto de ley del asunto tiene por objeto rendir homenaje y honores al ilustre economista y político Juan Mario Laserna*

Jaramillo por su valioso y significativo aporte al desarrollo social, político y económico de la Nación y, especialmente, al departamento del Tolima. Para el efecto, el artículo 4° faculta al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales requeridas, con el fin de que se lleve a cabo lo siguiente:

- *Dotar de los equipos e instrumentos necesarios para el funcionamiento misional de cada una de las salas del Panóptico de la ciudad de Ibagué, departamento del Tolima, y la construcción de una placa conmemorativa que llevará el nombre de Juan Mario Laserna Jaramillo.*

Al respecto, es pertinente manifestar que la financiación de la Nación frente a las obras del proyecto de ley dependerán de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)". (...)

El concepto del Ministerio de Hacienda señala igualmente:

(...) "Es por lo anterior, que los gastos que genera esta iniciativa para la Nación relacionados con la conmemoración y rendición de honorares a la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996.

De igual modo, es necesario que el articulado del proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia". (...)

IV. CONSIDERACIONES PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, esta iniciativa persigue:

"1. Objeto:

El presente proyecto de ley tiene como objetivo conmemorar y exaltar la memoria del ilustre economista y político Juan Mario Laserna Jaramillo, por su destacable trayectoria personal y profesional al servicio del departamento del Tolima y del país. Como bien lo manifestó el Presidente

Duque "su condición universal era combinada con el amor por el Tolima, la tierra de su familia, que recorría minuciosamente contando historias que ornamentan ese patrimonio nacional".

Su invaluable labor y su amplia e intachable trayectoria, logrando aportes significativos al ámbito social, económico y político del país dejando en la memoria de los colombianos y especialmente de los tolimenses un legado de pujanza, esfuerzo y dedicación actualmente perdura y sigue caracterizando al tolimense de a pie, lo cual justifica la conmemoración y reconocimiento a su obra y vida.

2. Importancia del proyecto de ley

Su perfil

Juan Mario Laserna Jaramillo nace en el seno de reconocida familia, hijo del ilustre pensador, y fundador de la Universidad de los Andes, Mario Laserna y Liliana Jaramillo, en Bogotá, D. C., el veintiséis (26) de agosto de mil novecientos sesenta y siete (1967).

La familia de Laserna Jaramillo tenía ya un vínculo de más de un siglo con el departamento del Tolima; el primer Laserna, Francisco Laserna se radicó en Ibagué, llegando desde el municipio de Rionegro en el departamento de Antioquia, al finalizar la Guerra de los Mil Días por allá a finales del año mil novecientos dos (1902).

En el año mil novecientos diecisiete (1917) el señor Francisco Laserna compra al señor Hernando Villegas la empresa de alumbrado público de la capital tolimense, la cual había sido inaugurada en el año mil novecientos ocho (1908), y en el año mil novecientos setenta y siete (1977) termina la concesión, con lo cual los tolimenses disfrutaron por sesenta años de la "Luz Laserna".

En relación a la formación académica del doctor Juan Mario, esta empezó a desarrollarse en mil novecientos noventa (1990) cuando culmina su pregrado en economía en la Universidad de Yate, y dos años más tarde cursó su especialización en gestión pública en la Universidad de los Andes. Y en el año mil novecientos noventa y cinco (1995) ingresó a realizar una Maestría en Administración de Negocios (Master in Business Administration) de la Escuela de Negocios de la Universidad de Stanford.

En el año dos mil tres (2003) realizó un posgrado en estudios de economía y seguridad en la Universidad Johns Hopkins. A todos sus estudios se le añade su dominio en lenguas extranjeras, como lo eran el francés, inglés y alemán.

Una vez culminados sus estudios de pregrado regresó al país y en el mes de septiembre ingresó al Ministerio de Hacienda, encabezado por el Ministro Rudolf Hommes, como analista del Consejo Superior de Política Fiscal, y en mil novecientos noventa y tres (1993) participó en el Plan Quinquenal de la Fuerza

Pública y se inició en la docencia en la Universidad Externado de Bogotá.

En mil novecientos noventa y cuatro (1994) ingresó a la Unidad de Justicia y Seguridad adscrita al Ministerio de Defensa, el cual se encontraba bajo la dirección de Rafael Pardo, posteriormente ingresó al Departamento de Planeación Nacional y luego se desempeñó como Consejero Presidencial para asuntos económicos en el Gobierno de César Gaviria. Posteriormente en el año mil novecientos noventa y cinco (1995) con la elección de César Gaviria como Secretario General de la Organización de Estados Americanos, el connotado economista Juan Mario se convirtió en su secretario privado.

Y, con la llegada de Andrés Pastrana a la Presidencia de la República en el año mil novecientos noventa y ocho (1998) el señor Laserna se convierte en Viceministro de Hacienda y Crédito Público cuando esta cartera estaba a cargo de Juan Camilo Restrepo. Llegado el año de mil novecientos noventa y nueve (1999), fue nombrado Director de Crédito Público, cargo que ocupó hasta el Gobierno Pastrana de dos mil dos (2002).

En el año dos mil cinco (2005) fue nombrado por el Presidente Álvaro Uribe Vélez como Codirector del Banco de la República hasta el año dos mil nueve (2009), año en el que se retiró para aspirar a una curul en el Senado de la República, en el que fungió como Senador entre los años dos mil diez (2010) hasta el año dos mil catorce (2014).

En su exitosa carrera fue merecedor de varios reconocimientos; en el Gobierno del Presidente Pastrana realizó la primera colocación de bonos colombianos en euros, dicha colocación fue considerada en dos mil uno (2001) como la mejor colocación de dicha anualidad por la revista Latin Finance, y en el dos mil seis (2006) la misma publicación lo reconoció como uno de los más influyentes en materia financiera en América Latina.

En el dos mil siete (2007) el Foro Económico Mundial lo eligió como uno de los líderes globales que destaca a los menores de 40 años con un brillante desempeño profesional.

Un hombre de Estado

Se puede afirmar que la visión de Laserna y su carrera intachable como economista, le permitió hacer importantes aportes, como, por ejemplo, en los años 90 impulsar la creación de la Unidad de Defensa y Seguridad en el Departamento Nacional Planeación Nacional, la cual actualmente funciona como dirección.

De igual manera, su paso por el Viceministerio y la Dirección de Crédito Público promovió una estrategia para la aprobación de la Ley 617, relacionada al ajuste fiscal territorial que impuso normas de disciplina fiscal a los municipios y

departamentos. Esta estrategia de financiación conllevó a superar la crisis económica que atravesó el país en el Gobierno de Pastrana.

En su calidad de Codirector del Banco de la República impulsó la divulgación de las discusiones que ocurrían al interior de la Junta Directiva de esta entidad y logró que hasta la fecha se realice de esa manera. Estando en la Junta, socializó a su equipo su deseo de renunciar para dar sus primeros pasos en la política. Sin embargo, su presencia era clave para la política monetaria contra cíclica, por lo que logró ser persuadido por José Darío Uribe para continuar en el Banco y mantener a la mayoría a favor del alza.

En su paso por el Congreso como Senador de la República, abanderó importantes temas, como, por ejemplo, combatir el monopolio del mercado de la telefonía móvil. (...).

Reitero lo señalado en la Ponencia para Primer Debate y encuentro conforme al espíritu de la Constitución Política, rendirle honores póstumos a la destacada trayectoria profesional de Juan Mario Laserna Jaramillo (q. e. p. d.), por sus contribuciones profesionales, académicas y políticas a la Nación y, especialmente, al departamento del Tolima.

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, propongo a la Plenaria del Senado de la República, dar Segundo Debate al Proyecto de ley número 133 de 2019 Senado, y número 327 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación conmemora la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo, acogiendo el texto propuesto para segundo debate.

Del Honorable Senador,


JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2019 SENADO Y 327 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación conmemora la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia conmemora la vida y obra del ilustre economista y político Juan Mario Laserna Jaramillo por su valioso y significativo aporte al desarrollo social, político y económico de la Nación, especialmente al departamento del Tolima.

Artículo 2°. Ríndase honores públicos al economista y político Juan Mario Laserna Jaramillo, en una ceremonia especial que se realizará en el municipio de Ibagué del departamento del Tolima, y cuya fecha y hora serán programados por las Mesas Directivas del Congreso de la República, con la presencia del señor Presidente de la República y el Ministro de Cultura.

Artículo 3°. La copia de la presente ley será entregada al municipio de Ibagué, Tolima en letra de estilo, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las mesas directivas del Congreso de la República.

Artículo 4°. Autorízase al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que incluya las partidas necesarias para dotar de los equipos e instrumentos necesarios para el funcionamiento misional de cada una de las salas del panóptico de la ciudad de Ibagué del departamento del Tolima y la construcción de una placa conmemorativa que llevará el nombre de Juan Mario Laserna Jaramillo.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para realizar las apropiaciones presupuestales para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las que le sean contrarias.

Del Honorable Senador,


JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ
 Senador de la República

COMISIÓN SEGUNDA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2019

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por el honorable Senador Juan Diego Gómez Jiménez, al Proyecto de ley número 133 de 2019 Senado, 327 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la Nación conmemora la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo*, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Presidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
 Vicepresidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General
 Comisión Segunda
 Senado de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO ENPRIMERDEBATE COMISIÓNSEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2019 SENADO, 327 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación conmemora la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo.

El Congreso de la República
 DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia conmemora la vida y obra del ilustre economista y político Juan Mario Laserna Jaramillo por su valioso y significativo aporte al desarrollo social, político y económico de la Nación, especialmente, al departamento del Tolima.

Artículo 2°. Ríndase honores públicos al economista y político Juan Mario Laserna Jaramillo, en una ceremonia especial que se realizará en el municipio de Ibagué del departamento del Tolima, y cuya fecha y hora serán programados por las Mesas Directivas del Congreso de la República, con la presencia del señor Presidente de la República y el Ministro de Cultura.

Artículo 3°. La copia de la presente ley será entregada al municipio de Ibagué, Tolima en letra de estilo, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las mesas directivas del Congreso de la República.

Artículo 4°. Autorízase al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que incluya las partidas necesarias para dotar de los equipos e instrumentos necesarios para el funcionamiento misional de cada una de las salas del panóptico de la ciudad de Ibagué del departamento del Tolima y la construcción de una placa conmemorativa que llevará el nombre de Juan Mario Laserna Jaramillo.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para realizar las apropiaciones presupuestales para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las que le sean contrarias.

COMISIÓN SEGUNDA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día veinticuatro (24) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), según consta en el Acta número 05 de esa fecha.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Presidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
 Vicepresidente
 Comisión Segunda
 Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General
 Comisión Segunda
 Senado de la República

INFORMES DE CONCEPTO PREVIO

INFORME DE CONCEPTO PREVIO PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo.



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

INFORME CONCEPTO PREVIO PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO"

Bogotá D.C. 16 de septiembre de 2019

Honorable Senador
EFFRAIN CEPEDA SARABIA
Presidente
Comisión de Ordenamiento Territorial
Senado de la República

Referencia: Informe al Proyecto de Ley No. 344 de 2019 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO"

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Honorable Senado de la República, de rendir informe al Proyecto de Ley No. 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se categoriza al municipio de Villavicencio (meta) como distrito especial, biodiverso, ecoturístico, agro industrial y educativo, me permito rendir el siguiente informe:

Cordialmente,

CARLOS MEISEL VERGARA
Senador



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

INFORME CONCEPTO PREVIO PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO"

INFORME CONCEPTO PREVIO PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO".

Antecedentes

El proyecto de ley 344 de 2019 "por medio del cual se categoriza al municipio de Villavicencio (meta) como distrito especial, biodiverso, ecoturístico agroindustrial y educativo" fue radicado el día 22 de marzo de 2019 en la Comisión Primera Permanente Constitucional de la Cámara de Representantes y posteriormente remitido a la Comisión de Ordenamiento Territorial el día 11 de abril de 2019. El día 24 de abril somos designados por la mesa directiva de la Comisión de Ordenamiento Territorial como ponentes y miembros de la Subcomisión para realizar el análisis y a la vez emitir concepto sobre la conveniencia de la creación del Distrito de Villavicencio.

Fundamento Jurídico

La Ley 1617 de 2013 por medio de la cual se expide el Régimen para los Distritos especiales, concede facultades, instrumentos y recursos con el fin de que se logre cumplir con las funciones y los diferentes servicios que los corresponde teniendo en cuenta las características especiales con las que cuentan.

El artículo 8 de la referida Ley establece los requisitos para la creación de distritos, así:

"ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto

que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.
PARÁGRAFO 1o. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco."

Dentro de los requisitos, en el numeral 1, se hace referencia a la población del ente territorial, haciendo énfasis a una población superior a los 600.000 habitantes, si bien, el municipio de Villavicencio cuenta con una población aproximada de 506.012 habitantes, la cual se encuentra por debajo del margen que estipula la ley, sin embargo el artículo plantea en el mismo numeral como requisito para la conformación de distrito, que se encuentre ubicado en zonas costeras, que tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de Departamento o fronterizo.

En este sentido el municipio de Villavicencio es la capital del Departamento del Meta y además de esto cuenta con un alto desarrollo para el turismo gracias a su riqueza cultural y natural.

Esta ley establece como opción el cumplimiento de uno u otro de los requisitos, bien puede ser por el número de sus habitantes o por ser municipio capital de departamento o fronterizo. En este orden de ideas Villavicencio cumple con los requisitos establecidos por la Ley.

Componente Histórico

De acuerdo a Juana Salamanca Uribe, periodista, editora y directora de la Oficina de Comunicaciones de la Universidad Externado de Colombia; dentro de los grupos que habitaron el Departamento del Meta, se encuentra la familia indígena Guayupe, quienes fueron agricultores, pescadores y comerciantes. Este grupo contaba con un sistema jerarquizado, por medio del cual se hacía un control de la producción por parte del Cacique. Se enfatizaba y se reforzaba la estratificación social, por medio de rituales.

Hacia el año 1536 el español Pedro de Limpias llega al territorio donde se encuentra ubicado actualmente Villavicencio, como avanzado de Nicolás de Federmán, seguido por Hernán Pérez de Quesada y otros. A partir de esto como en otros sucesos, fueron además de sometidos y desalojados, también exterminados. (Salamanca).

Hacia el año 1740 se funda la hacienda Apiay, parte el municipio de Villavicencio y se empiezan a evangelizar las comunidades indígenas, por parte de los jesuitas, combinando la representación del régimen colonial y la producción económica. Se

da la creación de un complejo sistema económico y comercial, el cual se abastecía y se desarrollaba a partir de la ganadería y la agricultura.

Hacia 1877 se hace la donación de los derechos de propiedad de la y tierra al municipio con carácter perpetuo:

"Con la expulsión de los jesuitas de las colonias españolas en 1767, aquellos emporios se vinieron abajo. Las tierras de Apiay fueron ocupadas por los llamados *Comuneros de Apiay*, cazadores y agricultores, protagonistas de litigios por la propiedad de la tierra, quienes cedieron parte de sus derechos a Emiliano Restrepo Echavarría quien a su vez transfirió parte de ellos a Ricardo Rojas. En 1877 Rojas, mediante escritura pública, hizo donación perpetua al municipio de sus derechos." (Salamanca).

En el año 1965 la Academia Colombiana de Historia informa que Villavicencio fue fundada el 6 de abril de 1840, gracias a personas que iban a sacar ganado, a cazadores y a los relatos sobre la belleza y la fertilidad de las Tierras, se inicia la construcción de una posada, tomándose como inicio para la construcción y la fundación de la población, sobre la margen derecha del caño Gramalote. (Salamanca).

Hacia el año 1850, se nombra nuevamente a la ciudad con el nombre de Villavicencio a este municipio, tal como se le conoce actualmente.

Ubicación Estratégica

El municipio de Villavicencio se encuentra ubicado en el centro del país, lo que genera que el comercio en este municipio sea mucho más activo, puesto que por medio de este ente territorial se encaminan hacia diferentes ciudades del centro del país productos agropecuarios y agroindustriales de la región, así mismo es uno de los principales centros de abastecimiento de los municipios del Departamento. Debido al alto y concentrado desarrollo del país, enfocado en la ampliación del mercado interno la vía que comunica a Bogotá y centro del país con los llanos orientales se ha convertido en una de las más transitadas. Según informe de la Agencia Nacional de Infraestructura, por la autopista al llano (Bogotá- Villavicencio) transitan a diario aproximadamente 1390 carros de carga, con respecto a los automóviles, según cifra presentada por Coviandes, concesionaria encargada de la administración de la vía y el Instituto de Tránsito del Meta, en el año 2018 transitaron por esta vía 84.457 vehículos.

Los límites municipales de Villavicencio son:

- Norte: con los municipios de Restrepo y El Calvario,
- Oriente: con Puerto López,
- Sur: con Acacías y San Carlos de Guaroa,
- Occidente: con Acacías y el Departamento de Cundinamarca.

Componente Biodiversidad y Agroindustria

Dada su ubicación privilegiada, Villavicencio cuenta con la única vía nacional que, por ser la puerta de entrada de la "Media Colombia", esto es la zona sur oriental del país, conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta, conecta esta región con el Distrito Capital y el centro y norte del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que la Orinoquía es una de las regiones más biodiversas del mundo, se requiere que Villavicencio, como puerta de entrada a dicha región, cuente con una institucionalidad fuerte que redunde en un afianzamiento de los mecanismos de protección y preservación del medio ambiente, protección de etnias, y ordenación, vigilancia y control sobre la explotación de las riquezas y los minerales que se encuentran en toda la región.

La Orinoquía cuenta con grandes reservas ecológicas como las serranías de La Macarena y Chiribiquete, así como con yacimientos de los más diversos minerales especialmente en los departamentos del Guainía y Vichada, además de la más alta producción de hidrocarburos de todo el país, por lo que se requiere que se consolide el proceso de descentralización en el territorio a través de la institucionalidad administrativa que posibilite su desarrollo.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2019 - 2022, propuesto por el Gobierno Nacional, la región Llanos-Orinoquía cuenta con un potencial de desarrollo único debido a factores naturales diferenciadores como el tamaño de su territorio, sus ecosistemas estratégicos, su biodiversidad, su oferta hídrica, la existencia de hidrocarburos y la disponibilidad de tierras para la producción intensiva agropecuaria, agroindustrial, forestal, inclusiva, sostenible y tradicional. En términos per cápita (DANE, 2016), el PIB de la región es superior al nacional — \$19.600.000 en 2016, frente a \$13.700.000, esto se debe a la alta participación del sector minero, lo que plantea la necesidad de construir ventajas competitivas que le permitan a la región diversificar su base productiva como contemplan las visiones departamentales.

Por otra parte, el departamento del Meta se ha distinguido por ser una despensa agrícola de Colombia. Es uno de los mayores productores de palma de aceite, caña de azúcar, arroz y ganadería, riquezas que transitan y se transforman en la ciudad de Villavicencio. Adicionalmente, esta ciudad es el principal productor de arroz del departamento, y se comercializan en su territorio tres marcas locales de este producto: Montecarlo, Catira y el Arroz del Llano.

La producción industrial de Villavicencio consiste en buena parte en el mejoramiento en la transformación del arroz y aceite de palma y la mayor productividad en la industria de alimentos y bebidas, lo que lo hace líder en este clúster con respecto a los demás municipios del Meta.

Villavicencio sigue siendo el principal centro de acopio y abastecimiento de los municipios del Meta y de los demás departamentos de la Orinoquía, la industria constituye el tercer sector en importancia para el municipio, que incluye no sólo los alimentos ya referidos, sino también bebidas manufacturadas, muebles, calzado y la reparación de vehículos automotores, confección y fabricación de telas y ropa. Las actividades de los molinos, las ladrilleras y la reparación de automotores, completan el clúster industria en el municipio. En especial, esta última actividad está representada en un buen número de talleres de mecánica diésel en la ciudad.

Componente Cultural y Turístico

Villavicencio es la capital del Departamento del Meta y es la puerta de entrada a la región, se encuentra ubicada en la cordillera oriental al noroccidente del departamento del Meta. Al ser la capital de dicho departamento, es la sede principal de entidades como la gobernación del Departamento del Meta, la empresa Electrificadora del Meta (EMSA), así mismo de entidades como la sucursal del Banco de la República; es el principal foco poblacional, económico, administrativo y cultural de dicho departamento, lo que la convierte en la ciudad más grande de los llanos orientales. Dentro de los Principales aspectos de la economía de este municipio encontramos la agricultura, la ganadería y la minería.

Este ente territorial cuenta con una población aproximada de 506.012 habitantes según la proyección de población certificada ante el Departamento Nacional de Planeación (DPN) para la vigencia 2017, información otorgada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Posee una extensión de 1.328 km2. Gracias a su riqueza natural y cultural es un municipio con alto potencial para el turismo. Tiene una gran diversidad ecológica, puesto que cuenta con parques, reservas y diferentes paisajes, así mismo cuenta con una serie de creencias y costumbres autóctonas en torno al joropo como lo es el Joropódromo que se considera como uno de los atractivos más fuertes. Se realizan actividades como el coleo y las fiestas tradicionales de la región dentro de la cuales podemos encontrar el festival llanero de Villavicencio, la feria Agroindustrial Pecuaria y Equina grado de Catama, Torneo Internacional del Joropo y Reinado Internacional, entre otros.

Los sectores turístico y cultural de la ciudad se han beneficiado mutuamente y han crecido de la mano en la ciudad de Villavicencio. Prueba de ello es que la ciudad ha venido ganando un amplio reconocimiento nacional e internacional por la realización de diversos eventos que resaltan las tradiciones y cultura llaneras, así como por la construcción y consolidación de diferentes sitios de interés, los cuales atraen a turistas de todo el país y del exterior interesados en conocer más acerca de la biodiversidad y cultura de la región.

Por lo anterior, es necesario continuar en la senda de fortalecimiento del sector turístico y cultural para hacer estas actividades económicas sostenibles en el largo

plazo, garantizando con ello la generación y preservación tanto de los recursos naturales de la región, como de empleos de calidad.

Para este fin, conviene que Villavicencio sea declarado distrito especial y pueda participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo del nivel nacional y elaborar su propio Plan Sectorial, así como diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten en el nivel local, nacional e internacional, para lo cual las autoridades distritales podrán celebrar Convenios de Fomento y Desarrollo de Turismo con entidades o empresas de carácter internacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 1617 de 2013.

Tal como lo ha señalado la Organización Mundial del Turismo -OMT- para los países en desarrollo, el turismo constituye la opción de desarrollo económico más viable y sostenible y, en algunos de ellos, la principal fuente de entrada de divisas. Parte de estos ingresos revierte en diferentes grupos de la sociedad y, si el turismo se gestiona centrándose prioritariamente en la atenuación de la pobreza, puede beneficiar directamente a los grupos más pobres mediante el empleo de la población local en empresas turísticas, el suministro de bienes y servicios a los turistas, la gestión de pequeñas empresas y empresas comunitarias, etc.¹

Como parte del fenómeno de globalización, la actividad turística se encuentra en un momento de crecimiento gracias a la conexión que se ha generado y fortalecido entre las economías de los diferentes países y por la que se ha dado la expansión de la red de transporte en todos los niveles. Igualmente, gracias a la expansión y diversificación de medios de comunicación y las redes sociales, por los cuales hoy la experiencia personal de viajeros alrededor del mundo alcanza una audiencia mucho más amplia, hoy turistas de todo el mundo tienen la posibilidad de conocer lo que tienen para ofrecer lugares que antes eran menos populares o que eran considerados apartados, aún sin serlo.

Así las cosas, la globalización ha dado lugar al crecimiento agigantado del concepto de turismo alternativo, en el cual se encuentran inmersas distintas modalidades de turismo como, por ejemplo, cultural, de aventura, musical, ecológico, de avistamiento de aves, entre otros, que tienen en común la intención de apartarse de las características que presenta el turismo tradicional y en el cual, como se mostró previamente, la ciudad de Villavicencio tiene todo un mundo de opciones para ofrecer. Por esta razón, se hace necesario incrementar las capacidades de gobernanza de la ciudad de manera que pueda acceder a nuevas fuentes de recursos y mejore su capacidad de gestión, para lo cual se pretende declarar a Villavicencio como Distrito Especial, Turístico, Cultural Agroindustrial y Educativo.

Para ilustrar un poco la afirmación sobre el potencial turístico que tiene Villavicencio, tengamos en cuenta el número de visitantes que han ingresado a la ciudad desde en los últimos 5 años:

¹ <http://step.unwto.org/es/contenido/el-turismo-y-la-atenuacion-de-la-pobreza>

INFORME CONCEPTO PREVIO PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2019 CÁMARA * POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO

Visitantes que ingresan anualmente a Villavicencio ²		
Año	Total Visitantes	Extranjeros ³
2014	6.704.212	3.340
2015	6.967.948	4.184
2016	6.766.112	4.550
2017	6.811.916	5.169
2018	5.666.432	4.420
Promedio	6.583.324	4.333

Nótese que en los últimos 5 años la ciudad de Villavicencio ha mantenido un número de visitantes promedio superior a los 6,5 millones de visitantes, de los cuales un promedio de más de 4.000 son de origen extranjero en cuyo caso, hasta 2017 antes de la crisis de la vía de acceso del año en curso, se venía logrando un crecimiento constante, lo que demuestra que la ciudad ha adquirido un atractivo turístico a nivel internacional que requiere de una institucionalidad fuerte que permita su consolidación.

Como se ve, Villavicencio tiene la fortuna de contar con factores muy favorables para su desarrollo y el de sus habitantes, como son su fauna y flora, en una excepcional ubicación geográfica a escasos kilómetros de la capital del país, razón que le ha permitido a la industria del turismo de la ciudad adquirir una relevancia importante en el desarrollo económico de la región, pero se requiere poder garantizar que el Estado, representado en la autoridad local, cuente con las herramientas jurídicas y administrativas que le permitan hacer presencia efectiva en todo el territorio para garantizar un adecuado crecimiento de la industria turística, herramientas que se obtendrían a través del régimen de distrito especial.

Componente Educativo

Por tratarse de la ciudad con mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de calidad de vida de la Orinoquía, Villavicencio se ha venido consolidando progresivamente como el centro regional de educación superior, al cual llegan

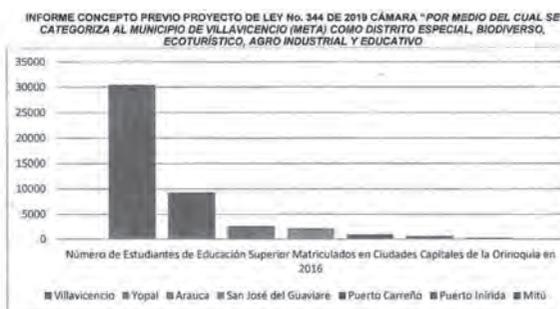
² Datos producto de multiplicar el número de vehículos que ingresan por el corredor vial Bogotá - Villavicencio, por un promedio de 4 personas por vehículo. Recuperado de: <http://obtvti.com/estadisticas-periodicas/>

³ Datos tomados de Migración Colombia. Recuperado de: <http://obtvti.com/estadisticas-periodicas/>

jóvenes de los departamentos vecinos a recibir sus estudios en pregrado y posgrado, tal como se concluye de la comparación con las ciudades capitales de los 6 departamentos que conforman la región (Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta) que se muestra a continuación:

Departamento	Ciudad	Número
Meta	Villavicencio	30.416
Casanare	Yopal	9.291
Arauca	Arauca	2.631
Guaviare	San José del Guaviare	2.112
Vichada	Puerto Carreño	908
Guainía	Puerto Inírida	609
Vaupés	Mitú	218

Como se muestra en la gráfica siguiente⁵, el número de estudiantes matriculados en programas de educación superior en el año 2016 en la ciudad de Villavicencio triplica la cifra de la segunda capital de la región con mayor número de matriculados en el mismo período:



De igual manera, en comparación con los municipios del departamento donde también se ofrecen programas de educación superior la diferencia resulta sustancial, lo que demuestra que, por sus características, Villavicencio se ha constituido en un polo de atracción de población estudiantil de educación superior:

Municipio	Pregrado			Posgrado		Total Estudiantes Matriculados en IES	No. de IES
	Técnica Profesional	Tecnológica	Universitaria	Especialización	Maestría		
Villavicencio	1101	5046	23271	842	156	30416	24
Acacias		148	1993	102	12	2255	2
Castilla La Nueva	3	22	7			32	1
Cumaral		16	206	3	2	227	2
Granada	15	704	55			774	4
La Macarena	1					1	1
San Juan de Arama	3	11	2			16	1

⁴ Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ESY9ga-zwzy

⁵ Fuente: Ibidem.

⁶ Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ESY9ga-zwzy

INFORME CONCEPTO PREVIO PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2016 CÁMARA *POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO

San Martín			43		1	44	2
Total	1123	5947	26577	947	171	33765	37

En respuesta al crecimiento de su población estudiantil de educación superior, Villavicencio ha sido beneficiada con la entrada en funcionamiento en su territorio de 8 instituciones de educación superior adicionales a las existentes en 2011, situación que impacta positivamente no sólo la ampliación de la oferta educativa sino, además, la generación de empleos de calidad, tanto directos como indirectos, y la inversión de recursos en la ciudad visibles en la construcción de edificios, adquisición de insumos, contratación de bienes y servicios necesarios para la operación de estas instituciones, lo que redundará en un crecimiento económico sostenido en la ciudad.

Año	No.
2011	16
2012	20
2013	24
2014	22
2015	21
2016	24
Variación Porcentual	50%

Entre las principales instituciones de educación superior que actualmente ofrecen sus servicios en la ciudad de Villavicencio se encuentran:

- Universidad de los Llanos: Institución de Educación Superior Pública de orden nacional, la primera universidad de la ciudad y de la región, cuenta tres sedes actualmente activas y una más que entrará en funcionamiento y que ya cuenta con autorización del Ministerio de Educación.
- Universidad Santo Tomás: Institución que cuenta con Acreditación Institucional de Alta Calidad.
- Escuela Superior de Administración Pública: Institución universitaria oficial nacional.

⁷ Fuente: Ibidem.

- Corporación Universitaria Minuto de Dios: Institución que ofrece programas en todos los niveles de formación de manera presencial de forma directa.
- Corporación Universitaria del Meta: Cuenta con 14 programas de pregrado, 25 especializaciones, 23 diplomados y varios cursos de extensión.
- Universidad Nacional Abierta y a Distancia: Ofrece programas a distancia.
- Universidad Cooperativa de Colombia: Por su origen y organización pertenece al sector de la Economía Solidaria.
- Corporación Universitaria de Colombia Ideas:
- Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN.
- INANDINA: Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano de orden nacional.
- Universidad Antonio Nariño.
- Fundación CIDCA.
- Corporación Universitaria Autónoma de Nariño.
- Instituto Jorge Isaacs: Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Si bien Villavicencio ha tenido un crecimiento notable en el número de estudiantes en programas de formación técnica profesional, maestría y formación tecnológica, debe notarse que el número de estudiantes matriculados entre 2012 y 2016, en programas de especialización, estuvo por debajo del número alcanzado en 2011. Esta situación preocupa dado al hecho que este tipo de formación contribuye significativamente en la mejora de la calidad y profundización de los conocimientos de los profesionales que laboran en la región y, consecuentemente, en la calidad de los servicios que prestan, por lo que se puede afirmar que impactan de manera directa en la productividad y competitividad de la ciudad y la región.

Año	Pregrado	Posgrado	Total Estudiantes
-----	----------	----------	-------------------

⁸ Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ESY9ga-zwzy

INFORME CONCEPTO PREVIO PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO

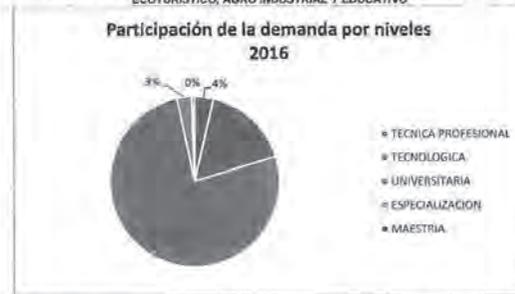
	Técnica Profesional	Tecnológica	Universitaria	Especialización	Maestría	Matriculados en IES
2011	215	3.134	16.819	852	44	21.064
2012	278	3.340	18.202	703	63	22.586
2013	577	3.745	20.085	760	89	25.256
2014	1.091	4.179	20.974	524	170	26.938
2015	896	5.352	21.719	742	175	28.884
2016	1.101	5.046	23.271	642	156	30.416
Variación Porcentual	412%	61%	38%	-1%	255%	44%

De acuerdo con lo anterior, es claro que el sector educativo superior viene registrando un crecimiento constante, pero que, para su consolidación en el largo plazo, se requiere un apoyo desde la institucionalidad especialmente en el acceso a los programas. Así, si se observa, por ejemplo, el caso de los programas de especialización se puede afirmar que se trata de un sector que puede registrar variaciones positivas como negativas por lo que se requiere del apoyo institucional que permita su fortalecimiento.

Como se mostrará en la gráfica siguiente⁹, la formación a nivel de título profesional o universitario sigue teniendo una altísima participación en la demanda educativa de la ciudad, lo cual demuestra que se requiere una institucionalidad con mayor capacidad de gestión para consolidar el acceso de los profesionales de la ciudad a programas de educación superior a nivel de posgrado -especializaciones, maestrías y doctorados-

⁹ Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de https://www.datos.gov.co/Educacion/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/ybqz-zwq

INFORME CONCEPTO PREVIO PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO



Por otra parte, es necesario considerar que el crecimiento de la demanda no se puede considerar como que la tarea sobre la cobertura tanto en el departamento como en la ciudad están cumplidas. Así entonces, el análisis de las necesidades y perspectivas de la educación superior en Villavicencio debe considerar el hecho que, al servir como punto de formación para estudiantes de distintas poblaciones del departamento, la ciudad debería tener como objetivo contribuir al mejoramiento de la tasa de cobertura del Meta, la cual, según información del Ministerio de Educación, fue de un 37,4% para 2016 es decir inferior a la media nacional, que se situó en 51,5% para el mismo año¹⁰.

De lo expuesto, es claro que Villavicencio se viene consolidando de manera firme como un centro de formación de educación superior de la región de la Orinoquía. No obstante, esta tarea no está acabada y requiere del apoyo de una institucionalidad con una fuerte capacidad de gestión de recursos que pueda generar alianzas en todos los niveles de la administración, de manera que este sector pueda afianzar sus logros actuales y proyectarse con seguridad en el mediano y largo plazo; objetivo éste que se puede conseguir si se logra que la ciudad cuente con un régimen que le permita gestionar de manera más eficiente sus recursos, como sería a través de la figura de Distrito Especial.

Expansión en los Últimos Años

Durante los últimos años el desarrollo del municipio se ha dado gracias a la evolución de su sistema geográfico principalmente desde sus líneas de

¹⁰ Cfr. <https://semanarural.com/web/articulo/educacion-superior-en-el-meta-las-dificultades-para-que-jovenes-urales-ingresen/320>

comunicación entre los demás municipios del Departamento y así mismo con la capital del país. La tasa de crecimiento de la población se presenta en un 42% desde 1993 hasta el 2005, año en que se realizó el último censo antes del 2018. Según la proyección de población municipal por área del DANE para el año 2005 – 2020, para el año 2013 este municipio contaba 463.093 habitantes aumentando en los últimos años de manera considerada, puesto que para el año 2017 cuenta con una población aproximada de 506.012 habitantes, datos que deben actualizarse de acuerdo al censo realizado en el año 2018.

Según el informe de Coyuntura Económica Regional del DANE, la economía colombiana en el año 2014 aumento respecto al año anterior, dentro de los departamentos que tuvieron mayor participación en el PIB nacional, se encontró el Meta con el 4.9%. Para el año 2015 el IPC presentó una variación de 6.6 con un incremento del 3.3 respecto del 2014, ubicándose 0.2 por debajo del nivel nacional. En ese mismo año el comercio, hoteles y restaurantes obtuvieron la mayor demanda de empleo alcanzando un 37.5%. Así mismo con respecto al área a construir y las licencias de construcción también presentó un aumento en ese año como lo presenta el informe:

"En la ciudad de Villavicencio fueron aprobadas 928 licencias de construcción en 2015, equivalente a un incremento de 59 licencias (6,8%) frente a 2014. De estas, el 88,7% correspondieron a licencias de vivienda (823), por lo que crecieron 4,6% respecto al año anterior. El área a construir para la ciudad aumentó 5,1%, que corresponde a una diferencia de 26.413 m2. Del total del área a construir, el 81,5% se concentró en metraje para vivienda, es decir, 445.272 m2, por lo que este destino de construcción aumentó 22,5%"

Con respecto al transporte aéreo de pasajeros y carga para el año 2015, el aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, tuvo un aumento del 10.9% alcanzando las 44.649.888 personas movilizadas. Así el transporte de carga que entro a la ciudad correspondió al 43% de la mercancía que se transportaba a nivel nacional.

Finanzas Públicas

Los ingresos del municipio de Villavicencio para el año 2017 y 2018 fueron los siguientes:

- Ingresos de Administración Central:** Para el año 2018 el total de estos ingresos ascendió a 266.356.768.033, aumentando en 6.975.657.399 con respecto al año 2017, el cual Ascendió a 259.381.092.634.
- Ingresos corrientes:** El total de Ingresos Corrientes recaudados para el año 2017 fue de 203.781.920.942 y para el año 2018 ascendió a 209.863.832.710.

- Ingresos Tributarios:** Proviene del recaudo de Impuestos, teniendo en cuenta esto, los Impuestos Directos con mayor relevancia para el año 2017 fueron los correspondientes al Impuesto predial Unificado, Impuesto de Industria y Comercio, y el Impuesto sobre el servicio de alumbrado público. A su vez el correspondiente a los Impuestos indirectos que tuvo mayor relevancia en el mismo año fue la Sobretasa a la gasolina.

Con respecto al año 2018, los impuestos directos con mayor importancia fueron los impuestos de Industria y Comercio, Impuesto sobre el servicio de alumbrado público y los indirectos la Sobretasa a la gasolina.

- Ingresos no tributarios:** Aquellos que provienen de ventas de bienes, prestación de servicios, multas, entre otros. Para el año 2017 el monto total de recaudo fue de 61.721.145.727 y para el año 2018 el monto fue de 59.346.556.233.
- Ingresos de Capital:** Con respecto a estos ingresos para el año 2017 su recaudo estuvo en 55.599.171.692 y para el año 2018 dicho recaudo aumento a 56.492.935.323, teniendo un incremento en 893.763.631.
- Fondos Especiales:** Son aquellos ingresos creados y definidos en la Ley para la prestación de un servicio público específico, estos ingresos en el año 2017 ascendieron a 260.429663253 y para el año 2018 descendieron 247.679.780.866.
- Fondo de Educación:** Para el año 2017 estos ingresos fueron de 260.429.663.253 y para el año 2018 el monto recaudado fue de 247.679.780.866, descendiendo 247.679.780.866, con respecto al año anterior.
- Fondo de Salud:** Estos ingresos durante el año 2017 llegaron a 204.928.440.190, en el año 2018 a 207.551.260.671, valor que ascendió en 2.622.820.481.
- Fondo de Seguridad:** En el año 2017 el valor de ingresos recaudados por este, fue de 6.134.575.781 y para el año 2018 fue de 3.841.085.237.
- Fondo de Gestión del Riesgo:** Para el año 2017 el monto correspondiente a este fondo fue de 4.339.633.810 y para el año 2018 este monto fue de 1.312.741.458.

<p>11. Fondo de Pensiones: Con respecto a este fondo. Para el año 2017 el monto recaudado fue de 8.248.743.043 y para el año 2018 la suma total recaudada fue de 7.698.743.048.</p> <p>12. Sistema General de Regalías: Con respecto Al sistema general de regalías el monto recaudado para el año 2017 fue de 19.255.344.635 y para el año 2018 el monto ascendió a 36.841.114.250.</p> <p>Conclusión</p> <p>Teniendo en cuenta los aspectos anteriormente analizados, este proyecto de ley es viable en el sentido que el municipio de Villavicencio además de ser la capital del Departamento, se encuentra ubicado en una posición privilegiada frente a muchas otras ciudades y otros municipios del Departamento del Meta, puesto que se encarga de comunicar los llanos orientales con en el centro del país, convirtiéndose así en el centro de comercio con mayor importancia de dicho Departamento, así como con la capital de nuestro País. Gracias a la posición estratégica, su variedad cultural y natural de este municipio, el alto potencial para el turismo va en crecimiento cada día.</p> <p>Al ser declarado como distrito el Municipio de Villavicencio, el departamento del Meta y en general los llanos orientales contaría con su primer distrito, lo que generaría una serie de beneficios posicionado al Departamento y la región de los llanos orientales en sus componentes turísticos, culturales, económicos, comerciales, educativos, biodiversidad entre otros.</p> <p>Por esta razón considero, es conveniente declarar al Municipio de Villavicencio como Distrito especial, biodiverso, ecoturístico agroindustrial y educativo.</p> <p>Consideración</p> <p>Por lo anterior y una vez revisados los componentes legales, históricos, culturales, de desarrollo territorial, las finanzas públicas, el posicionamiento estratégico del municipio, la biodiversidad y el componente educativo, rindo concepto <u>previo y favorable</u> al Proyecto de Ley 344 de 2019 Cámara "Por medio del cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como distrito especial, biodiverso, ecoturístico, agro industrial y educativo".</p>	<p>Proposición</p> <p>Por las anteriores consideraciones solicito a los Honorables Miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República aceptar el presente informe de concepto previo favorable al Proyecto de ley No. 344 de 2019 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGRO INDUSTRIAL Y EDUCATIVO", por considerar que llena los requisitos de Ley establecidos en el artículo 124 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia pacto por la Equidad", el cual modifico la Ley 1617 de 2013 en su artículo 8°.</p>  <p>CARLOS MEISEL VERGARA Senador</p>
---	---

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 30 DE SEPTIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifican el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se adiciona un párrafo al artículo 38 de la Ley 1564 de 2012, así:

Parágrafo. Cuando los alcaldes o demás funcionarios de policía sean comisionados o subcomisionados para los fines establecidos en este artículo, deberán ejecutar la comisión directamente o podrán subcomisionar a un servidor público profesional en derecho de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía. No se podrá comisionar a los cuerpos colegiados de policía.

Parágrafo 2°. Cuando los alcaldes o demás funcionarios de policía sean comisionados para los fines establecidos en este artículo, deberán ejecutar la comisión exactamente en el mismo orden en que hayan sido recibidos para tal fin.

Artículo 2°. Se adiciona el numeral 18 al artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, así:

18. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso directamente o subcomisionando a los inspectores de policía u otro servidor público profesional en derecho de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

Artículo 3°. Se adiciona el numeral 7 al artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, así:

7. Ejecutar las comisiones que trata el artículo 38 del Código General del Proceso o subcomisionar a otro servidor público profesional en derecho de la alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía.

Artículo 4°. Se modifica el párrafo 1° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 y se le adiciona un inciso, así:

Parágrafo 1°. Los inspectores de policía deberán realizar las diligencias jurisdiccionales o administrativas por comisión de los jueces o subcomisión de los alcaldes de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.

Para el cumplimiento de la comisión o subcomisión podrán a su vez en su condición de autoridad de policía subcomisionar a otro servidor público profesional en derecho de la respectiva alcaldía, quienes ejercerán transitoriamente como autoridad administrativa de policía y estarán

obligados a cumplir la subcomisión dentro de los términos que se le establezca.

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

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 30 de septiembre de 2019, al Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado, *por medio de la cual se modifican el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016.*

Cordialmente,

GERMÁN VARÓN COTRINO Senador Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 30 de septiembre de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 30 DE SEPTIEMBRE DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 279 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se reconoce a Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca, como la ciudad Señora de Colombia, se rinde público homenaje en el marco de la conmemoración de sus 450 años de fundación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese al municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca como la Ciudad Señora de Colombia.

Artículo 2°. Reconózcase como patrimonio cultural inmaterial de la Nación:

- La “Feria Exposición Nacional Agropecuaria de Buga”.
- El Desfile Multicultural “Buga Vive el Folclore”.
- El “Encuentro Coral de Música Colombiana y Semana Coral Internacional”.
- El “Encuentro de Contadores de Historias y Leyendas”.
- El “Festival Cultural del Año Viejo”.
- Las “Procesiones de la Semana Mayor”.

- Festival de Danza Folclórica del Colegio Cooperativo Obrero del Valle.

Artículo 3°. La Nación se vincula y rinde público homenaje al municipio de Guadalajara de Buga, ubicado en el departamento del Valle del Cauca, con motivo de la celebración de los cuatrocientos cincuenta (450) años de su fundación el día 4 de marzo de 2020.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional en coordinación con los gobiernos departamental y municipal para implementar y ejecutar un plan de manejo turístico en el municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 339, 341, 345, 356 y 366 de la Constitución Política, la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, la Ley 819 de 2003, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gastos de Mediano Plazo y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), concorra incorporando dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca, tales como:

9. Soterramiento y reubicación de redes y semipeatonalización de vías que se encuentran en el centro histórico y su zona periférica.
10. Construcción y dotación del Centro Administrativo Municipal (CAM).
11. Obras de desembotellamiento del sector occidental ampliación de la carrera 24 desde la calle 16 hasta la calle 12 y prolongación de la carrera 24 desde la calle 12 hasta la calle 4.
12. Construcción de la gradería de la zona oriental del Estadio Hernando Azcárate Martínez y mejoramiento de la estructura existente y construcción de nuevas baterías sanitarias.
13. Construcción y dotación de una escuela de música.
14. Construcción de placas huella vehiculares para vías terciarias de la zona rural media y alta.
15. Fortalecimiento de la Academia de Historia “Leonardo Tascón”.
16. Fortalecimiento de la Casa de la Cultura de Buga.

Artículo 6°. La autorización de gasto otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente ley, se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, el marco fiscal de mediano plazo y el plan operativo anual de inversiones,

reassignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto; y en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

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

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 30 de septiembre de 2019, al Proyecto de ley número 279 de 2019 Senado, *por medio de la cual se reconoce a Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca, como la ciudad Señora de Colombia, se rinde público homenaje en el marco de la conmemoración de sus 450 años de fundación y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Senador Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 30 de septiembre de 2019, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 991 - Viernes, 4 de octubre de 2019

**SENADO DE LA REPÚBLICA
NOTAS ACLARATORIA**

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

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate en Senado y texto propuesto del Proyecto de ley número 87 de 2019 Senado, por medio del cual se elimina el cobro de intereses moratorios por el pago extemporáneo no reportado a tiempo por el sistema bancario. 10

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda al Proyecto de ley número 133 de 2019 Senado y 327 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación conmemora la vida y obra del ilustre Juan Mario Laserna Jaramillo. 12

INFORMES DE CONCEPTO PREVIO

Informe de concepto previo Proyecto de ley número 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo. 17

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 30 de septiembre de 2019 al Proyecto de ley número 113 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifican el artículo 38 de la Ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la Ley 1801 de 2016..... 21

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 30 de septiembre de 2019 al Proyecto de ley número 279 de 2019 Senado, por medio de la cual se reconoce a Guadalajara de Buga, departamento del Valle del Cauca, como la ciudad Señora de Colombia, se rinde público homenaje en el marco de la conmemoración de sus 450 años de fundación y se dictan otras disposiciones. 22

