

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 761

Bogotá, D. C., viernes, 21 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 29 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 215 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta.”

Proyecto de Ley No. ___ de 2020

Por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta”

EL CONGRESO DE COLOMBIA.

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la promoción y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta conformada por los municipios de Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander.

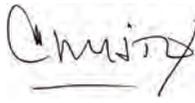
Artículo 2º. Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta. Créase el Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta (Fonamec), en adelante el “fondo”, como un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia, con domicilio en la ciudad de Cúcuta y administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

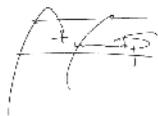
Parágrafo. La Junta Administradora del fondo para efectos de la operatividad y funcionamiento del mismo, autorizará al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como presidente de la junta, para que a través de resolución establezca la administración del mismo en: (i) una entidad encargada de la ejecución (Entidad Ejecutora) y/o; (ii) en una entidad que conserve y transfiera los recursos, y que actúe como vocera del patrimonio autónomo (Entidad Fiduciaria).

Artículo 3º. Objeto del Fondo. El Fondo tendrá por objeto promover el desarrollo integral y reactivación económica del Área Metropolitana de Cúcuta, a través de la financiación y/o la inversión en proyectos que atiendan las necesidades sociales del área metropolitana y, principalmente, la financiación de proyectos de impacto económico, con inversiones a quince (15) años.

En desarrollo de su objeto, el fondo:

1. Deberá financiar o invertir en los planes y proyectos que deban desarrollarse con cargo a los recursos del fondo, según los lineamientos del Plan de Inversiones Fonamec.

<p>2. Podrá celebrar contratos y/o convenios con entidades del Estado, organismos multilaterales y/o particulares, de conformidad con las leyes y reglamentos de contratación aplicables y respetando los principios que rigen la contratación pública. La Junta Administradora del fondo establecerá los límites a la contratación, los montos máximos y demás requisitos que deban aplicarse en materia contractual, según sea el caso.</p> <p>3. Podrá gestionar recursos ante diferentes fuentes del orden nacional, regional, departamental e internacional, en los sectores público y privado para la financiación y/o inversión en programas, proyectos e iniciativas que promuevan el desarrollo integral del área metropolitana.</p> <p>4. Deberá administrar los recursos que hagan parte de su patrimonio.</p> <p>5. Deberá establecer las condiciones necesarias para la ejecución de proyectos, en observancia de los principios establecidos por la ley y la Constitución.</p> <p>6. Las demás que le sean asignadas por la Junta Administradora o por el Gobierno nacional, enmarcadas dentro de su objeto legal y en concordancia con el Plan de Inversiones Fonamec.</p> <p>Artículo 4º. Régimen y duración del Fondo. El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del fondo serán de derecho privado, pero deberán regirse con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política. El fondo tendrá una duración de quince (15) años contados a partir de la expedición de la presente ley. Cumplido este plazo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá prorrogarlo por una sola vez por un plazo máximo igual a la mitad del tiempo inicial, o liquidarlo.</p> <p>Artículo 5º. Recursos del Fondo. El Fondo se constituirá con las siguientes fuentes de recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las partidas que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación. 2. Las partidas que le asignen o incorpore la Gobernación del departamento de Norte de Santander. 3. Los gobiernos municipales que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta podrán concurrir y aportar recursos propios y/o de destinación específica que cumplan con el objeto y la destinación del gasto, para la financiación o cofinanciación de proyectos que se encuentren financiados con recursos del Fondo. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Los recursos derivados de las operaciones de financiamiento con entidades multilaterales de crédito, entidades de fomento y gobiernos, que celebre la Nación con destino al Patrimonio Autónomo del Fondo. 5. Las donaciones que reciba, tanto de origen nacional como internacional, y los recursos de cooperación nacional o internacional no reembolsables, con el propósito de desarrollar su objeto. 6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. <p>Artículo 6º. Órganos del Fondo. El fondo para la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como para su funcionamiento, contará con los siguientes órganos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Junta Administradora. 2. Director Ejecutivo. <p>La Junta Administradora del fondo definirá el Plan de Inversiones Fonamec y la política de inversión de los recursos y velará por su adecuado manejo.</p> <p>La Junta Administradora contará con un grupo asesor para la planeación y gestión, se dará su propio reglamento y estará integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. b) El gobernador de Norte de Santander, quien no podrá delegar su participación. c) El alcalde del municipio de Cúcuta, quien no podrá delegar su participación. d) Un representante de los municipios del Área Metropolitana, quien deberá ser alcalde de uno de los municipios que conforman el área, excluyendo al alcalde del municipio de Cúcuta. El representante elegido no podrá delegar su participación. e) El director de la Cámara de Comercio de la ciudad de Cúcuta, quien no podrá delegar su participación. f) La Alta Consejería para la competitividad, Productividad y Comercio Exterior. g) La Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores. h) Un delegado del Departamento Nacional de Planeación. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <p>Parágrafo 1º. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el director del fondo deberán presentar anualmente al Congreso de la República, informes de gestión detallados que contengan la evaluación, control social y seguimiento periódico del estado de los proyectos y programas del Plan de Inversiones Fonamec y así mismo, de los recursos ejecutados para promover el desarrollo integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta.</p>
<p>Parágrafo 2º. La Junta Administradora designará al Director Ejecutivo del fondo y también podrá removerlo de su cargo cuando lo considere pertinente, de acuerdo a la normatividad aplicable en materia laboral y contractual.</p> <p>Parágrafo 3º. La Junta Administradora será la responsable de definir los proyectos de inversión incluidos dentro del Plan de Inversiones Fonamec y que se financiarán con recursos del fondo. De igual forma, también será responsable de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiar estos proyectos.</p> <p>Parágrafo 4º. El Plan de Inversiones Fonamec y su presupuesto anual serán aprobados por mayoría absoluta.</p> <p>Parágrafo 5º. La elección o remoción del Director Ejecutivo se hará por mayoría absoluta.</p> <p>Parágrafo 6º. El representante de los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta, será elegido por el período de un (1) año y de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la Junta Administradora.</p> <p>Artículo 7º. Plan de Inversiones Fonamec. La Junta Administradora del fondo aprobará el Plan de Inversiones y determinará los programas y proyectos contenidos en dicho plan para ser financiados con los recursos del Fondo.</p> <p>Parágrafo 1º. Para la elaboración del Plan de Inversiones Fonamec, el Gobierno nacional y la Junta Administradora del fondo establecerán un comité técnico en donde participarán los ministerios correspondientes y el Departamento Nacional de Planeación, cuya función será presentar a la junta para su aprobación, el documento que contenga el marco del Plan y las propuestas de programas y proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del fondo, los cuales deberán incluir proyectos de infraestructura y de reactivación económica. El Plan de Inversiones deberá estar articulado y coordinado con el Plan Nacional de Desarrollo, departamental y municipales.</p> <p>Parágrafo 2º. La Junta garantizará la participación efectiva de la comunidad y actores sociales, económicos e institucionales del territorio en el proceso de elaboración y formulación del Plan de Inversiones Fonamec.</p> <p>Parágrafo 3º. Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Fondo deberán cumplir la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), contar con los estudios de prefactibilidad, factibilidad y viabilidad, estar inscritos en el Banco Único de Proyectos del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIFP) y registrar los avances físicos y financieros en el mismo.</p>	<p>Artículo 8º. Remuneración y operación. El pago de la remuneración del Director Ejecutivo se atenderá con cargo a los recursos del Fondo. Para su operación la Junta Administradora del Fondo determinará lo pertinente en su reglamento, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.</p> <p>Artículo 9º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables senadores,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>ANDRÉS CRISTO BUSTOS Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>EDGAR DÍAZ CONTRERAS Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JAIME DURÁN BARRERA Senador de la República</p> </div> </div>

<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>HORACIO JOSÉ SERPA Senador de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>FERNANDO NICOLÁS ARAUJO Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>RICHARD AGUILAR VILLA Senador de la República</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes <p>La Ley 191 de 1995, fue creada en virtud de los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia y surgió como respuesta, a la “aspiración de los habitantes de las regiones fronterizas colombianas de poder contar con un mecanismo legal que refleje las realidades sociológicas y económicas que se viven en esas zonas” (Gaceta No.146 de 1994).</p> <p>Con esta ley, mejor conocida como la “Ley de Fronteras”, el Gobierno Nacional pretendía impulsar una apertura económica que permitiera dar solución a los problemas que enfrentan estas zonas. Uno de sus objetivos fue el de construir la infraestructura física necesaria para crear industrias competitivas que le otorgaran independencia a las fronteras colombianas de las decisiones de los países vecinos, y motivar el desarrollo de las relaciones internacionales basadas en el trabajo conjunto y no en la dependencia económica.</p> <p>Por lo anterior, a través de esta ley se creó el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, como una cuenta especial de manejo, sin personería jurídica dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras.</p> <p>No obstante, aunque el Fondo fue creado a través de la Ley 191 de 1995 y a través de su texto se establecieron los recursos del fondo, específicamente en el artículo 42, en el cual se especificaba que formaban parte de estos los aportes del Presupuesto Nacional; solo se encontraron registros de asignación presupuestal para el mismo, a partir de la leyes de Presupuesto de los años 1997 y 1998 (Ley 331 de 1996 y Ley 413 de 1997), bajo el rubro de “Estudio y Promoción de Zonas de Frontera - Fondo Modernización”.</p> <p>Dentro del Presupuesto para el año 1997, se asignaron 1.000 millones de pesos y para el año 1998, 1.140 millones de pesos. Sin embargo, no se encontraron registros de las acciones y programas ejecutados o financiados por el fondo.</p> <p>Así mismo, la Ley de Fronteras también creó la “Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo”. En Norte de Santander, la Asamblea del Departamento la reguló mediante la Ordenanza No. 058 de 1995, la cual está compilada en la Ordenanza No. 014 de diciembre 19 de 2008, que es el Estatuto de Rentas del Departamento Norte de Santander.</p>
<p>La Ley 191 de 1995 en su artículo 49, autoriza la emisión a los departamentos fronterizos de la “Estampilla Pro-desarrollo fronterizo” hasta por la suma de 100.000 millones de pesos. En el año 2016, dicha emisión fue aumentada a 200.000 millones de pesos, una vez se emitiera y recaudara la suma inicial, mediante la Ley 1813 del mismo año, debido a que el recaudo del departamento de la Guajira había excedido el tope inicial.</p> <p>Dicha ampliación obedeció a la necesidad de los departamentos de las zonas de frontera de contar con recursos para atender su difícil situación socioeconómica, producto del cierre de la frontera con el país de Venezuela, la cual ha sido una de las principales causas de los problemas sociales y económicos de alta dificultad que presentan estas zonas.</p> <p>Ahora bien, teniendo en cuenta que la Ley de Fronteras fue creada con el propósito de ayudar a las zonas de frontera a superar las diferentes dificultades que han atravesado décadas, es importante hacer un análisis de lo que hasta ahora se ha ejecutado con base en esta ley y de aquellas políticas que han sido diseñadas teniéndola como parámetro para buscar la solución a las crisis fronterizas que en diversas oportunidades han aquejado a nuestras diferentes zonas de fronteras. Sin embargo, esta investigación se ha basado en la zona correspondiente al departamento fronterizo: Norte de Santander.</p> <p>Norte de Santander, es una de las zonas de frontera de Colombia cuya situación ha ido agravándose con los años debido a la situación política del vecino país Venezuela. Esta zona fronteriza, en los últimos años ha enfrentado difíciles situaciones de tipo humanitario, social y económico.</p> <p>El día 2 de agosto de 2018, el presente proyecto fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes como iniciativa de la bancada nortesantandereana y tuvo el acompañamiento de los senadores: Andrés Cristo Bustos, Edgar Díaz, Alberto Castilla, Richard Aguilar, Antonio Sanguino, José Luis Pérez y de los representantes, Juan Pablo Celis, Ciro Rodríguez, Wilmer Carrillo y Jairo Cristo.</p> <p>El proyecto de ley fue asignado por materia a la Comisión III de la Cámara de Representantes y fueron designados como ponentes de la iniciativa, los representantes: Juan Pablo Celis, Yamil Arana Padauí, Wilmer Carrillo y Christian José Moreno Villamizar.</p> <p>El día 06 de noviembre de 2018, fue aprobada en primer debate la ponencia positiva con el presente proyecto de ley. Y se designaron como ponentes los</p>	<p>mismos representantes asignados para el primer debate y adicionalmente, se incluyó al representante Armando Antonio Zabarain de Arce.</p> <p>La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue presentada para segundo debate el 21 de febrero de 2019. Sin embargo, el proyecto de ley no alcanzó a discutirse dentro del tiempo establecido por la Ley 5 de 1992 y fue archivado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • EVALUACIÓN DE RESULTADOS <p>1. ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES</p> <p>Debido a las conocidas crisis que se presentan en las zonas de frontera, el Gobierno Nacional ha diseñado estrategias interinstitucionales mediante las cuales ha intentado ejecutar, en la búsqueda del bienestar de estas zonas, incluida Norte de Santander y por ende, el Área Metropolitana de Cúcuta con sus cinco municipios (Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander), los cuales se han visto afectados por el progresivo deterioro de las relaciones con el vecino país, Venezuela.</p> <p>Una de las estrategias empleadas por el Gobierno Nacional, fueron los decretos de emergencia; una estrategia que se mantuvo presente en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos.</p> <p>Durante el gobierno de Álvaro Uribe, se decretó el Estado de Emergencia Social, a través del Decreto 2693 de 2010, por un término de 30 días; en virtud del anuncio del entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, el cual declaró la ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia.</p> <p>Consecuentemente, mediante el Decreto 2694 de 2010, por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica en los municipios que limitaban con la República Bolivariana de Venezuela. A través de este decreto, se impuso la exclusión del cobro del IVA opera para los alimentos, el calzado, las confecciones, los materiales de construcción y los electrodomésticos. Se excluyen del cobro del IVA los municipios que poseen frontera física con Venezuela, 37 en total, los cuales están ubicados en los departamentos de Boyacá, Cesar, La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada. Así mismo, por decreto ordinario, el Gobierno extendió a esa región privilegios para la instalación de zonas francas, los cuales habían sido otorgados en el pasado a algunos departamentos del sur del país para responder al problema de las ‘pirámides’.</p>

Durante el Gobierno de Juan Manuel Santos, mediante el Decreto 1770 de 2015 se declaró el Estado de Emergencia económica en los municipios fronterizos de Colombia con Venezuela. Como resultado de este estado de emergencia, se expidieron una serie de decretos entre el 7 y el 15 de septiembre de 2015, que publicamos a continuación:

- **Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015**

"Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional"

- **Decreto 1771 del 7 de septiembre de 2015**

"Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes..."

- **Decreto 1772 del 7 de septiembre de 2015**

"Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados..."

- **Decreto 1818 del 15 de Septiembre de 2015**

"Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias para estimular la actividad económica y conjurar la crisis económica, humanitaria y social en los municipios señalados en el artículo 1º del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015"

- **Decreto 1819 del 15 de Septiembre de 2015**

"Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada en parte del territorio nacional"

- **Decreto 1820 del 15 de Septiembre de 2015**

"Por el cual se dictan medidas dentro del estado de emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo"

- **Decreto 1821 del 15 de Septiembre de 2015**

"Por el cual se amplía la destinación de unos recursos para promover la empleabilidad y para mejorar las condiciones de vida de la población afectadas por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica".

Aunque los decretos mencionados con anterioridad brindaron alivio a la situación inmediata, precisamente esa inmediatez le negó el carácter de una verdadera solución. Las propuestas respondieron a la necesidad de la crisis, y no a la raíz del problema.

Dentro de estas iniciativas gubernamentales, también encontramos el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual definió los lineamientos para el desarrollo del "Plan Fronteras para la Prosperidad", que como política pública diferencial tenía el objetivo impulsar el desarrollo social y económico de las zonas de frontera. Dentro del desarrollo de este plan, se generó el Conpes 3155 el cual contiene los "Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo", que permitieron que se crearán los Comités territoriales fronterizos y también, el Conpes 3739 de 2013 que surge como una Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo.

En el mismo sentido, encontramos el Conpes 3805 de 2014, construido de acuerdo a lo señalado en el artículo 151 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos" - Ley 1450 de 2011. Este documento tenía como objetivo "la implementación de una política pública de frontera con la caracterización de cada región fronteriza" (Conpes 3805, 2014).

El seguimiento a la ejecución del último Conpes, se ha realizado con cortes a 30 de junio y 31 de diciembre de cada año. Con la información disponible que nos ha brindado el Departamento Nacional de Planeación, es decir, con el corte de 2017-1 debido a que todavía se encontraba en elaboración el corte de seguimiento de 2017-2, se presenta el siguiente análisis:

El Conpes 3805 tiene un desarrollo promedio de 85,5% y un avance financiero de 51,5%.

I. Tabla de reporte de avance general SisConpes

DOCUMENTO CONPES	3805 PROSPERIDAD PARA LAS FRONTERAS DE COLOMBIA
OBJETIVO GENERAL	Generar unas fronteras más incluyentes, sostenibles y seguras; garantizando su desarrollo socioeconómico a través de la implementación de estrategias específicas y el aprovechamiento de sus potenciales endógenos.

AVANCE	ACCIONES	FINANCIERO
GENERAL	85,50%	51,50%
OBJETIVOS ESPECÍFICOS		
OBJETIVO 1: Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo y la integración fronteriza.	79,17%	40,11%
OBJETIVO 2: Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país.	88,37%	66%
OBJETIVO 3: Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera.	85,00%	38,20%
OBJETIVO 4: Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos.	79,56%	96%
OBJETIVO 5: Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afro descendientes, raizales y rom.	100%	0%

En Norte de Santander, se encontraron 15 acciones de las cuales 12 ya cumplieron con la meta final:

ACCIÓN	ENTIDAD	FECHA DE INICIO	FINALIZACIÓN	CUMPLE META FINAL

ECOPETROL, con la Gobernación de Norte de Santander y los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y los Patios, con el apoyo de la Nación, terminarán de estructurar el proyecto del acueducto metropolitano de Cúcuta que inicialmente tiene una inversión proyectada por \$326.000 millones	ECOPETROL S.A.; Entidades territoriales; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	01/09/2014	01/06/2017	Si
2.18. Construcción de la biblioteca del municipio de Ragonvalia, en el departamento de Norte de Santander.	Ministerio de Cultura	01/01/2013	01/12/2013	Si
2.30. Construcción de la biblioteca en el municipio de Pamplona, en el departamento de Norte de Santander.	Ministerio de Cultura	30/08/2013	30/06/2014	Si
2.31. Construcción de la biblioteca en el municipio de Herrán, en el departamento de Norte de Santander.	Ministerio de Cultura	30/08/2013	30/06/2014	Si

<p>2.32. Construcción de la biblioteca en el municipio de Chinácota, en el departamento de Norte de Santander.</p>	<p>Ministerio de Cultura</p>	<p>30/08/2013</p>	<p>30/06/2014</p>	<p>Sí</p>
<p>2.33. Construcción de la biblioteca en el municipio de Bochalema, en el departamento de Norte de Santander.</p>	<p>Ministerio de Cultura</p>	<p>30/08/2013</p>	<p>30/06/2014</p>	<p>Sí</p>
<p>2.34. Construcción de la biblioteca en el municipio de San Calixto, en el departamento de Norte de Santander.</p>	<p>Ministerio de Cultura</p>	<p>01/01/2014</p>	<p>30/06/2014</p>	<p>Sí</p>
<p>2.45. Generar ingresos de los pequeños y medianos (municipios de frontera de Chocó, Norte de Santander y Nariño) Altillanura-Catatumbo- Gran Darién.</p>	<p>Instituto Colombiano de Desarrollo Rural</p>	<p>15/01/2014</p>	<p>31/12/2017</p>	<p>No</p>
<p>2.46. Legalizar tierras a comunidades indígenas (Chocó y Norte de Santander)</p>	<p>Agencia Nacional de Tierras</p>	<p>15/01/2014</p>	<p>31/12/2017</p>	<p>No</p>
<p>3.4. Ejecutar los planes de acción, en el marco del Programa de Rutas Competitivas, derivados de la ruta formulada para los sectores cafés, cerámica y lácteos, en los departamentos de Nariño, Norte de Santander y Cesar, respectivamente, y de una segunda ruta para cada uno de los tres (3) departamentos fronterizos citados en el segundo sector que defina cada uno de dichos departamentos.</p>	<p>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</p>	<p>24/01/2014</p>	<p>31/12/2014</p>	<p>Sí</p>
<p>2.51. Adelantar acciones en las entidades territoriales certificadas de Arauca, Cesar, Chocó, Ipiales, Nariño, Norte de Santander, Pasto, Riohacha y Uribe, con el fin de beneficiar a la población iletrada, en el ciclo 1 de educación, lo cual generaría disminución en la tasa de analfabetismo en estos departamentos.</p>	<p>Ministerio de Educación Nacional</p>	<p>01/01/2013</p>	<p>31/12/2014</p>	<p>Sí</p>
<p>3.1. Poner en operación tres (3) Centros Integrados de Servicios de Comercio, Industria y Turismo (MICITIOS), uno en Cúcuta (Norte de Santander) uno en San Andrés Islas y el otro en Pasto, Nariño.</p>	<p>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</p>	<p>01/07/2014</p>	<p>31/12/2014</p>	<p>Sí</p>
<p>3.12. 1). Caracterizar la actividad artesanal de los siguientes municipios de los departamentos fronterizos: (...) Norte de Santander: Cúcuta, Los Patios, Ocaña, Pamplona y Villa del Rosario. 2). Convocar a los diferentes actores locales: academia, sector solidario, sector privado, sector público, sociedad civil para que hagan parte activa del comité asesor de cada laboratorio que se pondría en marcha, de diseño e innovación para el desarrollo de la actividad artesanal. 3). Generar estrategias que identifiquen y potencien las capacidades presentes en las unidades productivas artesanales de los departamentos. 4). Rescatar e impulsar los oficios, técnicas y saberes de los artesanos.</p>	<p>Artesanías de Colombia S.A.</p>	<p>01/01/2014</p>	<p>31/12/2014</p>	<p>No</p>

3.63. Provisión de 27.170 terminales en los doce departamentos fronterizos (Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada)	Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones	01/01/2013	31/12/2014	Sí
4.18. Mantenimiento periódico de vías municipales de Norte de Santander.	Instituto Nacional de Vías	01/12/2011	21/12/2015	Sí

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Por otro lado, los Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes al 2005-2010 y 2010-2014 prometieron para Norte de Santander importantes obras de infraestructura con el propósito de fomentar el acceso de oportunidades y establecer conexiones que permitieran dinamizar la economía al interior del departamento, especialmente con el Área Metropolitana e igualmente con el resto del país. Entre esas importantes obras, encontramos: La Vía Transversal del Catatumbo, correspondiente al tramo Tibú-Convención-La Mata; Vía carretera La Soberanía: tramo La Lejía - Saravena. Sin embargo, ninguna de estas obras fue construida durante el tiempo correspondiente a la ejecución de cada uno de estos planes, los cuales llegaron a su fin sin entregar lo prometido a la zona de frontera.

Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 los incluyó nuevamente aunque con diferente nombre, esta vez como Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES): Concesiones 4G, La Mata-Convención- Tibú; de igual forma, bajo el Iniciativa Regionales incluyó la rehabilitación de las vías: Astilleros - Tibú, La Lejía- La cabuya y Vía Saravena-Cúcuta- Arauca. Cuyo resultado, hasta ahora, no se ha cumplido. Las obras mencionadas, constituyen en la actualidad una deuda con la zona de frontera nortesantandereana y con sus habitantes.

Además, en el año 2017 el Puente Mariano Ospina Pérez situado sobre el río Zulía tuvo que cerrarse por un periodo de dos (2) meses, debido a la realización de

obras de repotenciación de la estructura metálica, las cuales se realizaron con el propósito de prolongar su vida útil durante cinco (5) años más. Según la concesionaria San Simón, la encargada de este tramo vial, invirtieron más de 2.000 millones de pesos en la ejecución de estas obras.

La importancia de esta obra, radica en la función de comunicación vial que realiza entre el Área Metropolitana de Cúcuta con el norte (Catatumbo) y con el occidente del departamento, al igual que hace parte de la vía que comunica al departamento con la Costa Atlántica y los puertos comerciales. Por lo anterior, es primordial que el mantenimiento, ampliación o la reconstrucción de este puente sea tenido en cuenta como una necesidad, que a su vez obedezca a las realidades del departamento y por ende, del Área Metropolitana.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 denominado "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" incluye un capítulo denominado Región Santanderes: eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia, en el plan se hace énfasis en las ventajas que representa la ubicación geográfica del departamento y su importancia para consolidarse como foco de desarrollo nacional e internacional; sin embargo, para cumplir con este propósito se ha indispensable contar con la infraestructura adecuada. Es importante recalcar que la apuesta en materia de conexión es establecida en términos de "Consolidar la red fluvial, reactivar la red férrea y mejorar el transporte aéreo" y "Ampliar, mejorar y adecuar el transporte terrestre".

2. SITUACIÓN LABORAL

El mercado laboral, ha sido uno de los puntos fuertes de la problemática que aqueja al departamento de Norte de Santander, especialmente a su Área Metropolitana. Su capital, Cúcuta, ha ocupado uno de los principales puestos dentro de las tres ciudades con mayor índice de desempleo en los últimos diez años.

A continuación se presentan las cifras de desempleo e informalidad del área metropolitana de Cúcuta desde el año 2013 con medición del trimestre diciembre-Febrero. Las tasas fueron obtenidas de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH-, reportada por el DANE.

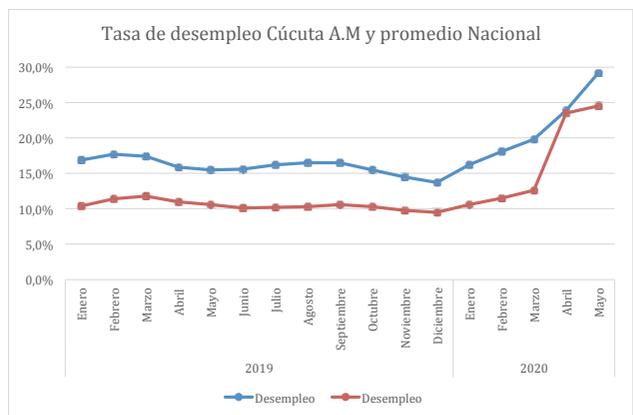
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TASA DESEMPLEO AMC	19,1 %	18 %	16,7 %	17,5 %	18 %	18,7 %
TASA INFORMALIDAD AMC	71,2 %	71,3 %	70,4 %	69,7 %	70,4 %	70,8 %

AMC: Área Metropolitana de Cúcuta

Es importante resaltar que el promedio nacional de la tasa de desempleo para el año 2016 y 2017 se ubicaba en 9,2% y 9,4% respectivamente. Como se puede observar la situación de desempleo en el Área metropolitana se encuentra por encima del promedio nacional y presenta un importante aumento en los últimos años.

Frente a la situación de informalidad presentada en la región, se observa que presenta niveles superiores a los del promedio de las 13 ciudades y 23 Áreas Metropolitanas del país, mientras que el promedio nacional se ubicó en 47,5% y disminuyó frente al año 2015, en el Área metropolitana de Cúcuta la cifra se encuentra por encima del 69%. Para el año 2017 el promedio Nacional (13 ciudades y 23 áreas metropolitanas del país) se ubicó en 47,2% frente al 70,4% de la tasa de informalidad registrada en el Área Metropolitana de Cúcuta. Lo anterior según información reportada por el DANE.

Para el año 2019 y lo corrido del 2020 la situación de desempleo e informalidad en el Área metropolitana no presenta mejoría; a continuación, se presentan las tasas de desempleo mensuales para 2019 y 2020.

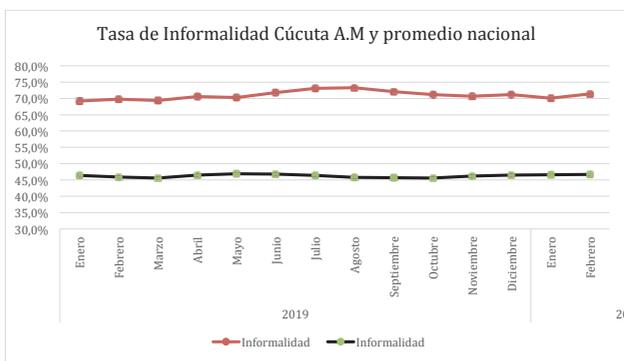


*13 Ciudades y áreas metropolitanas incluye Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por el DANE

En el diagrama anterior podemos ver como la tasa de desempleo en Cúcuta y su Área Metropolitana se encuentra muy por encima del promedio de las 13 principales ciudades del país de manera sistemática. Además, se muestra como para los meses de enero y febrero del presente año ya se encontraba en niveles del 16% y 18% respectivamente antes de la declaratoria de la emergencia económica y social ocasionada por la pandemia del Covid-19.

Frente a la tasa de informalidad, para el año 2019 y primeros meses de 2020 tenemos las siguientes cifras:

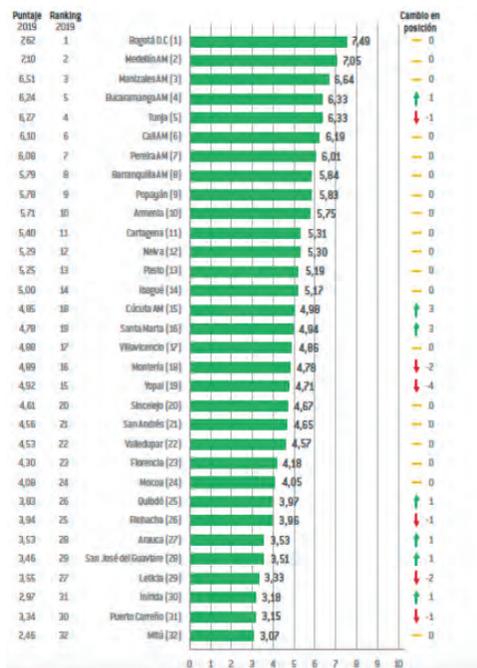


*13 Ciudades y áreas metropolitanas incluye Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por el DANE

Las cifras de los últimos años y las de los últimos meses, muestran cómo de manera sostenida la ciudad de Cúcuta y su Área Metropolitana han mantenido tasas de informalidad muy por encima del promedio nacional; si bien el país maneja una tasa de informalidad sobre el 45%, esta zona del país ha mantenido una tasa de informalidad del 70% promedio durante los últimos 7 años.

El Índice de Competitividad de Ciudades (ICC) lo conforman las 32 ciudades capitales (7 áreas metropolitanas y 25 ciudades capitales). El ranking general del ICC que se obtiene a partir de la identificación y evaluación de 13 pilares y 103 indicadores, a continuación se presenta el gráfico del informe publicado por el Consejo Privado de Competitividad para 2020 que incluye la calificación y posiciones de las ciudades:



Cúcuta y su Área Metropolitana se encuentran en la posición 15 de 32, avanza 3 posiciones en el ranking con respecto al año inmediatamente anterior, sin embargo es la peor posicionada de las Áreas Metropolitanas evaluadas en el ICC del país.

3. DESPLAZAMIENTO FORZADO

Según información obtenida de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es posible evidenciar que el Área Metropolitana de Cúcuta y en

especial, la capital del departamento han recibido una cifra importante de migrantes internos producto de la dinámica del conflicto al interior del departamento.

La cifra de personas recibidas por los municipios que conforman el Área Metropolitana de Cúcuta, asciende a 103.858 migrantes internos y se distribuyen de la siguiente manera.

VIGENCIA	CÚCUTA	VILLA DEL ROSARIO	LOS PATIOS	SAN CAYETANO	PUERTO SANTANDER	EL ZULIA
2010	8.553	344	218	14	150	66
2011	10.999	290	246	21	102	300
2012	15.148	427	310	19	163	300
2013	6.001	303	103	0	52	273
2014	5.590	320	140	43	61	360
2015	5.445	417	217	44	41	437
2016	6.555	461	214	15	57	491
2017	5.662	629	234	20	46	356
2018	5.330	649	316	16	104	300
2019	3.698	533	122	14	55	174
2020	1.806	242	131	2	71	120
2011	1.673	250	85	18	40	175
2012	1.894	182	114	10	31	184
2013	2.656	267	119	6	19	110
2014	2.158	240	124	14	18	67
2015	1.662	125	75	8	27	117
2016	1.533	54	51	24	35	30
2017	1.028	51	30	0	7	42
2018*	216	22	3	0	1	0
Total:	84.507	5.954	2.975	291	1.751	4.005

* Cor. c 1 de Junio de 2018

El ingreso de los más de 100 mil migrantes internos en los últimos 18 años evidencia la dinámica del conflicto armado colombiano especialmente en el Área Metropolitana de Cúcuta, donde los primeros años de la década del 2000 estuvieron marcados por el auge y posterior desmovilización de grupos paramilitares agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia- AUC-, al igual que en los años más recientes por la dejación de armas y el proceso de Paz con la guerrilla de las FARC-EP.

Las cifras de desplazamiento al interior del departamento de Norte de Santander para los últimos dos años, demuestran un aumento significativo en el Área Metropolitana especialmente en la ciudad de Cúcuta, como municipio receptor:

VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO NORTE DE SANTANDER

MUNICIPIO	2018	2019
ABREGO	1.099	166
ARBOLEDAS	14	15
BOCHALEMA	3	8
BUCARASICA	2	7
CÁCHIRA	32	21
CÁCOTA	4	0
CHINÁCOTA	6	10
CHITAGA	0	2
CONVENCIÓN	2.050	842
CÚCUTA	2.205	1.498
CUCUTILLA	0	6
DURANIA	12	4
EL CARMEN	215	46
EL TARRA	1.597	464
EL ZULIA	134	66
GRAMALOTE	3	0
HACARÍ	7.163	1.633
HERRÁN	2	0
LA ESPERANZA	30	0
LA PLAYA DE BELÉN	1.992	267
LABATECA	0	0
LOS PATIOS	41	49
LOURDES	3	3
MUTISCUA	0	0
OCANA	7.649	3.327
PAMPLONA	42	49

PAMPLONITA	10	6
PUERTO SANTANDER	22	4
RAGONVALIA	0	0
SALAZAR	18	5
SAN CALIXTO	5.760	1.027
SAN CAYETANO	7	5
SANTIAGO	6	0
SARDINATA	210	573
SILOS	0	0
TEORAMA	2.215	1.474
TIBÚ	847	295
TOLEDO	14	5
VILLA CARO	0	0
VILLA DEL ROSARIO	178	43
TOTAL	33.585	11.920

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Secretaría de Víctimas del departamento.

Como consecuencia de este fenómeno migratorio, la situación social y económica del Área Metropolitana ha permanecido en permanente crisis, debido a que esta movilización social genera presiones sobre las oportunidades de empleo, atención en salud y en el ingreso a educación básica, media y superior, etc.

4. SITUACIÓN SOCIAL

Con el fin de cuantificar la situación de la población en situación de vulnerabilidad, el DANE mediante la metodología NBI- Necesidades Básicas Insatisfechas establece si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas, los que no alcanzan el mínimo fijado son catalogados como pobres.

A continuación se presentan los resultados para el Área Metropolitana, Norte de Santander y el promedio nacional:

	Personas en NBI (%)	Personas en miseria (%)
CÚCUTA	13,69	2,58
VILLA DEL ROSARIO	14,01	2,19
LOS PATIOS	9,78	1,69
PUERTO SANTANDER	17,67	3,87
SAN CAYETANO	22,26	4,16
EL ZULIA	22,43	4,73
NORTE DE SANTANDER	18,26	4,67
COLOMBIA	14,13	3,74

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por el DANE en el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018.

La información anterior, señala el porcentaje de personas que se encuentran con NBI y el porcentaje de personas que se encuentran en situación de miseria. A partir de estos datos, se puede observar que estos indicadores son heterogéneos a lo largo del Área Metropolitana.

Con base en lo anteriormente expuesto, se puede concluir que municipios como Cúcuta, Villa del Rosario y Los Patios se encuentran en una situación más favorable respecto a sus pares de la zona; por otro lado, municipios como San Cayetano y El Zulia cuentan con los indicadores más desfavorables y se encuentran por encima del promedio departamental en ambos indicadores.

Frente al promedio nacional, el departamento de Norte de Santander presenta indicadores superiores tanto en NBI como en miseria.

Por otro lado, para el año 2019 el indicador de pobreza multidimensional presentado por el Dane ubica al departamento de Norte de Santander en 24,2 % evidenciando una mejora frente al año 2018 cuando se ubicó en 29,5 %; sin embargo esta cifra se ubica por encima del promedio nacional ubicado en 17,5% para el presente año.

De igual forma, es importante resaltar que de acuerdo al informe presentado por Migración Colombia "Radiografía de los venezolanos en Colombia" con corte a abrir del 2020, cuyos resultados permitieron identificar la presencia de 1.788.380

venezolanos en el territorio colombiano. De estas personas, 1.024.836 corresponden a venezolanos que se encuentran en el país de forma irregular y 763.544 de forma regular.

Es una realidad, que Norte de Santander es el departamento con mayor presencia de migrantes venezolanos. Según Migración Colombia, se encuentran en el departamento fronterizo 203.604 personas, es decir, cerca del 11,3% del total de migrantes venezolanos se encuentra en el departamento. El segundo departamento con mayor presencia de migrantes es Atlántico con 165.229, equivalente al 9,24%; por otro lado, Bogotá con 352.627 equivalente al 19,72%.

En cuanto a los municipios de Cúcuta y su Área Metropolitana, Cúcuta registra 106.436, Villa del Rosario 39.373, Los Patios 7.523, El Zulia 3.568, Puerto Santander 2.265 y San Cayetano 457, venezolanos. Por ende, y de acuerdo con las cifras obtenidas por Migración Colombia, es evidente que la profunda crisis social de los migrantes venezolanos y por consiguiente, también de los residentes del Área Metropolitana, frente a aspectos fundamentales para la dignidad humana, como el acceso a educación, salud, empleo y alimentación.

5. FONBUENAVENTURA Y PRO CARTAGENA

El Área Metropolitana de Cúcuta, al igual que Buenaventura ha sido devastada durante décadas por críticas condiciones socioeconómicas y humanitarias, derivadas de su importancia geopolítica y también por su condición de vecino con el país de Venezuela. Cúcuta y su Área Metropolitana no solo mantiene un alto índice de desempleo sino que al mismo tiempo presenta también un alto porcentaje de informalidad, que hasta el momento no tiene solución.

Al igual que Cúcuta, el distrito de Buenaventura es una víctima de problemas históricos consecuencia de las promesas incumplidas y de las diferentes crisis de índole humanitaria, económica y la violencia. Los anteriores hechos, promovieron la instalación del Paro Cívico de Buenaventura durante el transcurso del año 2017.

Como resultado de la solución del Paro Cívico, el Gobierno Nacional fijó compromisos con Buenaventura en razón a la crisis humanitaria y socioeconómica y a la indebida administración de recursos que atacaron al distrito. En este sentido, el Gobierno presentó un proyecto de ley, a través del cual se establecieron unas metas con el propósito de "alcanzar la satisfacción y el goce efectivo de los derechos, así como los mecanismos especiales de evaluación, control social y seguimiento periódico del estado de avance de los proyectos y programas" (Gaceta 633/2017). Este proyecto contempló metas en materia de salud, acceso a

agua potable y saneamiento básico, educación, reactivación de la economía y adecuación y mejoramiento de las vías primarias, secundarias y terciarias.

La creación de Fonbuenaventura se fundamentó en la búsqueda de soluciones a la problemática del territorio y de la población. Así mismo, promueve la necesidad de que el Gobierno Central, los gobiernos territoriales y los principales actores locales del territorio participen de forma conjunta en el desarrollo de una mejor Buenaventura en el futuro. Para ello, el fondo busca ejecutar un Plan Especial Integral de Desarrollo Social mediante el cual se adopten y desarrollen medidas y programas capaces de contrarrestar el impacto de los hechos que hoy en día afectan al sector de Buenaventura. Este plan, al igual que los proyectos y programas que del mismo surjan serán financiados a través de este fondo durante el término de diez (10) años.

La propuesta de la creación del fondo, surgió como resultado de que "los diversos Planes de desarrollo, Programas, documentos Conpes y otras estrategias, no pudieron cerrar las brechas existentes generando una deuda histórica con la población del Distrito Especial de Buenaventura, porque no surtieron los efectos esperados, se quedaron en las normas y al no materializarse se convirtieron en nuevas frustraciones" (Gaceta 633, 2017).

De igual forma, en la legislatura del 2019-2020 también fue aprobada la iniciativa que creó el "Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años" como un mecanismo para canalizar los recursos de distintas fuentes que permitan garantizar la inversión efectiva en aquellos programas e inversiones que se requieran para cumplir con el objeto de este fondo. La iniciativa surge del reconocimiento de un alto sector de la población de Cartagena que se encuentra en unas condiciones sociales precarias y por ello, y como una respuesta institucional eficiente, oportuna, sostenible e integral para solventar estas problemáticas que consolidan una exclusión social en la ciudad de Cartagena, se crea este fondo para financiar proyectos en el Distrito de la Heroica.

La misma situación descrita para Buenaventura y para Cartagena, la viven hoy en día los residentes del Área Metropolitana de Cúcuta; por lo tanto y en concordancia con la información expuesta, es indispensable la pronta adopción de medidas extraordinarias capaces de contrarrestar el impacto negativo de los hechos actuales que se presentan en la frontera nortesantandereana y otorgar soluciones prontas y especiales, para evitar una crisis en el Área Metropolitana de

Cúcuta, tal y como sucedió con el Distrito de Buenaventura y la ciudad de Cartagena.

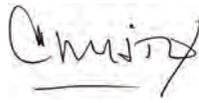
PROPOSICIÓN FINAL

Como conclusión, a continuación se presenta el proyecto de ley que crea el Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta "Fonamec", como una alternativa de quince (15) años que pretende contribuir a la materialización de las metas y promesas que han quedado como residuo en el papel, consecuencia del olvido o la indolencia de los gobiernos de turno y/o de sus propios dirigentes políticos.

La Ley de Fronteras reconoció el sueño de las zonas de fronteras de Colombia, la existencia de un mecanismo legal que las rescatara del aislamiento, lastimosamente los efectos de esta ley en su gran mayoría quedaron como adornos dentro de su articulado.

Hoy, es imperativo que el reconocimiento de la vulnerabilidad de la frontera de Norte de Santander avance más allá de las formalidades legales y se convierta en una realidad, a través de la entrega obras y ejecución de estrategias que atiendan a sus verdaderas necesidades, las cuales exigen una cooperación a nivel interinstitucional, imprescindibles para evitar una crisis más profunda a nivel humanitario.

De los honorables senadores,



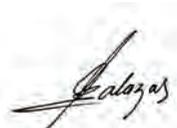
ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República



EDGAR DÍAZ CONTRERAS
Senador de la República



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República



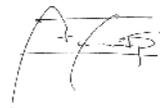
ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República



JAIME DURÁN BARRERA
Senador de la República



CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República



HORACIO JOSÉ SERPA
Senador de la República



FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador de la República



RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República



**SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES**

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 215/20 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL "FONDO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA", 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 los Honorables Senadores ANDRÉS CRISTO, EDGAR DÍAZ, ANDRÉS FELIPE GARCÍA, ALBERTO CASTILLA, JAIME DURÁN, CARLOS FERNANDO MOTOA, ANTONIO ERESMID SANGUINO, HORACIO JOSÉ SERPA, FERNANDO NICOLÁS ARAUJO, RICHARD ALFONSO AGUILAR. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **TERCERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 19 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **TERCERA** 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

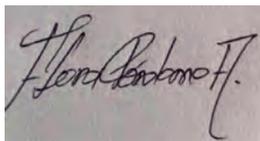
ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo de Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial.

<p>Proyecto de Ley No. _____ de 2020</p> <p>Por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo de Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto el otorgamiento de una licencia remunerada para aquellas parejas que contraen matrimonio o declaren judicialmente o a través de escritura pública o acta de conciliación la unión marital de hecho.</p> <p>Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>12. Licencia por matrimonio. Conceder al trabajador que contraiga matrimonio o haya declarado la unión marital de hecho, de conformidad con el literal a) del artículo 2° de la Ley 54 de 1990, una licencia remunerada de tres (3) días hábiles independiente del tipo de vinculación o el tiempo de servicio. Este beneficio podrá hacerse efectivo solamente durante los treinta (30) días siguientes de haberse llevado a cabo el matrimonio o haber sido declarada la unión marital de hecho.</p> <p>El empleador deberá ser notificado con una antelación no menor a treinta (30) días calendario antes de hacer uso de la licencia con el fin de programar la fecha en la cual el trabajador disfrutará del beneficio.</p> <p>Los soportes válidos para el otorgamiento de la licencia por matrimonio son el Registro Civil de Matrimonio o la prueba declaratoria de la unión marital de hecho en los términos exigidos por el artículo 4° de la Ley 54 de 1990.</p> <p>Parágrafo 1°. Los beneficios incluidos en este artículo serán también aplicables para los trabajadores del sector público.</p> <p>Parágrafo 2°. La licencia de matrimonio será otorgada hasta por una única vez dos veces, bien sea por el primer matrimonio o la declaración de la unión marital de hecho, en tanto medie la misma relación laboral</p> <p>Artículo 3°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley entrará a regir dos (2) años después de su sanción, promulgación y publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Cordialmente,</p>  <p>SILVIO CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara</p>
<p>COAUTORES</p>  <p>ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara</p>  <p>FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara</p>  <p>JEZMI LIZET BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara</p>  <p>ANDRÉS DAVID CALLE Representante a la Cámara</p>	<p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. Antecedentes</p> <p>El presente proyecto de Ley se radicó anteriormente, el día 28 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, e hizo su correspondiente trámite legislativo hasta su debate y votación en la Comisión Séptima Constitucional Permanente en el Senado de la República. Sin embargo, por tránsito de legislatura se archivó, y por lo tanto la presente iniciativa se radica considerando su importancia y acogiendo las recomendaciones y modificaciones que se tuvieron durante todo su trámite.</p> <p>2. Objeto del Proyecto de Ley</p> <p>Esta iniciativa legislativa tiene por objeto conceder una licencia remunerada de cinco días hábiles al trabajador que contraiga matrimonio o declare la unión marital de hecho. Lo anterior con el objetivo de fortalecer las relaciones de pareja y familiares en cumplimiento de los estipulados planteados por el artículo 42 constitucional, así como de los estipulados previstos en la Ley 1361 de 2009, "Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia", y la Ley 1857 de 2017, "Por medio de la cual se modifica la Ley 361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones".</p> <p>3. Contenido del Proyecto de Ley</p> <p>El texto propuesto para primer debate en el Senado de la República a la iniciativa legislativa es integrado por tres (3) artículos. El artículo primero establece el objeto del proyecto de ley, en el segundo artículo se establece la obligación del empleador para conceder la licencia y se precisan sus términos y, por último, el artículo tres estipula la entrada en vigor con la derogatoria correspondiente.</p> <p>4. Justificación del Proyecto de Ley</p> <p>La protección de la familia es una prioridad para el Estado colombiano, al respecto el constituyente ha definido un marco normativo tendiente a la protección efectiva de los derechos de las personas, así como de la protección efectiva de la familia. El mencionado proyecto de ley establece medidas tendientes a garantizar un espacio fundamental para fortalecer estas relaciones de tipo familiar y afectivo entre las personas que han contraído matrimonio o han realizado la declaración en los estipulados previstos por el ordenamiento jurídico de la unión marital de hecho.</p> <p>5. Consideraciones del Proyecto de Ley</p>

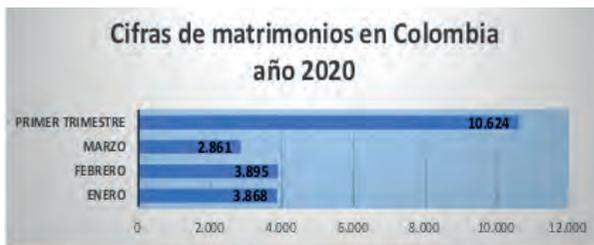
<p>5.1 Protección constitucional y convencional a la familia</p> <p>Dentro del marco constitucional existen diferentes preceptos superiores que constituyen un sustento jurídico al mencionado proyecto de ley, los cuales reconocen a la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Al respecto la Carta Constitucional establece que <i>“El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”</i>.</p> <p>Por su parte la misma Carta Constitucional ha establecido que:</p> <p><i>“familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. (...) La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”</i>.</p> <p>Protección igualmente fundamentada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual expresa que:</p> <p><i>“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.” y “Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que estas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención”</i>.</p> <p>Preceptos que, de conformidad con lo dicho por la Corte Constitucional en ejercicio de su labor de intérprete de la Carta Constitucional,</p> <p><i>“coincide con algunos instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).”</i></p> <p>Preceptos del derecho convencional que coinciden en la protección de la familia como prioridad del derecho universal, al respecto la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que:</p> <p><i>Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”</i>.</p>	<p>En el mismo sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que <i>“2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.”</i> Protección igualmente fundamentada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el cual ha establecido el <i>“Derecho al matrimonio y a fundar una familia”</i>.</p> <p>Precepto superior que coincide con los planteamientos de la Carta Constitucional, enunciado normativo que ha establecido que <i>“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. (...)”</i>.</p> <p>En igual sentido la declaración ya mencionada establece que:</p> <p><i>“1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.</i></p> <p><i>2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.</i></p> <p><i>3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.”</i></p> <p>Por su parte la convención establece medidas de protección a la familia en materia laboral, indicando que:</p> <p><i>1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.</i></p> <p><i>2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.</i></p> <p><i>3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.</i></p> <p><i>4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”</i>.</p> <p>Estipulado normativo que coincide con la protección constitucional planteada por el precepto constitucional superior el cual indica que <i>“El trabajo es un derecho y una</i></p>
<p><i>obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”</i>.</p> <p>En igual sentido el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que:</p> <p><i>“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”</i></p> <p>En el mismo sentido la Carta Constitucional ha establecido otras garantías de protección frente a la familia como institución fundamental de la sociedad; al respecto el artículo superior establece que:</p> <p><i>“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”</i></p> <p>Por su parte la Carta Constitucional, establece que:</p> <p><i>“Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.”</i></p> <p>5.1.1 El matrimonio y la unión marital de hecho como opciones vitales igualmente protegidas por la Constitución Política colombiana, y como formas idóneas de conformar una familia.</p> <p>La Corte Constitucional ha sido reiterativa frente a la necesidad de reconocer el matrimonio y la unión marital de hecho como dos opciones vitales igualmente protegidas por la Constitución, lo anterior previo a la reiteración por parte del Alto Tribunal de la existencia de diferencias razonables en cuanto a la conformación como en sus efectos jurídicos reitera que:</p> <p><i>“existe una equivalencia sustancial entre el matrimonio y la unión marital de hecho: las dos instituciones dan origen a una familia y, desde este punto de vista, merecen igual protección constitucional. Sin embargo, independientemente de las diferencias</i></p>	<p><i>existentes entre el matrimonio y la unión marital de hecho en relación con la forma de constitución y efectos jurídicos, la Corporación también ha reconocido que en ambos tipos de uniones surgen entre sus integrantes vínculos morales y afectivos que se estructuran en virtud de la comunidad de vida permanente y singular que las caracteriza.”</i></p> <p>Este Alto Tribunal Constitucional de igual forma hizo pronunciamientos frente a la necesidad de dotar de esta protección al matrimonio como a la unión marital de hecho, pronunciamiento realizado en ejercicio de la función encomendada por el constituyente en la Constitución Política colombiana, de guardar la integridad y supremacía de la misma Carta Constitucional, en esta oportunidad frente al artículo Superior que establece a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, indicó que:</p> <p><i>“La hermenéutica de la disposición anterior lleva al intérprete a extraer dos conclusiones: Una primera, según la cual la familia puede tener origen bien en vínculos jurídicos emanados del matrimonio, o bien en vínculos naturales provenientes de la voluntad responsable de conformarla. Y una segunda conforme con la cual, sin importar cuál de las formas ha sido escogida para fundar la familia, ella, en cualquier evento, es vista como el núcleo fundamental de la sociedad por lo cual siempre merece la protección del Estado. Lo anterior lleva también a la conclusión de que el constituyente previó dos formas de unión entre el hombre y la mujer con miras a fundar la familia: el matrimonio y la unión libre o unión de hecho.”</i></p> <p>En este sentido es claro para la Corte Constitucional la idoneidad de los vínculos jurídicos emanados del matrimonio o los vínculos naturales provenientes de la voluntad responsable de conformarla, para constituir una familia. Más específicamente el matrimonio o la unión marital de hecho como medios idóneos para integrar una familia. Vínculo familiar que merecen una protección constitucional y políticas que permitan fortalecer las relaciones afectivas internas y el desarrollo de sus vidas como unidad familiar.</p> <p>5.1.2. La familia como núcleo fundamental de la sociedad</p> <p>El constituyente definió la familia en la Carta Constitucional, texto superior en el cual indicó que:</p> <p><i>“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de</i></p>

<p><i>él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable.</i></p> <p><i>La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”.</i></p> <p>Estipulados constitucionales que fueron objeto de interpretación por la Corte Constitucional por medio de Sentencia”, indicó que “el constituyente reguló la institución familiar como derecho y núcleo esencial de la sociedad”. Continúa indicando que “La familia es una institución sociológica derivada de la naturaleza del ser humano” la cual “puede estudiarse entre otras desde dos ópticas”. Frente a estas indica que “La primera, concibiéndola como un conjunto de personas emparentadas por vínculos naturales o jurídicos, unidas por lazos de solidaridad, amor y respeto, y caracterizadas por la unidad de vida o de destino”. Lo anterior es dicho de conformidad con otras Sentencias en las que se indica que “La segunda, se puede desarrollar en consideración a sus integrantes, desde esta perspectiva el concepto de familia se ha visto permeado por una realidad sociológica cambiante que ha modificado su estructura”.</p> <p>Realidades sociológicas que son definidas por la Corte Constitucional, tal y como lo ha indicado en sus decisiones”, en la cual indica que:</p> <p><i>“El concepto de familia no incluye tan sólo la comunidad natural compuesta por padres, hermanos y parientes cercanos, sino que se amplía, incorporando aun a personas no vinculadas por los lazos de la consanguinidad, cuando faltan todos o algunos de aquellos integrantes, o cuando, por diversos problemas –entre otros los relativos a la destrucción interna del hogar por conflictos entre los padres, y obviamente los económicos–, resulta necesario sustituir al grupo familiar de origen por uno que cumpla con eficiencia, y hasta donde se pueda con la misma o similar intensidad, el cometido de brindar al niño un ámbito acogedor y comprensivo dentro del cual pueda desenvolverse en las distintas fases de su desarrollo físico, moral, intelectual y siquico”.</i></p> <p>En el mismo sentido la Corte Constitucional en la Sentencia C-577 de 2011, ha indicado que la protección prevista por la Carta Constitucional al concepto de familia se extiende a todos los tipos de familia independientemente del vínculo jurídico; al respecto destaca que:</p>	<p><i>“la familia que surge de la unión libre también es merecedora de protección constitucional y la Constitución la pone en un plano de igualdad con la que tiene su origen en el matrimonio, porque el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia, independientemente de su constitución por vínculos jurídicos o naturales y, por lo mismo, la honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables, sin tener en cuenta el origen de la misma familia”.</i></p> <p>5.1.3. La familia como derecho fundamental o como derecho prestacional</p> <p>La Corte Constitucional ha realizado pronunciamientos frente a la consideración de la familia en sí misma, al respecto, indicó que:</p> <p><i>“se presenta una controversia acerca de si la familia puede ser considerada, en sí misma, un derecho fundamental o uno de carácter prestacional. De tal suerte que las medidas de protección de aquélla pueden ser comprendidas de manera diferente, dependiendo de si se entiende que familia es un derecho fundamental (de primera generación), o si, por el contrario, se ubica como un derecho de contenido prestacional.”.</i></p> <p>Frente a esta disyuntiva constitucional el Alto Tribunal Constitucional en la misma Sentencia indicó los efectos de la adopción de cada una de las tesis al respecto. Frente al entendimiento de la familia como un derecho prestacional indicó que:</p> <p><i>“si se entiende que “familia” es un derecho prestacional, entonces el Estado, según las condiciones económicas podrá establecer mayores o menores beneficios que proporcionen las condiciones para que las familias puedan lograr su unidad, encontrándose protegidas económica y socialmente. De igual manera, entraría a aplicarse el principio de no regresión, pudiéndose, en algunos casos, excepcionarse.”.</i></p> <p>De igual forma se refirió frente a las consecuencias de entender la familia como un derecho fundamental, al respecto indicó que:</p> <p><i>“Por el contrario, si se comprende a la familia en términos de derecho fundamental, entonces las medidas estatales relacionadas con aquélla serán obligatorias, no pudiendo alegarse argumentos de contenido económico para incumplirlas”.</i></p> <p>Finalmente, el Alto Tribunal concluye por exponer una tercera tesis frente a la discusión conceptual planteada por la misma Corte Constitucional donde indica que:</p> <p><i>“la tesis intermedia apunta a señalar que la familia como institución debe ser protegida por el Estado, en cuanto a la preservación de su unidad y existencia, presentando en estos casos una dimensión de derecho fundamental; al mismo tiempo, otros elementos, de contenido económico y asistencial, se orientan por la lógica de implementación y protección propia de los derechos prestacionales.”.</i></p>
<p>Concluye la Corte indicando que “En suma, de la comprensión que se tenga del término “familia” dependerá el sentido y alcance de los mecanismos constitucionales de protección.”.</p> <p>5.2. Protección constitucional y convencional de los derechos laborales</p> <p>El constituyente ha catalogado como fundamental el derecho al trabajo, al respecto la Carta Constitucional del 91 estableció que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”, y delegó en el Congreso de la República la función de expedir el estatuto del trabajo en el marco de un conjunto de principios mínimos fundamentales previstos por la misma Carta Constitucional, al respecto la Constitución Política colombiana indicó que:</p> <p><i>“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:</i></p> <p><i>Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”.</i></p> <p>La Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones encomendadas por el constituyente consistentes en guardar la integridad y supremacía de la misma Constitución ha insistido en el valor reconocido por el constituyente frente al trabajo como derecho fundamental. Al respecto el Alto Tribunal Constitucional²⁴ indicó que:</p> <p>En la Carta del 91 se observa un bien significativo cambio de carácter cualitativo en relación con el trabajo. En efecto, es ciertamente un derecho humano (artículo 25) pero también constituye, al mismo nivel del respeto a la dignidad humana, un principio o elemento fundamental del nuevo orden estatal. (Artículo 1°).</p> <p>Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad.</p> <p>La misma Sentencia se resalta que la inclusión del trabajo como categoría del fundamento esencial de la República unitaria no obedece a una simple modificación terminológica, sino que trae consigo el reconocimiento de una condición particular en este derecho. Al respecto la Asamblea Nacional Constituyente indicó que:</p>	<p><i>“(…)se trata de superar, con todas sus consecuencias, la concepción que ve en el trabajo únicamente un derecho humano y una obligación individual y social (…)</i></p> <p><i>No se trata, como pudiera pensarse con ligereza, de un simple retoque cosmético o terminológico. Se pretende señalar un rumbo inequívoco y fundamental para la construcción de una nueva legitimidad para la convivencia democrática, que debe nutrir el espíritu de la estructura toda de la nueva Carta. En estas condiciones, el trabajo humano se eleva a rango de postulado ético-político necesario para la interpretación de la acción estatal y de los demás derechos y deberes incluidos en la Carta, así como factor indispensable de integración social.”.</i></p> <p>En el mismo sentido el Alto Tribunal, indicó que:</p> <p><i>“El trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de especial protección del Estado. Una de las garantías es el estatuto del trabajo, que contiene unos principios mínimos fundamentales, cuya protección es de tal naturaleza, que es inmune incluso ante el estado de excepción por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden social, económico y ecológico.”.</i></p> <p>En la misma Sentencia, se refiere frente al alcance de la protección frente al trabajo como derecho fundamental frente al Estado; al respecto indica el Alto Tribunal Constitucional que:</p> <p><i>“El mandato constitucional de proteger el trabajo como derecho-deber, afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana. La especial protección estatal que se exige para el trabajo alude a conductas positivas de las autoridades, así como al diseño y desarrollo de políticas macroeconómicas que tengan por objeto fomentar y promoverlo, de modo que quienes lo desarrollan (los trabajadores) puedan contar con suficientes oportunidades para acceder a él y con elementos indispensables para derivar de su estable ejercicio el sustento propio y familiar. Pero también implica, al lado del manejo económico, la creación de condiciones normativas adecuadas a los mismos fines, esto es, la previsión de un ordenamiento jurídico apto para la efectiva garantía de estabilidad y justicia en las relaciones entre patronos (oficiales o privados) y trabajadores.”.</i></p> <p>5.2.1. Licencias remuneradas en el Código Sustantivo del Trabajo colombiano</p> <p>a) Ordena que en caso de fallecimiento del cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, se otorgue una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral.</p> <p>b) Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.”.</p>

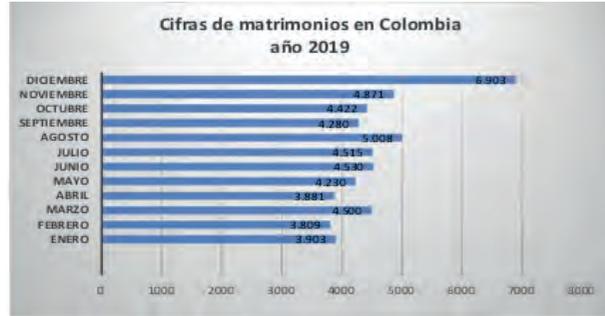
c) El esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.

5.3. El impacto de la licencia de matrimonio en el sector productivo del país

Entre el mes de enero y marzo de este año 2020 se registraron en todo el territorio nacional 10.624 matrimonios, por información suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro ante esta Unidad de trabajo Legislativo el día 16 de junio de 2020, como se muestra en la gráfica 1.



En el mismo informe se realiza un seguimiento al número de matrimonios que se han presentado en el país mes a mes en el año 2019, como podemos observar en la gráfica 2, arrojando un total de 54.852 matrimonios en el año mencionado.



Gráfica 2

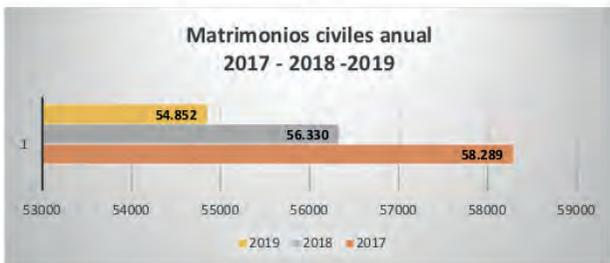
Observamos que el primer trimestre del año 2020 en comparación con el año 2019 se presentó en el territorio colombiano 10.624 matrimonios, evidenciando una reducción de 1.588 matrimonios con relación al primer trimestre del año anterior, como se muestra en la gráfica 3.



Gráfica 3

Cifras que son muy dicentes, más aún si se tiene presente que estos datos se reflejan en años de absoluta normalidad donde no existen explicaciones en la disminución del número de matrimonios con ocasión a la pandemia, como podrían interpretarse las cifras del año 2019 después del segundo trimestre donde los

efectos de la pandemia han dejado como consecuencias fuertes alteraciones en cifras en índices de diferentes mediciones en el país.



Gráfica 4

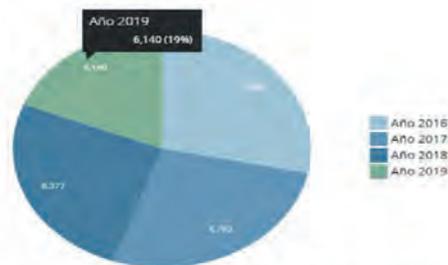
Esto nos permite observar algunas proyecciones frente al futuro de los matrimonios en Colombia, si tomamos como referente las cifras del 2017 (porque las del 2019 son más bajas), y teniendo en cuenta que la cifra no tiende a aumentar año tras año, por el contrario, tiende a disminuir; tenemos que se celebrarían 58.289 matrimonios en el país, lo cual daría alrededor de 116.578 personas que contraerían matrimonio en el país, sumado a esto es importante indicar que de acuerdo con las cifras de mercado laboral reveladas por el DANE para el mes de abril del año 2020, de 16.525.000 personas ocupadas en el país, únicamente 6.323.000 se encuentran ocupadas como empleado particular, es decir el 38,3% de las personas ocupadas en el país laboran para una empresa del sector privado.

En este sentido, si partimos del hecho que las 116.578 personas que contraerían matrimonio en el país son personas ocupadas "hecho poco probable" si se tiene presente que de acuerdo con los mismos datos del DANE 23.227.000 corresponden a personas desocupadas o inactivas; únicamente 44.649 personas de las que contraen matrimonio se encuentran laborando en el sector privado del país.

Desde este punto si se tiene presente que el número de trabajadores que hoy laboran para el sector privado, tal y como lo hemos indicado es de 6.323.000 personas, y de este total únicamente contraerían matrimonio 44.649 trabajadores por año, nos permite concluir que el número de trabajadores que harían uso de la licencia por concepto de matrimonio por año sería equivalente al 0,70% sobre la planta de personal de las empresas del país.

Si revisamos la cifra frente a los datos existentes, dados a conocer por el DANE*, en tiempos de ausencia de la pandemia como sería frente al mes de diciembre del año 2019, momento en el cual el Covid 19 no había generado efecto alguno frente a la economía colombiana, podemos observar que el impacto sería aún menor, si se tiene presente que para dicho momento el número de personas que laboraban como empleado particular era equivalente a 8.897.000 personas, si miramos la equivalencia de los 44.649 trabajadores, nos encontramos que en tiempos de ausencia de pandemia el número de trabajadores que harían uso de la licencia sería equivalente al 0.5%.

En materia de declaraciones de uniones maritales de hecho en el país, de acuerdo con lo indicado por el portal de datos abiertos del Gobierno nacional en el que se dan a conocer las cifras de la Superintendencia de Notariado y Registro, construidas con la información proporcionada por las notarías del país, se da a conocer que el número de registro de uniones maritales de hecho es bajo, y más aún que ha venido disminuyendo año tras año.

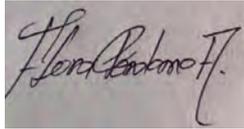


Tomado de Datos abiertos, Uniones Maritales de Hecho en Colombia, Justicia y Derecho, sitio Web, <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Uniones-Maritales-De-Hecho-En-Colombia/xxkm-h7j>

Al respecto, tenemos que para el año 2016 se tuvo registro de 9.202 uniones maritales de hecho, cifra que para el año 2017 disminuyó a 8.782, en el 2018 las cifras arrojadas fueron de 8.377 y finalmente en el año 2019 disminuyó a 6.140, declaraciones ante las notarías del país. Si tenemos como referente la cifra del último año tendremos que existirían alrededor de 12.280 personas que declararon su unión marital de hecho en el país, y si partimos del presupuesto que todas las

<p>personas corresponden a personas ocupadas (de no tener este presupuesto como válido las cifras serían aun inferiores).</p> <p>Teniendo presente tal y como ya lo hemos indicado, únicamente el 38,3% de las personas ocupadas en el país laboran para una empresa del sector privado, podemos indicar que el promedio de personas que declaran la unión marital de hecho en el país que laborarían con el sector privado sería igual a 4.698 trabajadores. Si se tiene presente que el número de personas que hoy laboran para el sector privado del país es igual a 6.323.000 personas, tenemos que solo el 0,07% de los trabajadores disfrutarían anualmente de licencia por declaración de unión marital de hecho.</p> <p>Si tenemos como referente las cifras de diciembre de 2019, antes de iniciar la pandemia donde el número de trabajadores del sector privado era igual a 8.897.000 personas, el número de beneficiarios de la licencia anualmente se reduce al 0,05% de la planta de personal, por concepto de licencia por declaración de la unión marital de hecho.</p> <p>En este sentido tenemos que el impacto de la licencia por matrimonio o declaración de la unión marital de hecho para empresas del sector privado sería igual a 44.649 licencias por matrimonio y 4.698 licencias anuales por concepto de declaraciones de la unión marital de hecho, las cuales en su conjunto sumarían 49,347 licencias al año.</p> <p>Esta cifra es contrarrestable con el número de trabajadores del sector para el mes de abril donde ya existían fuertes impactos de la pandemia equivalente a 6.323.000, tenemos que el 0,78% de los trabajadores de las empresas del país disfrutarían del beneficio, si contrastamos estas cifras con la cifra de empleabilidad existente en el mes de diciembre, es decir, antes de la pandemia en donde el número de trabajadores del sector era igual a 8.897.000 tenemos que el 0,55% de la planta de personal disfrutaría del beneficio.</p> <p>Entendemos las dificultades que vive la economía colombiana, no obstante, estas cifras nos muestran que este impacto definitivamente puede ser soportado por el sector productivo del país, independientemente que el comportamiento de la economía nos acerque más a la cifra del 0,78% o al 0,55%, más aún, si se tiene presente que esta licencia sería reconocida únicamente dos años con posterioridad a la sanción de la Ley, momento en el cual se prevé que se haya mitigado significativamente los impactos de la pandemia sobre el sector productivo del país.</p> <p>5.4. La licencia matrimonial como factor de reactivación económica</p> <p>Desde los primeros momentos de la pandemia se observaron los significativos impactos que esta tuvo sobre las economías del mundo, al respecto la <i>Revista Dinero</i> en artículo titulado "Coronavirus: los gráficos y mapas que muestran su impresionante impacto económico" mostraba cómo empresas de muchos sectores iniciaban a afrontar grandes pérdidas económicas. En este mismo artículo hace</p>	<p>referencia al sector turismo y el sector transporte como los más afectados, estos impactos eran descritos como "Turismo y viajes en picada"</p> <p>Se tiene previsto que estos impactos puedan llegar a extenderse hasta finales del año 2021, esto de acuerdo con las proyecciones dadas por el Banco de la República, quien indica que la economía colombiana solo alcanzaría los niveles de productividad a finales del año 2021, con ocasión a la existencia generalizada de temores en</p> <p>los mercados y la disminución de la dinámica de crecimiento económico con ocasión al aislamiento nacional obligatorio.</p> <p>Las dificultades afrontadas por este importante sector son bien relacionadas por el Periódico <i>Portafolio</i>, el cual recuerda que este importante sector representa el 10% del Producto Interno Bruto Mundial, proporción que podría verse afectada de manera significativa con la pandemia. En la misma se resaltan cifras proporcionadas por la Organización Mundial del Turismo, las cuales indican que "la dinámica del turismo internacional descendería entre un 20-30% con respecto al año anterior, lo cual significa pérdidas de 30-50 billones de dólares en el gasto de los visitantes internacionales".</p> <p>En este difícil panorama que ha afrontado el sector turístico del país, la licencia matrimonial está llamada a incentivar el aumento del turismo interno, a través de la proporción del tiempo necesario para el desarrollo de integraciones familiares de pareja, en las que ciudades como Cartagena podrán recibir un alto número de turistas, permitiendo de esta forma reactivar sus economías, más aún cuando se garantiza la remuneración del trabajador en el tiempo que disfruta de su licencia matrimonial.</p> <p>5.4.1. Turismo y bodas, sector afectado económicamente con la pandemia</p> <p>El Periódico el <i>Universal</i> de Cartagena, en artículo del día 19 de mayo del presente año, en artículo titulado "Turismo de bodas, otro perjudicado por el coronavirus en Cartagena" colocó de presente la afectación que ha tenido el sector, que de acuerdo con lo indicado por el mismo artículo es una de las fuentes de mayores ingresos para la ciudad. En el artículo se resalta que:</p> <p>"Según Luis Manuel Gómez, miembro activo del núcleo de Wedding Planner de la Cámara de Comercio de Cartagena y de Fenalco Bolívar, las bodas generan alrededor de 114.355 turistas nacionales e internacionales al año, que por lo menos permanecen tres días en la ciudad y benefician a otros sectores de esta cadena como los hoteles, las agencias de viajes, los restaurantes, fotógrafos y por supuesto los organizadores de bodas."</p> <p>En este mismo artículo se resalta la importancia de este sector de la economía para esta importante ciudad, al respecto se indica que "Además debido a todo lo que amerita un evento de estas características, es uno de los sectores que más empleo genera: catering, transportes, fotografía y video, decoración, tarjetería, producción</p>
<p>de sonido e iluminación, maquillaje y peluquería, entre otros" y continúa indicando que "Por este motivo no son pocas las consecuencias que ha tenido el COVID-19 sobre el gremio, que se ha visto obligado a aplazar e incluso cancelar eventos que generan pérdidas millonarias y disminución del empleo."</p> <p>En el mismo sentido el portal de noticias Mundo Noticias de la Ciudad de Cartagena en artículo titulado "El turismo de bodas y su afectación económica frente al COVID 19" indica frente a este sector del turismo que:</p> <p>"Consideradas como petróleo turístico, las bodas de destino son un millonario negocio, que genera visitas de alrededor de 114.355 turistas nacionales e internacionales al año, que llegan y permanecen por más de 3 días en la ciudad y que han convertido a Cartagena en el destino más importante en bodas de Colombia. Por lo anterior, se demandan los productos y servicios de muchos proveedores directos e indirectos, tales como: alojamientos, agencias de viajes, restaurantes, catering, organizador de bodas o Wedding Planner, locaciones, transportes, fotografía y video, decoración y ambientación con flores, tarjetería, producción de sonido e iluminación, maquillaje y peluquería, actividades recreativas, visitas y excursiones, guías turísticos, iglesias, entre otros. Aportando la disminución del desempleo, impulsado la promoción del destino y el aumento de la economía local."</p> <p>El turismo de bodas no es un negocio exclusivo del país, tampoco es nuevo en el mundo, desde el año 2015 ya el periódico mexicano <i>El Financiero</i> daba a conocer los importantes efectos económicos que tenía la celebración de las bodas para el sector turismo, al respecto indicó que:</p> <p>"ahora que estamos a punto de entrar en este periodo estelar del amor y las bodas, vale la pena reparar en que este contrato y sacramento, aunque no lo parezca, tiene mucho que ver con el turismo y es una industria en expansión que impacta fuertemente en la economía de muchos destinos turísticos".</p> <p>Culmina este artículo por reconocer los importantes sectores que se ven favorecidos con la industria de bodas al interior de los Estados, al respecto indica que:</p> <p>"Una de las bondades de este segmento es que, además de representar un negocio millonario, demanda los productos y servicios de más de 50 proveedores directos que están presentes en las bodas como floristas, fotógrafos, músicos, por citar algunos; más otro número similar de proveedores del ramo turístico como taxis, tours, guías de turistas o artesanos, por lo cual la derrama económica que produce permea en todas las capas de una localidad."</p> <p>Es importante indicar que el sector turismo en el país venía en un continuo crecimiento, obteniendo cifras muy importantes para el año 2019, donde tal y como lo indicó el Periódico económico <i>Portafolio</i> en artículo del 24 de febrero del 2020. Este artículo al respecto indica que "el año pasado fue uno de los mejores para el sector en el país, principalmente porque el número de estos visitantes fue de</p>	<p>4.515.932, un crecimiento del 2,7% con respecto a 2018. También fue récord en ocupación hotelera, que alcanzó el 57,8%, y en ingresos nominales de las agencias de viajes, con un alza del 3,7%."</p> <p>Es importante recordar que dentro de las razones que explican este importante crecimiento que venía observando el sector, se encuentra justificado en el reconocimiento de ciudades del país como las más importantes por sectores en la entrega de los "World Travel Awards" (los premios internacionales de la industria de viajes mejor conocidos como los "Oscar del Turismo").</p> <p>Tal y como lo dio a conocer en el país el periódico <i>El Espectador</i> en artículo titulado "Colombia, el mejor destino de Suramérica según los 'Oscar del Turismo'", es el caso de Bogotá, reconocida como el mejor destino para reuniones y conferencias, al igual que Cali como destino cultural de Suramérica, de igual forma se reconoce a la ciudad de Cartagena como el mejor destino para lunas de miel de Suramérica.</p> <p>6. Experiencias internacionales</p> <p>La iniciativa legislativa que se somete a consideración de la Comisión Séptima de Senado ha tenido aplicación en otras legislaciones en el mundo con resultados favorables para las familias, son estas las que nos brindan herramientas que permiten fortalecer nuestro ordenamiento jurídico. A continuación, podremos observar cómo la licencia matrimonial no es una idea ajena al contexto internacional.</p> <p>6.1. Experiencias en América Latina</p> <p>a) Argentina</p> <p>El régimen de contrato de trabajo argentino, por medio del cual se establece un régimen de licencias especiales, entre las cuales se encuentra la licencia remunerada de 10 días por matrimonio, de la cual pueden disfrutar los trabajadores de dicho país,</p> <p>"Régimen de las licencias especiales</p> <p>El trabajador gozará de las siguientes licencias especiales:</p> <p>(...) Por matrimonio, diez (10) días corridos (...)."</p> <p>De igual forma el régimen especial de contrato de trabajo para personas de casas particulares haciendo referencia a las clases de licencias especiales establece que:</p> <p>El personal comprendido en el presente régimen gozará de las siguientes licencias especiales pagas: (...) Por matrimonio, diez (10) días corridos (...).</p> <p>endrán derecho al goce de la licencia completa prevista en este inciso, quienes, como mínimo, presten servicios en forma normal y regular por espacio de dieciséis</p>

<p>(16) o más horas semanales. En los demás casos, la licencia será proporcional al tiempo de trabajo semanal de la empleada/o (...)”.</p> <p>b) Brasil</p> <p>El Estado brasileño otorga permiso para que los empleados dejen de comparecer al servicio sin perjuicio de su salario en algunos eventos, entre ellos, contempla que el trabajador podrá hacer uso de tres días consecutivos de permiso pagado por motivo de matrimonio.</p> <p>El empleado podrá dejar de comparecer al servicio sin perjuicio del salario:</p> <p>(...) II - hasta 3 (tres) días consecutivos, en virtud de matrimonio (...).”</p> <p>c) Bolivia</p> <p>El Estado boliviano adoptó la decisión de incorporar en el Estatuto del Funcionario Público un permiso remunerado de tres días hábiles por haber contraído matrimonio, en favor de los servidores públicos del país, al respecto este establece que:</p> <p>“Los servidores públicos tendrán derecho al goce y uso de licencias, con derecho a percibir el 100% de sus remuneraciones y sin cargo a vacaciones, en los siguientes casos: (...) Por matrimonio: 3 días hábiles, previa presentación del certificado de inscripción y señalamiento de fecha expedida por el Oficial de Registro Civil. (...)”.</p> <p>d) Chile</p> <p>En el año 2014 se modificó el Código Laboral chileno con el objetivo de otorgar un permiso de cinco días hábiles continuos a los trabajadores que contrajeran matrimonio. El articulado señala que este permiso se podrá utilizar, a elección del trabajador, en el día del matrimonio y en los días inmediatamente anteriores o posteriores al de su celebración.</p> <p>“En el caso de contraer matrimonio o celebrar un acuerdo de unión civil, de conformidad con lo previsto en la Ley 20.830, todo trabajador tendrá derecho a cinco días hábiles continuos de permiso pagado, adicional al feriado anual, independientemente del tiempo de servicio. Este permiso se podrá utilizar, a elección del trabajador, en el día del matrimonio o del acuerdo de unión civil y en los días inmediatamente anteriores o posteriores al de su celebración”.</p> <p>e) Uruguay</p> <p>La legislación uruguaya prevé una licencia de tres días por matrimonio, uno de dichos días debe coincidir con la fecha en que se celebró el mismo. A su vez el trabajador debe realizar un aviso fehaciente al empleador del casamiento, en un plazo mínimo de 30 días previos al mismo y en un plazo máximo de 30 días deberá</p>	<p>acreditar el acto de celebración del matrimonio ante su empleador mediante la documentación probatoria pertinente y en caso de no hacerlo, le podrán descontar los días como si se tratara de inasistencias sin previo aviso.</p> <p>“(Licencia por matrimonio). Los trabajadores tendrán derecho a disponer de una licencia de tres días por matrimonio. Uno de los tres días deberá necesariamente coincidir con la fecha en que se celebra el mismo.</p> <p>Los trabajadores que utilicen la licencia especial prevista en este artículo deberán realizar un aviso fehaciente al empleador, de la fecha de casamiento en un plazo mínimo de treinta días previos al mismo.</p> <p>Este plazo podrá reducirse cuando por razones de fuerza mayor, debidamente acreditadas, no pueda cumplirse con lo dispuesto en ese tiempo. En un plazo máximo de treinta días deberá acreditar el acto de celebración del matrimonio ante su empleador mediante la documentación probatoria pertinente y, en caso de no hacerlo, los días le podrán ser descontados como si se tratara de inasistencias sin previo aviso”.</p> <p>6.2. Experiencias en otros países del mundo</p> <p>a) Francia</p> <p>El capítulo dos del Code du Travail, contempla un permiso remunerado de cuatro días, una vez el trabajador haya contraído matrimonio.</p> <p>“Vacaciones de articulación entre el trabajo y la vida familia, Licencias para eventos familiares El empleado tiene derecho, por justificación, a una licencia: 1° por su matrimonio o por la celebración de un pacto de solidaridad civil”.</p> <p>b) Italia</p> <p>Italia es uno de los países que adoptó esta licencia, lo hizo desde 1934, al respecto el Contrato</p> <p>Colectivo de Trabajo determinará un permiso de 15 días consecutivos con motivo del matrimonio.</p> <p>“Licencia pagada</p> <p>Solicitud del empleado, se otorgarán vacaciones pagadas para los siguientes casos que estén debidamente documentados: (...)</p> <p>El empleado también tiene derecho a un permiso de 15 días consecutivos con motivo del matrimonio. Estos permisos también se pueden usar dentro de los 45 días a partir de la fecha en que se contrajo el matrimonio”.</p> <p>c) Portugal</p>
<p>El Código de Trabajo determina los tipos de faltas justificadas, entre las cuales señala que el empleador considerará un permiso de 15 días justificado por motivo del matrimonio.</p> <p>“La falta puede ser justificada o injustificada. Se consideran faltas justificadas: (...) las dadas, durante 15 días seguidos, por el momento del matrimonio; (...)”</p> <p>7. Impacto Fiscal</p> <p>Con relación al impacto fiscal del presente proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional¹⁴ estableció que:</p> <p>“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.</p> <p>Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.</p> <p>Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.</p>	<p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.</p> <p>De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada.”.</p> <p>Dicho esto, debemos indicar que el mencionado Proyecto de Ley no exige del Estado nuevas erogaciones fiscales o nuevas destinaciones presupuestales, toda vez que aquellos servidores públicos que serían beneficiarios de esta iniciativa legislativa no recibirían algún tipo de giro extraordinario o adicional en sus remuneraciones, los beneficios se limitarían a poder disfrutar de una licencia remunerada, en la cual el beneficio se materializa en tiempo libre para fortalecer sus relaciones familiares, mas no en aumento de sus ingresos económicos con ocasión al salario recibido como remuneración, por parte del Estado.</p> <p>8. Consideraciones finales</p> <p>La definición dada por el constituyente de nuestro Estado como Constitucional, Social y Democrático de Derecho a través de la Carta Constitucional, exige de sus instituciones actuar en búsqueda de garantizar la progresividad de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, y para el presente caso de todos y todas las trabajadoras que habitan en nuestro territorio.</p> <p>El presente Proyecto de Ley pretende brindar mayores garantías a este segmento poblacional de trabajadoras y trabajadores que en desarrollo de su libertad deciden organizar una nueva familia de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, proporcionando el tiempo necesario para el compartir de la nueva familia, sin ver vulnerado su derecho fundamental al trabajo o colocar en riesgo de vulneración este derecho fundamental.</p> <p>En esta oportunidad le corresponde a esta célula legislativa atender a su responsabilidad histórica y en desarrollo de ello acoger en su integralidad esta iniciativa legislativa, y dar el respectivo trámite legislativo previsto por el ordenamiento jurídico, permitiendo de esta forma hacer de la misma una Ley de la República que promueva, restablezca, garantice y proteja los derechos fundamentales de todos los trabajadores que desarrollan sus actividades laborales en el territorio nacional.</p>

<p>Por las razones planteadas, pongo a consideración este Proyecto de Ley. Cordialmente,</p>  <p>SILVIO CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara</p>	<p>COAUTORES</p>  <p>ALEJANDRO VEGA PÉREZ Representante a la Cámara</p>  <p>FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara</p>  <p>JEZMI LIZET BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara</p>  <p>ANDRÉS DAVID CALLE Representante a la Cámara</p>
---	---

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 216/20 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO CON EL FIN DE ESTABLECER LA LICENCIA MATRIMONIAL**”, 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 los Honorables Representantes SILVIO CARRASQUILLA TORRES, ALEJANDRO VEGA PÉREZ, FLORA PERDOMO ANDRADE, JEZMI LIZET BARRAZA ARRAUT, ANDRÉS DAVID CALLE. 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.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 19 DE 2020

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

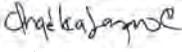
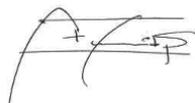
EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2020 SENADO

por medio del cual se adiciona un artículo al Decreto Legislativo 444 de 2020. “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. DE 2020</p> <p>“Proyecto de ley por medio del cual se adiciona un artículo al Decreto Legislativo 444 de 2020. “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica””</p> <p style="text-align: center;">*** El Congreso de la República de Colombia estreses</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">Capítulo I Disposiciones Generales</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene como objeto adicionar el Decreto Legislativo 444 de 2020. “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.</p> <p>ARTÍCULO 2. PLAN DETALLADO DEL USO DE LOS RECURSOS DEL FOME. ADICIONAR EL ARTÍCULO 16 A al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 16 A: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará, a más tardar el 31 de diciembre del presente año, un plan detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME y de todos los demás recursos apropiados en el marco del estado de emergencia. Este plan de gasto deberá desglosar el uso planeado de los recursos año por año hasta que se agoten los recursos, entidad por entidad, y programa por programa. Por cada programa se deberá incluir una justificación acerca de qué lo hace necesario y cómo aporta a la mitigación de la emergencia. Las asignaciones de recursos a cada programa no se podrán modificar sin aprobación del Congreso de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará, cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la emergencia, reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la pandemia.</p>	<p>ARTÍCULO 3. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  Angélica Lozano Correa Senadora de la República Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara. </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Antonio Sanguino Páez Senador Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Iván Marulanda Gómez Senador Alianza Verde </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  León Fredy Muñoz Lopera Representante a la Cámara Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Mauricio Toro Orjuela Representante a la Cámara Alianza Verde </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Gustavo Bolívar Senador Coalición Decentes </div> <div style="text-align: center;">  Juan Luis Castro Senador de la República Partido Alianza Verde </div> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2020</p> <p>Proyecto de ley por medio del cual se adiciona un artículo al Decreto Legislativo 444 de 2020. “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica””</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>Acorde con la Corte Constitucional en sentencia C – 241 de 2011, se considera que, si bien el Gobierno nacional cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para buscar rápidamente fuentes de financiación indispensables para atender los efectos nocivos y evidentes causados por un desastre de grandes dimensiones, como lo es en este caso la pandemia, también es cierto que no se trata de unas facultades ilimitadas. En tal sentido, no basta con afirmar simplemente que el monto del endeudamiento será aquel que resulte necesario para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, lo anterior por cuanto aquello equivaldría, en términos prácticos a una autorización ilimitada sin herramientas idóneas para realizar ejercicios de transparencia.</p> <p>En efecto, debe existir proporcionalidad entre la grave perturbación del orden económico y las medidas adoptadas para conjurarla. De manera que la situación extraordinaria que plantea el COVID- 19 si bien tiene una justificación material dada la gravedad de la problemática de salud pública, es clave no perder de vista que la misma no puede obedecer a planeación sin motivación técnica precisa que, permita determinar que no se generen daños colaterales desmesurados, de manera que no controvertimos la imperiosa necesidad de obtener y buscar recursos para conjurar la pandemia, pero no podemos entregar un “cheque en blanco” para atender la emergencia.</p> <p>La Corte Constitucional en EXPEDIENTE RE-238, declaró la exequibilidad del decreto legislativo 444 de 2020, “por el cual se crea el fondo de mitigación de emergencias – FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica”.</p> <p>En comunicado No. 26 de junio 24 y 25 de 2020, la Corte Constitucional concluyó “que este decreto satisface los requisitos formales y materiales de constitucionalidad previstos por la constitución, la ley estatutaria de estados de excepción y la jurisprudencia constitucional.” “Que para ello también es preciso dotar temporalmente al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con mecanismos extraordinarios que permitan desarrollar operaciones crediticias cuyo propósito sea salvaguardar”</p> <p>Pese a lo anterior, dentro del mencionado comunicado la Corte Constitucional señaló que, “... en todo caso, se debe procurar que los recursos adicionales que se destinen a enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la Emergencia decretada se obtengan de forma que no se afecte el balance del Gobierno nacional central”. Asimismo, la Corte resaltó “que la administración y la destinación de tales recursos deberá observar los principios de la</p>

<p>administración pública previstos por la Constitución Política". En consecuencia, es clave no perder de vista que la "... transparencia en el manejo de los recursos públicos empleados para atender la pandemia es fundamental para garantizar su óptimo uso, indispensable para cubrir las necesidades vitales en materia de salud y economía".¹</p> <p>En esta época es necesario defender la claridad, es decir, el acceso a la información y la transparencia Gubernamental, por ello la descripción de la distribución de los recursos en este decreto resulta bastante etérea. En países como Estados Unidos el paquete económico consta de alrededor de 400 páginas, y contiene prohibiciones expresas, por ejemplo, el Presidente Trump, no puede utilizar recursos para financiar sus hoteles o a quienes lo apoyaron en campaña. La ley 1712 de 2014 referente a la transparencia y el acceso a la Información pública Nacional, consagra el denominado "Principio de la divulgación proactiva de la información", principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis.</p> <p>"El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros."²</p> <p>Coincidimos en que es necesario tomar medidas inmediatas y conseguir recursos para apalancar la atención de la pandemia, sin embargo, es clave propender porque exista un acceso pleno a toda la información que sustente las reglas de uso de los recursos y se garantice la idoneidad de la ejecución de los mismos tomados para fondar el FOME, y los demás fondos para financiar la pandemia.</p> <p>Considero que si bien el Gobierno posee un amplio margen para actuar con discrecionalidad y en ese sentido encontrar la forma más expedita de liquidez para conseguir fuentes de financiación para la crisis, es indispensable que para atender los efectos nocivos de la pandemia, también se tenga presente que no se trata de unas facultades ilimitadas, y en ese sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-241/11 al pronunciarse sobre la Constitucionalidad de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública ocasionada por el fenómeno de La Niña, señaló:</p> <p><i>"En tal sentido, no basta con afirmar simplemente que el monto del endeudamiento será aquel que resulte necesario para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos por cuanto aquello equivaldría, en términos prácticos, a una autorización ilimitada, a una especie de "cheque en blanco", a favor del Ejecutivo. Por supuesto que no le corresponde al juez constitucional entrar a determinar con exactitud la cuantía que requiere el</i></p> <p>¹ Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. "Análisis sobre la transparencia en la disposición y destinación de los recursos públicos destinados a atender la Emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID - 19. Informe #11 21 de junio de 2020. P. 2.</p> <p>² Ibidem. P. 9 y 10.</p>	<p><i>Gobierno Nacional para atender la situación de excepción, por cuanto aquello dependerá del resultado de estudios técnicos en la materia y de valoraciones de conveniencia, ajenas al juicio de constitucionalidad. Sin embargo, también queda claro que la medida debe ser conforme con el espíritu constitucional que gobierna la figura de los estados de excepción en Colombia, lo cual significa que se trate de un instrumento temporal que apunte directamente a conjurar los efectos inmediatos y próximos de la situación de anomalía y no a resolver problemas estructurales, cuya solución es a largo plazo, y para lo cual la Constitución prevé otros instrumentos de política económica, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo."</i> (Se resalta)</p> <p>Es importante que exista motivación suficiente encaminada a corroborar que el gobierno actuó bajo el principio de transparencias, y la normativa objeto de análisis debe soportar cualquier examen que permita corroborar que la misma respeta los límites constitucionales a medida que se vayan ejecutando los recursos atendiendo los principios de la administración pública, y por ello debe poseer reglas claras en la consecución de su fin, que está representado en la rápida obtención de recursos económicos, pero única y exclusivamente en los rubros y cuantías necesarias para conjurar la crisis, y en la acreditación de su ejecución de forma clara y de cara a la ciudadanía. Acorde con lo anterior pese a que la norma fue avalada por la Corte Constitucional, es necesario señalar que esto no es óbice para que no se incorporen mecanismos que faciliten el acceso a la información y hagan efectivos los ejercicios de transparencia, la finalidad del decreto pese a la emergencia debe atender la lógica de describir acciones concretas que permitan conjurar la crisis sin dotar las medidas de una temporalidad indefinida y con un control continuo de su ejecución adecuada, en tanto la pandemia y sus efectos continuarán por más tiempo.</p> <p>De manera que no basta con afirmar y enunciar simplemente el uso de los recursos, es necesario en términos prácticos orientar directrices para que los recursos que se consigan para conjurar la crisis cumplan con su finalidad, y establecer una correcta disposición de las partes dentro de un todo que se encuentra representado por el direccionamiento claro de recursos y acciones que permitan conjurar la pandemia de cara a la ciudadanía.</p> <p>En el caso concreto se debe tener presente que pese a lo extraordinario de la situación que implica una anomalía en materia de salud pública, eso no permite que la urgencia de contar con recursos justifique prescindir de ciertos procedimientos y especialmente prescindir de publicidad armónica y comprensible para la ciudadanía. Resulta razonable la adición al Decreto 444 de 2020, con el objetivo de entregar herramientas concretas de seguimiento del manejo de recursos y blindar controles derivados de ejercicios de transparencia fundamentales. La sentencia C-241 de 2011 de la Corte Constitucional, señaló:</p> <p><i>"Así pues, en el caso concreto, el juez constitucional considera que, si bien la situación de anomalía permite que (i) el Gobierno Nacional se autorice a endeudarse, a efectos de contar con los recursos económicos necesarios para atender la crisis invernal y (ii) que la urgencia de contar con aquellos justifique prescindir de ciertos procedimientos y controles, también lo es que dicha medida no puede exceder los límites inherentes a un estado de excepción. De tal suerte que no se puede tratar de una autorización para</i></p>
<p><i>endeudarse (i) de manera constante y sin mayores controles; ni (ii) para atender proyectos a largo plazo, propios de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo"</i></p> <p>La autorización contentiva de reorientación de recursos de Fondos Especiales de la Nación, debe enmarcarse y aplicarse dentro de los límites y fines estrictos de la institución de la emergencia.</p> <p>La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia</p> <p>En el análisis desarrollado por el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, se determinó que:</p> <p><i>"...si bien en declaraciones recientes se ha afirmado que el Gobierno está destinando el 11% del PIB a las necesidades de la pandemia, en realidad el 6% del PIB son garantías de créditos, no recursos gastados en atención a la emergencia. La principal fuente de recursos que verdaderamente pueden constituir un gasto son los que están centralizados en el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, que asciende al 2,4% del PIB. Es distinto tener recursos a la mano para cuando se necesiten, que es en lo que consiste el FOME, que realmente gastarlos en la emergencia. A la fecha, los traslados del FOME y otras fuentes a distintas entidades del Gobierno para la atención a la pandemia son \$3,9 billones o 0,37% del PIB. Nuevamente, es distinto trasladar recursos entre entidades que realmente gastarlos. Así, encontramos que la totalidad de los contratos firmados por el Ministerio de Hacienda y otras entidades es de apenas \$2,7 billones o 0,25% del PIB"</i>³.</p> <p>En ese sentido llama la atención que los recursos contenidos en el FOME en relación con sus magnitudes expuestas en la página web y las estimaciones fundadas en los decretos según cálculos del Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana tienen una diferencia del orden de \$0,1 billones.</p> <p>Es así como tampoco se encuentran coincidencias en las diferentes fuentes de información así:</p> <p><i>"...en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se exponen 58 declaraciones oficiales del Ministro y los Viceministros. En por lo menos dos de ellas se hace referencia a la magnitud total de los recursos dispuestos: una declaración del ministro en un debate de control político en el Congreso de la República, el 29 de abril, y una declaración del viceministro general en la alocución presidencial del 27 de mayo. En la primera declaración, se afirmó que se han invertido recursos del orden de \$30 billones. Por su parte, en la segunda declaración, se expuso que se han dispuesto recursos del orden de \$117,2 billones, correspondientes al 11% del PIB. Las magnitudes de los recursos dispuestos, entre las declaraciones del ministro y el viceministro, tienen una diferencia del orden de \$80 billones"</i>⁴.</p> <p>³ Ibidem. P. 2 y 3.</p> <p>⁴ Ibidem. P. 5.</p>	<p>En cuanto al uso de los recursos, a la fecha no existe una plataforma centralizada de consulta pública armónica en la que se publiciten y divulguen los planes de gasto o la totalidad de los gastos de recursos realizados en el marco de la emergencia sanitaria, de manera que se deben consultar distintas fuentes oficiales que están en formatos complejos que obstaculizan su entendimiento de cara a la ciudadanía. Vale la pena reseñar que el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana observó:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frente a los documentos normativos se pueden consultar las resoluciones por medio de las cuales el Ministerio traslada recursos del FOME pero no se incluye su destinación específica en todos los casos. - En el Portal de Transparencia Económica – PTE se presentan los contratos realizados por el Estado con particulares como respuesta a la emergencia, pero sí, por ejemplo, el Estado realiza una actividad de respuesta a la pandemia sin contratar a un particular con este fin, esta no aparecería reportada aquí <p>¿Cuánto dinero se ha gastado efectivamente en la atención a la emergencia?</p> <p>Según el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana "si bien el ministro anunció \$7,1 billones para la atención en salud, las resoluciones oficiales muestran transferencias de apenas \$0,94 billones al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud".</p> <p><i>En efecto "... no exista un plan de gasto detallado para la respuesta a la pandemia que pueda ser conocido por el público, y que la única fuente a través de la cual la ciudadanía puede enterarse de los planes del gobierno sean declaraciones casuales de funcionarios, en las cuales el gasto se desglosa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • A grandes rasgos y de manera cambiante. • Sin que el desglose sea legalmente vinculante. • No peso a peso, sino por billones o decenas de billones de pesos"⁵. <p>Finalmente es clave señalar que las alertas sobre la imperiosa necesidad de generar claridad en los reportes provienen de varias voces autorizadas, y en ese sentido Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora en una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020, señalaron:</p> <p><i>"Según el Cuadro 2, hay presupuestados \$25,2 billones para la mitigación de la emergencia a través del FOME, de los cuales \$22,5 billones corresponden a Hacienda y solamente \$0,7 billones al sector salud y protección social"</i>.</p> <p>⁵ Ibidem. P. 3.</p>

Cuadro 2. Recursos del Presupuesto para la emergencia (Miles de Millones \$)

	Apropiación Vigente	Norma
1. Fondo de Mitigación de Emergencia -FOME	15,340	
Decreto 519, 571 y 572 de 2020		
Decreto 519	15,100	
Decreto 571	329	
Decreto 572	9,811	
Defensa y Policía	346	Resolución No. 1063 de abril 29
Defensa	222	
Policía	105	
Defensa Civil	20	
Trabajo	271	Resolución No. 1173 y Resolución No. 1122
Hacienda	12,540	
Judicial y del Derecho	25	Resolución No. 1030
Presidencia de la República	460	Resolución No. 1002 y Resolución No. 0994
Salud y Protección Social	677	Resolución No. 1074 y Resolución No. 0994
Cultura	30	Resolución No. 1237
Inclusión Social y Reconciliación	992	Resolución No. 1154 y Resolución No. 1093
Industria y Comercio	40	Resolución No. 1082
Agricultura	130	Resolución No. 1081
2. Fondo Nacional de Garantías -FNG	3,250	
Decreto 523 de 2020	3,250	
Hacienda	3,250	
3. Traslados Entidades del PGN	901	
Comercio, Industria y Turismo	26	Resolución 0943 y 0861 del MHCP
Inclusión Social y Reconciliación	280	Resolución 00626
Presidencia de la República	200	Resolución No. 0942
Relaciones Exteriores	7	Resolución No. 0924F de
Salud y Protección Social	268	Resolución 0793, Resolución 0862, Resolución 0942
Trabajo	120	Resolución No. 0950
Decreto No. 813 de junio 4 de 2020 /1	23,855	Adición Ingresos
Recursos de Capital	12,731	
Fondos Especiales de la Nación	124	
INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN	23,731	REDUCCIÓN
Ministerio de Minas	124	ACCESO AL SERV. PUB. DOMICILIARIO DE GAS
Total PGN Recursos Emergencia (1+2+3)	53,246	

J/ Este decreto presenta la caída de los Ingresos Corrientes y las nuevas fuentes de financiamiento para cubrirse. Se incluyó por estar en el marco de la Emergencia Económica. Sin embargo, parte de esos recursos van a cubrir los gastos del PGN 2020 como los gastos que se requieren para hacer frente al Covid-19. Hay que tener presente este hecho.
Fuente: MHCP y Presidencia de la República. Elaboración y cálculos de los autores. Corte a junio 18 de 2020

Fuente: Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora. "Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020".

Sin embargo, en respuesta del Ministerio de Hacienda a un derecho de petición señalan que las asignaciones al 27 de mayo por parte del FOME a Hacienda son del orden de \$3.9 billones (Cuadro 3). De donde se coligió que se observan diferencias al cotejar fuentes de información correspondientes al Presupuesto Emergencia Covid-19.

Cuadro 3. Distribución de recursos del FOME al 27 de mayo de 2020 (Miles de millones de \$)

Concepto	Entidad	Valor	Tipo y no de acto administrativo
Dirección de IVA	Departamento Administrativo de la Previsión Social	286	Resolución 626 de 2020
	Ministerio de Trabajo	120	Resolución 950 de 2020
Asistencia Humanitaria alimentaria para el adulto mayor	Unidad de Nacional para la gestión de riesgo de desastres	200	Resolución 0942 de 2020
Asistencia a colombianos en el exterior	Carceraria	7	Resolución 924F de 2020
Lineas crédito Bancolombia "Colombia Responde" y "Colombia Responde para Todos"	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	28	Resolución 861 y 841 de 2020
	Ministerio de Salud y Prosperidad Social	252,95	Resolución 793, 862 y 942 de 2020
	Instituto Nacional de Salud	15	
	Presidencia de la República	50	
Fortalecimiento Sistema de Salud	Unidad de Nacional para la gestión de riesgo de desastres	410,23	Resolución 934, 1002 y 1074 de 2020
	Ministerio de Salud y Prosperidad Social	677	
Hospitales para médicos - atención emergencia sanitaria	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	38,8	Resolución 1082 de 2020
Abastecimiento alimentario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	130,0	Resolución 1081 de 2020
Elementos de bioseguridad para centros de recepción	USPEC e INPEC	25,5	Resolución 1031 de 2020
Giros extraordinarios Programas Sociales	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social	841,6	Resolución 1093 y 1154 de 2020
	Ministerio de Trabajo	277,0	Resolución 1122 y 1173 de 2020
Sumidad Sector Defensa	Ministerio de Defensa	346,3	Resolución 1053 de 2020
Recursos distribuidos del FOME		3,648	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cifras al 27 de mayo de 2020

Fuente: Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora. "Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020".

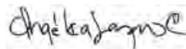
En consecuencia, es conveniente contar con mayor precisión sobre las cifras y dado que de las existentes se concluye que existe un espacio amplio para la reasignación de gastos de emergencia correspondientes a hacienda, es por ello son vitales los reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la pandemia, con el objeto de dirigir cuantiosos recursos para la financiación programas sociales prioritarios como la renta básica de no haberse acreditado resultados en la política existente.

Finalmente resaltar que los ejercicios de transparencias son claves para la idoneidad del manejo de los recursos y que varios académicos y expertos vienen advirtiendo la imperiosa necesidad de ser más rigurosos, armónicos y claros en la entrega de la información por ello es clave la adición

del Decreto 444 para entregar herramientas que consoliden ejercicios de transparencia y veeduría ciudadana.

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

De los Honorables Congresistas,



Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde



Fabián Díaz Plata
Representante a la Cámara.



Antonio Sanguino Páez
Senador
Alianza Verde



Iván Marulanda Gómez
Senador
Alianza Verde



León Fredy Muñoz Lopera
Representante a la Cámara
Alianza Verde



Mauricio Toro Orjuela
Representante a la Cámara
Alianza Verde



Gustavo Bolívar
Senador
Coalición Decentes



Juan Luis Castro
Senador de la República Partido
Alianza Verde

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la República (2020). Informe al honorable Congreso de la República sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020
- Corte Constitucional. Sentencia C-241/11. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-241-11.htm>
- Corte Constitucional EXPEDIENTE RE-238. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php?proceso=11&campo=rad_asunto&date3=1992-01-01&date4=2020-05-06&todos=%25&palabra=444
- Luis Carlos Reyes (2020). Covid-19: Cuando la economía está en coma inducido. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/covid-19-cuando-la-economia-esta-en-coma-inducido/> el 21 de abril de 2020.
- Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora (2020). Impactos y Financiación de Medidas Socio-económicas de Emergencia relacionadas con la Pandemia del COVID-19 en Colombia. Bogotá, abril 6 de 2020.
- Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora (2020). “Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020”.
- Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2020). La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. “Análisis sobre la transparencia en la disposición y destinación de los recursos públicos destinados a atender la Emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID – 19. Informe #11. 21 de junio de 2020.
- Partido Alianza Verde (2020). Pronunciamento de la bancada de Senado del Partido Alianza Verde sobre el informe motivado presentado al Congreso por el Gobierno nacional, sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas en el marco de la emergencia. Bogotá, julio de 2020.

fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]»2.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de medidas tendientes a la divulgación proactiva de la información y a la entrega de un plan detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias, dado que son derechos en favor del interés general y en ese sentido el principio de la divulgación proactiva de la información, es un principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis que en ninguna instancia genera un conflicto de intereses del Congresista con el Proyecto, en tanto se funda en el principio de la transparencia.

ANEXO: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)

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

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

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

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

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

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

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 217/20 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO AL DECRETO LEGISLATIVO 444 DE 2020. “POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS –FOME Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE RECURSOS, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”**”, 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 los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO, ANTONIO SANGUINO, IVÁN MARULANDA; y los Honorables Representantes FABIÁN DÍAZ, LEÓN FREDY MUÑOZ, MAURICIO TORO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **TERCERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 19 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **TERCERA** Constitucional y enviase 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

ARTURO CHAR CHALJUB

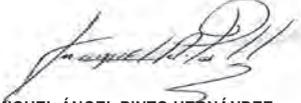
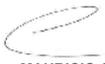
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.</p> <p>ARTÍCULO 2. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por:</p> <p>Cueva: Caverna natural del terreno causada por algún tipo de erosión de corrientes de agua, hielo o lava, o por una combinación de varios de estos factores. En el más común de los casos, las cuevas se forman por la disolución de la piedra caliza por parte de agua ligeramente ácida. A veces es apta para servir de cobijo a animales y seres humanos, pudiendo ser acondicionada para vivienda en forma de casas cueva y otros usos antrópicos.</p> <p>Gruta: Abertura expuesta de una cueva.</p> <p>Sumidero: Tipo de dolina circular que actúa como desagüe natural para el agua de lluvia o para corrientes superficiales como ríos o arroyos. Generalmente se forma en suelos de piedra caliza, donde se filtra agua ligeramente ácida que poco a poco carcome el subsuelo hasta que se forma una cueva subterránea y el agua que se sigue filtrando provoca el derrumbe del techo de dichas cuevas hasta que se forma un sumidero. Los sumideros alimentan el caudal de ríos subterráneos que a su vez suelen alimentar</p>	<p>acuíferos que son importantes fuentes de agua, tanto para los humanos como para ciertos hábitats.</p> <p>Cenote: Dolina inundada de origen kárstico. Existen varios tipos de cenotes: a cielo abierto, semiabierto y subterráneos o en gruta. Esta clasificación está directamente relacionada con la edad del cenote, siendo los cenotes maduros aquellos que se encuentran completamente abiertos y los más jóvenes los que todavía conservan su cúpula intacta.</p> <p>Sima: Caverna, generalmente en roca calcárea abierta al exterior mediante pozo o conducto vertical o en pronunciada pendiente, originada por un proceso erosivo kárstico o derrumbe del techo de una caverna.</p> <p>Dolina. Depresión cerrada de moderadas dimensiones y forma aproximadamente circular frecuente en terrenos kársticos.</p> <p>Karst. Relieve formado por disolución de rocas calizas o evaporíticas. Terreno calizo o evaporítico (es decir, originado por evaporación del agua) en el que la disolución por las aguas origina formas llamadas exokársticas y endokársticas, según estén expuestas al aire o sean subterráneas.</p> <p>Patrimonio Espeleológico: Conjunto de cuevas, grutas, sumideros, cenotes, simas, dolinas y demás denominaciones en las cuales sea susceptible de ser clasificado el relieve kárstico, ya sea exokárstico o endokárstico; incluyendo su flora, fauna, aguas y servicios ecosistémicos, así como el patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, antropológico y cultural que puedan contener.</p> <p>ARTÍCULO 3. Principio. Se consagra el patrimonio espeleológico colombiano como objeto de conservación, estudio científico, identificación, restauración, y uso sostenible en una dimensión biológica, ambiental y ecosistémica; en una dimensión geológica y paleontológica; y en una dimensión arqueológica, antropológica y cultural.</p>
<p>ARTÍCULO 4. Medidas. A partir de las disposiciones antes establecidas, el Gobierno nacional estructurará e implementará una política pública integral para la conservación, estudio científico, restauración, identificación y posibles usos sostenibles del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>A través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las entidades territoriales, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo sostenible y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP. A través de los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental SINA, adelantará y documentará actividades de Investigación y Desarrollo I+D orientadas a la conservación, conocimiento, valoración, y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>El Ministerio de Minas y Energía, a través del Servicio Geológico Colombiano SGC, se articulará a esta política por medio de sus capacidades de identificación, protección, conservación, rehabilitación, exploración y estudio científico del patrimonio espeleológico colombiano. Por medio de estas entidades, el Gobierno nacional creará un Observatorio del Patrimonio Espeleológico, con el objeto de adelantar acciones de inventario y registro.</p> <p>El Ministerio de Cultura, a través del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, se articulará a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas que comprendan patrimonio espeleológico.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, también se articulará a esta política por medio de estrategias y acciones que regulen la actividad turística y recreativa en áreas que comprendan patrimonio espeleológico, entre otras actividades generadoras de estrés antrópico.</p> <p>Parágrafo 1°. De acuerdo con esta política pública, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declarará como Áreas Protegidas aquellas áreas que comprendan</p>	<p>patrimonio espeleológico colombiano, de conformidad con la normativa vigente para tales efectos. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Parágrafo 2°. En el marco de esta política, y de conformidad con los tipos de áreas protegidas contempladas dentro del Sistema nacional de Áreas protegidas SINAP, el Gobierno nacional establecerá disposiciones específicas para el patrimonio espeleológico colombiano en materia de usos permitidos, así como de prohibiciones y de sanciones por infringirlas.</p> <p>Parágrafo 3°. Se articulará a esta política a la Academia, y a las comunidades científicas y espeleológicas. Del mismo modo, el Gobierno nacional articulará otras entidades públicas según encuentre técnicamente necesario, de acuerdo con las necesidades de la política.</p> <p>Parágrafo 4°. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con responsabilidades en su formulación e implementación.</p> <p>ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;">  IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA Senador de la República </p> <p style="text-align: center;">  ANDRÉS CRISTÓ BUSTOS Senador de la República </p>

 <p>RODRIGO VILLALBA MOSQUERA Senador de la República</p>  <p>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara</p>  <p>CARLOS JULIO BONILLA SOTO Representante a la Cámara</p>  <p>JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO Representante a la Cámara</p>  <p>HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA Senador de la República</p>  <p>JULIÁN BEDOYA PULGARÍN Senador de la República</p>  <p>NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA Representante a la Cámara</p>  <p>DIEGO PATIÑO AMARILES Representante a la Cámara</p>  <p>MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ Senador de la República</p>  <p>FABIO RAÚL AMÍN SALEME Senador de la República</p>	 <p>GUILLERMO GARCÍA REALPE Senador de la República</p>  <p>LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República</p>  <p>MAURICIO GÓMEZ AMÍN Senador de la República</p>  <p>MARIO ALBERTO CASTAÑO Senador de la República</p>  <p>LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY Senador de la República</p>
---	---

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 SENADO

“Por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MOTIVACIÓN GENERAL

El presente proyecto de ley busca ordenar la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, identificación y estudio científico, del patrimonio natural y cultural que constituyen cuevas¹, grutas, sumideros y cenotes, su restauración y el uso sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.

La iniciativa nace del esfuerzo de divulgación periodística adelantado por varios medios de comunicación, en el sentido de sensibilizar acerca de la importancia científica y ambiental de los ecosistemas kársticos, cuevas, grutas, sumideros, cenotes, y demás patrimonio espeleológico.

El trabajo del periodista Nicolás Bustamante Hernández publicado en el periódico El Tiempo en su especial “Colombia Subterránea”², supo mostrar cómo cuevas, grutas, sumideros y cenotes constituyen importantes fuentes de información para conocer el pasado geológico del territorio, al tiempo que tienen gran relevancia para las ciencias atmosféricas en el estudio de la adaptación de la humanidad al cambio climático, entre otros aspectos.

¹ Núñez Jiménez A. et. al. (1984). “Clasificación espeleométrica”. Cuevas y Carsos. Cuba: Editorial Científico-Técnica.

² Bustamante, Nicolás. En: El Tiempo. “Colombia Subterránea”. En: Especiales El Tiempo. 2018. <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/colombia-subterranea-exploracion-de-cuevas-y-espeleologia-en-el-pais-314346>

Ya en 2014, la Universidad Nacional de Colombia había publicado el artículo “*Deterioro y abandono de cuevas en el país preocupa a expertos*”³, donde se expuso cómo el turismo indiscriminado y la escasa legislación destinada a su protección, tienen en riesgo estos espacios, patrimonio natural y cultural del país. En el mismo texto, se destaca que la Sociedad Colombiana de Geología y el Servicio Geológico Colombiano, han llamado la atención sobre la necesidad de que el Congreso de la República promueva legislación que proteja las cuevas del país.

Entre otros antecedentes relevantes⁴, se encuentra el reportaje del periodista Ramiro Velásquez, en el periódico El Colombiano⁵. Según la publicación, estos espacios no gozan de ninguna protección o regulación; no son vigilados por el Estado ni atendidos por las Corporaciones y entidades ambientales. La publicación se apoya en investigaciones de la Universidad Nacional para destacar la importancia biológica y ecosistémica de estos escenarios naturales. En referencia al trabajo de la investigadora Yaneth Muñoz-Saba, la nota menciona que “*por su condición de ecosistemas casi cerrados, que dependen de aportes externos de energía para funcionar, son sistemas de alta sensibilidad que poseen especies o poblaciones de biota endémica, amenazada o en peligro de extinción; son considerados laboratorios biológicos a nivel de*

³ UN Periódico. “Deterioro y abandono de cuevas en el país preocupa a expertos” En: Ciencia y Tecnología. Agencia de Noticias 2014. URL: http://agenciadenoticias.unal.edu.co/index.php?id=1937&L=2&tx_ttnews%5Btt_news%5D=61533&cHash=129f77ea06d08da8fb5cdf153f8f631e

⁴ Marian Pawlak: Krzysztof Szafranski. (1977). “Expedición Polaca Andes-75”. Sociedad Geográfica de Colombia. Academia de Ciencias Geográficas https://www.sogeocol.edu.co/documentos/exp_ppl.pdf

⁵ El Colombiano. “En Colombia hay 260 cuevas que viven en el olvido”. 2016 URL: <https://www.elcolombiano.com/medio-ambiente/en-colombia-hay-260-cuevas-que-viven-en-el-olvido-HC3554867>

Enlace alternativo: En: Vanguardia, 2016 URL: <https://www.vanguardia.com/colombia/en-colombia-hay-260-cavernas-que-permanecen-en-el-olvido-FEVL346425>

biogeografía y evolución, y potencialmente indican la estabilidad ecológica de los sistemas que los rodean a varias escalas espacio-temporales”.

Muchas cuevas son relevantes para el mantenimiento del ciclo hidrológico, pues en su interior corren ríos y quebradas que son la conexión entre las aguas más subterráneas con los ecosistemas acuáticos superficiales (por ejemplo, ríos, quebradas, lagos, ciénagas, entre otros) así como con la humedad del suelo. De tal manera que el mantenimiento de la cantidad y calidad del agua de los sistemas acuáticos de las cuevas, impacta en la cantidad y en la calidad del recurso hídrico superficial.

Además, estos escenarios naturales revisten importancia para la investigación arqueológica y la comprensión de nuestro pasado, toda vez que culturas prehispánicas tuvieron en cuevas, lugares de culto y de rituales funerarios. Es el caso de la cueva de Las Escullas, Departamento de Santander, la cual esconde un cementerio indígena que ha sido objeto de saqueo por parte de gUAQUEROS inescrupulosos⁶. Las cuevas, también son importantes para la investigación paleontológica, y para conocer la historia natural de nuestro territorio⁷.

Por lo tanto, resulta evidente la necesidad y conveniencia de la protección de estos espacios. En ese sentido, el investigador Albeiro Rendón⁸, manifiesta que en Colombia el deterioro de las cuevas sufre un proceso acelerado, y que, para evitarlo, se hace necesaria una legislación específica que las proteja, de la cual se desprenda una política clara, con planes de gestión adecuados a nivel local, departamental y nacional.

⁶ El Tiempo. “Colombia Subterránea” (2018). En: YouTube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=rH51wOMxww>

⁷ Ibidem. 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=8xmcA2lvPh8>

⁸ Idem. Agencia de Noticias, 2014. Reproducida en El Espectador. URL <https://www.elspectador.com/noticias/nacional/deterioro-y-abandono-de-cuevas-el-pais-preocupa-experto-articulo-498086>

ANTECEDENTES

El primer antecedente legislativo del proyecto de ley es una proposición presentada durante el trámite del Plan Nacional de Desarrollo, 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, el cual obedeció a la motivación anteriormente presentada.

Sin embargo, en aquella oportunidad, esta proposición junto con otras presentadas, no lograron ser discutidas. Ante esta circunstancia, se decidió emprender el trámite de un proyecto de ley, sin que ello alterara la motivación original. Éste, fue el Proyecto de Ley 114 de 2019 Senado, radicado el 9 de agosto de 2019.

Luego de que el proyecto fuera asignado para estudio de la Comisión V Constitucional Permanente, se contó con unas primeras retroalimentaciones así como con unos primeros conceptos formales, dentro de los que se destaca uno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (8 de octubre de 2019) y otro del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia (5 de marzo de 2020). A partir de esta información, se proyectó convocar a investigadores, así como a la comunidad académica y espeleológica con el fin de sustentar la ponencia para primer debate. Con ello, se esperaba complementar la motivación basada en productos de divulgación y apropiación social del conocimiento, con resultados de investigación científica y acciones que hubiese emprendido la comunidad científica especializada.

Se esperaba con ello dar primer debate al proyecto en el curso del segundo semestre de la legislatura 2019 – 2020. No obstante, el periodo legislativo no pudo dar inicio con normalidad a instancias de la pandemia del virus SARS-CoV 2, lo cual además, hizo inviable adelantar cualquier encuentro presencial de socialización del proyecto, foro o audiencia. Ante esta circunstancia, y luego de que dar primer debate al proyecto antes del 20 de junio de 2020 se encontró inviable, se decidió retirar el proyecto de Ley 114 de 2019 Senado, con el fin de presentarlo en este nuevo periodo legislativo.

INICIATIVA LEGISLATIVA A PARTIR DE PRODUCTOS DE DIVULGACIÓN CIENTÍFICA Y DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO

Ante las necesidades sociales de avanzar hacia la sostenibilidad y el progreso económico, resulta prioritario que las comunidades científicas proyecten estrategias encaminadas a socializar y difundir entre el gran público los conocimientos para que los diferentes actores de la sociedad logren comprenderlos y asimilarlos⁹. Esta necesidad se acentúa cuando, como en este caso, la divulgación busca llamar la atención de los distintos actores sociales frente a la necesidad de legislación o de una respuesta gubernamental específica.

Esta clase de interacciones entre comunidades especializadas, sociedad civil y organismos de decisión del Estado, se encuentran en el campo de la *apropiación social del conocimiento*¹⁰. En este tema convergen una serie de factores, áreas, profesiones y disciplinas, no solo el quehacer científico que crea directamente el conocimiento, sino también, aquellas que de una u otra manera contribuyen al mejor beneficio para la comunidad. Es el caso de la comunicación y el periodismo.

Las notas de prensa que motivaron formular el proyecto de ley invitan a ver la importancia de estos procesos para sensibilizar a la sociedad frente a problemáticas en las cuales la ciencia y los científicos tienen mucho que decir, pero que en todo caso no pueden quedar limitados a los criterios y preferencias de las comunidades académicas y de

⁹ Invernizzi, Noela. (2004). Participación ciudadana en ciencia y tecnología en América Latina: una oportunidad para refundar el compromiso social de la universidad pública. Universidad Autónoma de Zacatecas. México. En: Revista CTS, nº 2, vol. 1, (pág. 67-83).

¹⁰ Colciencias - Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2010). “Estrategia nacional de Apropiación de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación”. Política vigente, en proceso de actualización por parte del Ministerio de Ciencia, tecnología e Innovación.

<https://minciencias.gov.co/cultura-en-cte/ apropiacion-social/definicion>

<https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/estrategianacional-asctii.pdf>

investigadores, sino que requieren de la participación amplia que es propia del proceso de discusión de una ley. No puede tratarse, entonces, de adelantar un proceso científico cerrado, aislado de la sociedad, y reservado exclusivamente a especialistas. Se trata de comunicar una problemática cuya comprensión requiere que un público amplio apropie y comprendan la ciencia que hay detrás, con el fin de que se produzcan cambios normativos beneficiosos tanto para la ciencia que es apropiada como para las comunidades que la apropian.

Con ello, la actividad científica logra situarse dentro de la sociedad, con lo cual obtiene más y mejores espacios de reconocimiento, financiación, y participación en el concierto amplio de las discusiones sociales. Es decir, se avanza hacia la construcción de una sociedad del conocimiento¹¹.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS DE CONSERVACIÓN EN COLOMBIA

En primer lugar, el Artículo 63 de la Constitución Política establece que “*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables*”.

La tradición colombiana de instrumentos de ley para la preservación de los ecosistemas se remonta a mediados del siglo XX con la ley 2 de 1959 sobre Economía Forestal y Conservación de Recursos Naturales Renovables, la cual en su artículo 13 establece los “Parques Nacionales Naturales” como aquellas zonas que el Gobierno Nacional, delimita y reserva de manera especial, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

¹¹ Etzkowitz, H; Leydesdorff, L. (1998). The Triple Helix a Model for Innovation Studies. En: Science & Public Policy, Vol. 25, N° 3: (pág. 195 - 203).

<p>A partir de esta ley, se prohibió en estos terrenos la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola. No obstante, el turismo sí fue permitido. Esta norma dio al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", la misión de establecer la clara demarcación de estas zonas.</p> <p>Todas estas disposiciones siguen vigentes en general, aun cuando son bastantes anteriores a la creación del Ministerio del Medio Ambiente en 1993 (desde 2011, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). Esto se amplió posteriormente, primero mediante la definición del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, así como mediante el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas RUNAP.</p> <p>Registro Único Nacional de Áreas Protegidas RUNAP¹²</p> <p>En esta Plataforma, cada una de las Autoridades Ambientales inscribe las áreas protegidas de su jurisdicción, con el fin de tener un consolidado nacional de las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, y de saber en términos cuantitativos y cualitativos cuántas son, cuál es la extensión de la superficie protegida; su localización, qué protegen y el régimen de usos de acuerdo con cada una de las categorías establecidas.</p> <p>En la herramienta RUNAP se encuentra la información ingresada por las autoridades ambientales sobre las áreas protegidas de su jurisdicción que incluye como mínimo la categoría de manejo, su localización, extensión geográfica, objetivos de conservación y destinación de uso, soportados en sus actos administrativos de declaratoria, homologación, recategorización, o sustracción para el caso de las áreas protegidas públicas y de registro para las áreas protegidas privadas (Reservas Naturales de la Sociedad Civil).</p> <p>¹² Decreto 2372 de 2010, recopilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible No. 1076 de 2015 y el Decreto Ley 2811 de 1974.</p>	<p>De forma complementaria, las autoridades ambientales también pueden incluir el plan de manejo, las denominaciones internacionales de las que ha sido objeto, el traslape con territorios colectivos y resguardos indígenas, así como información de contacto y registro fotográfico del área protegida.</p> <p>Las autoridades ambientales son las entidades competentes para ingresar y actualizar la información (ampliaciones, sustracciones, recategorizaciones etc.) de sus áreas protegidas. A través de los reportes que genera la herramienta, sus usuarios pueden consultar los listados de áreas protegidas, por departamento, municipio, autoridad ambiental, ecosistemas, administración pública o privada del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.</p> <p>Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP</p> <p>Es el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local¹³.</p> <p>En este contexto, un Área Protegida es el área definida geográficamente, que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar los objetivos específicos de conservación. Las áreas protegidas son de diversos tipos y deben corresponder a una categoría de manejo, conforme el nivel de biodiversidad que protejan, su estado de conservación, el tipo de gobernanza, la escala de gestión (nacional, regional o local), así como las actividades que en ellas se permitan.</p> <p>¹³ Decreto 1076 de 2015 - Artículo 2.2.2.1.1.3</p>
<p>Objetivos específicos de conservación de las áreas protegidas</p> <p>Señalan el derrotero a seguir para el establecimiento, desarrollo y funcionamiento del SINAP y guían las demás estrategias de conservación del país; no son excluyentes y en su conjunto permiten la realización de los fines generales de conservación del país¹⁴.</p> <p>Para alcanzar un mismo objetivo específico de conservación pueden existir distintas categorías de manejo por lo que en cada caso se evaluará la categoría, el nivel de gestión y la forma de gobierno más adecuada para alcanzarlo.</p> <p>Las áreas protegidas que integran el SINAP responden en su selección, declaración y manejo a unos objetivos de conservación, amparados en el marco de los objetivos generales. Esas áreas pueden cumplir uno o varios de los objetivos de conservación que se señalan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos. Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la sobrevivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida. Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos. Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales. Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de estas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de <p>¹⁴ <i>Ibidem</i> - Artículo 2.2.2.1.1.6.</p>	<p>atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país.</p> <ol style="list-style-type: none"> Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación, el mejoramiento de la calidad ambiental y la valoración social de la naturaleza. Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos. <p>En el acto mediante el cual se reserva, alindera, delimita, declara o destina un área protegida, se señalarán los objetivos específicos de conservación a los que responde el área respectiva.</p> <p>Tipos de Áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP</p> <p>Las áreas protegidas integrantes del SINAP pueden ser de carácter público o privado. Estas últimas, pueden ser Reservas naturales de la Sociedad Civil.</p> <p><u>ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS</u></p> <p>Son predios privados que se registran ante Parques Nacionales Naturales para que sean incluidos como áreas integrantes del SINAP y obedecen a administración privada.</p> <p><u>RESERVAS NATURALES DE LA SOCIEDAD CIVIL – RNSC:</u></p> <p>Los propietarios privados que deseen que los predios destinados como reserva natural de la sociedad civil se incluyan como áreas integrantes del SINAP, deberán registrarlos ante la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p>

<p>Así mismo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, podrán solicitar la cancelación del registro para retirar el área del SINAP.</p> <p>El registro de estas áreas protegidas se adelantará de conformidad con lo previsto en el Decreto 1996 de 1999, o la norma que la modifique, derogue o sustituya.</p> <p>ÁREAS PROTEGIDAS PÚBLICAS</p> <p>Son las que son áreas reservadas, delimitadas, alinderadas, declaradas, homologadas o recategorizadas por una autoridad ambiental de carácter nacional o regional. El calificativo "pública" de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración. Dentro de las áreas protegidas públicas, existen los siguientes subtipos:</p> <p>✓ Áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN:</p> <p>Son "las áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional, que debido a sus características naturales y en beneficio de los habitantes de la Nación se reserva y declara dentro de alguno de los tipos de áreas definidas en el Artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974" (Decreto 622 de 1977 Artículo 1).</p> <p>La declaración de Áreas Protegidas del Sistema de Parques corresponde al Ministerio de Ambiente y su administración y manejo a Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Conforme al artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974 define que el Sistema de Parques Nacionales Naturales –SPNN se compone por las siguientes tipos de áreas:</p> <p>a) Parque Nacional: área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados substancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales,</p>	<p>complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.</p> <p>b) Reserva Natural: área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.</p> <p>c) Área Natural Única: área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es un escenario natural raro.</p> <p>d) Santuario de Flora: área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.</p> <p>e) Santuario de Fauna: área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.</p> <p>f) Vía Parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.</p> <p>✓ Reservas Forestales Protectoras:</p> <p>Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales. El usos sostenible en esta categoría, hace referencia a la obtención de frutos secundarios del bosque.</p> <p>La declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.</p>
<p>La declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.</p> <p>✓ Parques Naturales Regionales:</p> <p>Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.</p> <p>La reserva, delimitación, alinderación, declaración y administración de los Parques Naturales Regionales corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos.</p> <p>✓ Distritos de Manejo Integrado:</p> <p>Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.</p> <p>La declaración y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Distritos Nacionales de Manejo Integrado. La administración podrá ser ejercida a través de la Unidad</p>	<p>Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales o mediante delegación en otra autoridad ambiental.</p> <p>La declaración, administración y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos, en cuyo caso se denominarán Distritos Regionales de Manejo Integrado.</p> <p>✓ Distritos de Conservación de Suelos:</p> <p>Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute.</p> <p>La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, mediante acuerdo del respectivo Consejo Directivo.</p> <p>✓ Áreas de Recreación:</p> <p>Espacio geográfico en los que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute.</p>

<p>La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales a través de sus Consejos Directivos.</p> <p style="text-align: center;">CUEVAS COMO PATRIMONIO MUNDIAL CULTURAL Y NATURAL</p> <p>De acuerdo con la Convención de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural¹⁵, las cuevas están dentro de la categoría de elemento dotado de valor universal, ya sean completamente naturales o parcialmente transformadas por el ser humano. De acuerdo con la Convención (Artículo 1), se considera "patrimonio cultural":</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cuevas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. ✓ Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. ✓ Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. <p>(Negritas y subrayado fuera de texto).</p> <p>¹⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. (1972). Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural. París. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html</p>	<p style="text-align: center;">EXPERIENCIAS LEGISLATIVAS DE PROTECCIÓN DE CUEVAS EN PAÍSES DE REFERENCIA</p> <p>Son numerosos los casos en los que, bajo ordenamientos jurídicos distintos al colombiano, sus sociedades han procurado diligente legislación de protección de estos escenarios naturales, atendiendo a su valor natural, científico y cultural. Entre ellos se destaca¹⁶:</p> <p style="text-align: center;">✓ <u>Reino Unido</u></p> <p>El Reino Unido protege las cuevas a través de declararlas <i>Sitio de Interés Científico Especial</i>. Se trata de la designación por ley de un área de Gran Bretaña que es, en opinión de la agencia reguladora en cuestión, de especial interés científico por su flora, fauna, características geológicas o geomorfológicas. Tales áreas pueden ser grandes o pequeñas. El declarar un lugar como <i>Sitio de Interés Científico Especial</i> reside en las tres agencias británicas de conservación de la naturaleza, a saber: el Consejo de Campo de Gales, <i>English Nature</i> y <i>Scottish Natural Heritage</i>. El carácter de <i>Sitio de Interés Científico Especial</i> proporciona un mecanismo de consulta sobre amenazas o actividades que pueden poner en peligro el interés científico especial de un sitio.</p> <p style="text-align: center;">✓ <u>Estados Unidos de América</u></p> <p>La conservación cuevas en este país cuenta con una larga tradición desde que se fundó el Servicio Nacional de Parques en 1916. En un principio, se inspiró en la necesidad y conveniencia de proteger a los murciélagos, una vez fue evidente, primero para</p> <p>¹⁶ Zhalov, Alexey. The Protection of Karst and Caves in Europe and Some Other Countries. Bulgarian Federation of Speleology, et, al. URL:https://www.academia.edu/1823816/Legislation_for_Karst_and_cave_protection_in_Europe_and_other_countries</p>
<p>científicos, y luego para tomadores de decisión, el importante papel de esta parte de la biodiversidad en los servicios del ecosistema, la preservación del equilibrio ecológico y la distribución de semillas. En este Estado, se ha dispuesto de la Ley de Servicios de Parques Nacionales de 1916, de la Ley Federal de Protección de los Recursos de Cuevas de 1988, de la Ley de Especies en Peligro de 1973, de la Ley Nacional de Protección del Medio Ambiente de 1969, de la Ley de Protección de las <i>Cuevas de Lechuguilla</i> de 1993 y de la <i>Cueva Nacional</i>, así como de la Ley del Instituto de Investigación de Karst de 1998. Todas estas leyes protegen específicamente cuevas en tierras federales para uso, disfrute y beneficios perpetuos de todas las personas.</p> <p>Adicionalmente a estas leyes federales, existen 27 estados con leyes particulares de protección de cuevas, siendo Texas el único con una ley específica de protección de murciélagos y sus hábitats. En el ordenamiento jurídico de este país, la definición de cueva varía ampliamente según el estado y abarca desde un "sitio histórico", como se define en el estado de Vermont, hasta la definición de Kentucky de "<i>cualquier vacío natural, cavidad, hueco o sistema de pasajes de interconexión debajo de la superficie de la tierra que contiene una zona oscura que incluye sistemas de agua y drenaje subterráneos naturales, pero sin incluir ninguna mina, túnel, acueducto u otra excavación hecha por el hombre, que sea lo suficientemente grande como para permitir el ingreso de una persona</i>". Hay muchas organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a la conservación y gestión de cuevas, muchas de ellas dedicadas a la protección de cuevas, que constituyen el hábitat de los murciélagos¹⁷.</p> <p>¹⁷ Lera Thomas. Legal protection of caves and bats at the turn of the millennium. Published at: http://www.caves.org/section/ccms/bat2k/index.htm</p>	<p style="text-align: center;">✓ <u>Canadá¹⁸</u></p> <p>Este, es uno de los casos de legislación más detallada, en la cual se prohíbe de manera explícita toda una serie de conductas sobre las cuevas, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Disponer, desechar, almacenar o colocar de otro modo cualquier residuo de tala, desperdicios de limpieza de terrenos, tierra, basura, animales muertos, aguas residuales, sustancias tóxicas dañinas para la vida en una cueva o reserva de cueva, deseche la basura o rechace en una cueva, esté o no en un área de reserva natural. ○ Encender en una cueva cualquier material que produzca cualquier producto de combustión que sea dañino para cualquier organismo que ocurra naturalmente en esa cueva. ○ Eliminar, desfigurar o alterar un aviso instalado por el ministerio de ambiente. ○ Vender u ofrecer en venta cualquier espeleotema. ○ Importar o exportar espeleotemas con propósito de usufructo económico. ○ Participar en la extracción de rocas en una cueva. ○ Causar o intentar una alteración en el curso de o la cantidad de flujo de agua en una cueva. <p>¹⁸ "The Cave Protection Act". (1992). British Columbia Ministry of Forests. Stewardship of Cave and Karst Resources in British Columbia: A Review of Legislation, Policy and Management.</p>

<p>Otras conductas, si bien no están completamente prohibidas, de acuerdo con la Ley, requieren de permiso explícito del Ministerio de Ambiente en los términos y condiciones que éste defina. Es el caso de:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Romper, quemar, marcar, eliminar, destruir, perturbar, deformar, dañar, rayar la superficie de una cueva o cualquier material natural de ésta, ya sea que esté adherido o roto. o Romper, forzar, manipular o de otra manera perturbar una cerradura, puerta, u otra obstrucción diseñada para controlar o impedir el acceso a cualquier cueva. o Eliminar, matar, dañar o alterar de cualquier otro modo cualquier organismo natural que se encuentre dentro de cualquier cavidad, excepto por razones de seguridad. o Excavar, remover, destruir, dañar, o alterar de cualquier manera cualquier cementerio, recurso histórico o prehistórico, sitio arqueológico o paleontológico, incluidas reliquias, inscripciones, fósiles, huesos, restos de actividad histórica humana en una cueva o reserva de cuevas. o Construir estructuras, caminos o vías en cuevas o áreas circundantes protegidas u objeto de reserva. o Participar en el corte o tala de árboles, en minería, o prospección minera o petrolera en una cueva o en áreas circundantes protegidas u objeto de reserva. o Obstruir o cambiar la filtración de agua natural en una reserva de cueva debido a la compactación o manejo de la vegetación. o Aplicar pesticidas en una cueva o en áreas circundantes protegidas u objeto de reserva. 	<ul style="list-style-type: none"> o Actividades de pesca, caza, o cualquier tipo de captura de cualquier animal en una cueva o en áreas circundantes protegidas u objeto de reserva. o Eliminar, destruir o dañar cualquier planta, animal, fósil u objeto de interés histórico o científico en una cueva o en áreas circundantes protegidas u objeto de reserva. o Introducir en una cueva cualquier especie vegetal o animal. <p>✓ <u>Rusia</u>¹⁹</p> <p>La protección y el uso de las cuevas en el territorio de Rusia se establecen en los siguientes actos normativos básicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ley de la Federación de Rusia sobre el seno (Decreto № 2395-1 / 21.02.92) 2. Situación sobre el régimen de licencias sobre el uso del seno (Decreto № 3314-1 / 15.07.92); 3. Situación modelo sobre los monumentos de la naturaleza en la Federación Rusa (Orden del Ministerio de la Naturaleza en Rusia № 33 от 14.12.92 r.). <p>✓ <u>Unión Europea</u></p> <p>Si bien no se trata de un Estado, el bloque de países constituye un importante referente. Su <i>Recomendación</i> de 1992²⁰, no obstante, no es exactamente una pieza de legislación,</p> <p>¹⁹ Fuente: http://bashcave.iip.nel/text/perspekt.htm</p> <p>²⁰ Convención de la Conservación Europea de Vida Salvaje y Hábitats Naturales. Recomendación No. 36 de 1992 sobre conservación de hábitats subterráneos.</p>
<p>exhorta a los Estados miembros a proteger cuevas y demás hábitats subterráneos atendiendo a su valor histórico, antropológico o arqueológico, (restos óseos, vestigios de homínidos, herramientas o utensilios, entre otras cosas) así como biológico y ecosistémico (vida subterránea, especies vulnerables, especies endémicas o únicas, murciélagos, concentración de biodiversidad y valor científico). Relaciona un total de 31 lineamientos específicos para la protección de cuevas y de todo tipo de formación kárstica.</p> <p>✓ <u>Estado Libre Asociado de Puerto Rico</u></p> <p>Desde el año 1985 se adoptó la "Ley para la Protección y Conservación de Cuevas, Cuevas o Sumideros de Puerto Rico", la cual dispuso la política pública sobre la protección y conservación de sus cuevas, cuevas y sumideros²¹. Establece de manera expresa actividades permitidas, así como prohibiciones y sanciones en caso de infringirlas.</p> <p>✓ <u>México</u></p> <p>En la misma dirección, el Estado de Yucatán expidió en el año 2014 el decreto 193 por medio del cual se reglamentó la Ley de Protección al Medio Ambiente en materia de cenotes, cuevas y grutas. Tal reglamento tuvo por objeto desarrollar las disposiciones de la Ley de Protección del medio Ambiente del Estado de Yucatán, en cuanto a la protección, restauración y preservación de los ecosistemas ubicados en los cenotes, cuevas y grutas, así como la prevención de su contaminación y su aprovechamiento racional, de manera que la obtención de beneficios económicos y culturales resulte compatible con el equilibrio ecológico y la salud humana. Es de anotar que los Cenotes de esta región del mundo (posiblemente relacionados con el meteorito que pudo poner</p> <p>²¹ Ley número 111 del 12 de julio de 1985; enmendada por las ley 366 del 2 de septiembre de 2000, y por la ley 200 del 14 de diciembre de 2007.</p>	<p>fin a la era de los dinosaurios) constituyen un referente turístico mundial, en torno a los cuales se desarrolla una vibrante actividad económica, importante para los habitantes de la región. (En Colombia, algunos importantes cenotes se encuentran en el archipiélago de San Andrés)²².</p> <p>CONVENIENCIA Y NECESIDAD DE UNA POLÍTICA INTEGRAL PARA EL PATRIMONIO ESPELEOLÓGICO</p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto propiciar que se implemente una política pública única que aborde de manera integral la gobernanza y administración de los fines de conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>La búsqueda de cada uno de esos fines debe contar con suficientes garantías, de manera armónica y equilibrada con todos los demás. Así, por ejemplo, so pretexto de la conservación no puede acabar limitándose las oportunidades para la investigación científica, o los usos turísticos y recreativos que pudieran ser razonables en un caso determinado. De igual modo, ni la investigación ni el uso pueden acabar deteriorando de manera permanente el patrimonio espeleológico. Se busca, entonces, que un abordaje completo permita consolidar el mejor modelo de gobernanza, evitando el riesgo de que se apliquen esfuerzos desarticulados y fragmentarios. Este abordaje implica juntar de manera armónica las competencias y especialidades de distintos sectores de la institucionalidad.</p> <p>En el articulado, pueden identificarse tres grandes dimensiones que comprenden los fines de conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico.</p> <p>²² Bustamante, Nicolás. En: El Tiempo. "Colombia Subterránea, Capítulo 3". En: Especiales El Tiempo. 2018. https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/el-animal-mas-viejo-de-colombia-colombia-subterranea-326338</p>

<p>Una, es la dimensión biológica, ambiental y ecosistémica. Respecto a ella, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con suficientes instrumentos institucionales y normativos.</p> <p>En la dimensión geológica y paleontológica, el Gobierno Nacional a través del Decreto 1353 de 2018 estableció el Sistema de Gestión Integral del Patrimonio Geológico y Paleontológico de la Nación para la identificación, protección, conservación, rehabilitación y la transmisión a las futuras generaciones de esta clase de patrimonio. En concordancia, el Servicio Geológico Colombiano a través de la expedición la Resolución 732 de 2018 reguló el desarrollo de cada uno de los trámites contemplados en el Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 1353 de 2018, con el objetivo de establecer los requisitos y procedimientos para la gestión integral del patrimonio geológico y paleontológico de la Nación. Esta es la norma que más se acerca a los fines y objetivos del proyecto de ley, y por tanto, constituye una excelente base especializada para en lo que refiere al componente geológico y paleontológico del patrimonio espeleológico. No obstante, tratándose de una herramienta propia del sector administrativo de Minas y energía, corre el riesgo de descuidar otros componentes clave. Además, al plantear actividades de conservación no queda claro si su alcance se extiende de lo geológico y lo paleontológico, a la fauna, flora y ecosistemas, lo cual es, en todo caso, del resorte y de la experticia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Con ello, el riesgo de desarticulación es alto, y la necesidad de una política integral resulta más clara.</p> <p>Y en la dimensión arqueológica, antropológica y cultural, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con importante normativa en materia de defensa y conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Monumentos Públicos de la Nación²³. La base de este desarrollo es la ley 163 de 1959, la cual declara patrimonio histórico y artístico nacional los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés especial para el estudio de las civilizaciones</p> <hr/> <p>²³ Castellanos Valenzuela, Gonzalo. (2006). <i>Régimen jurídico del patrimonio arqueológico en Colombia</i>. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2 Ed.</p>	<p>y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones paleontológicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional.</p> <p>Adicionalmente, las consideraciones frente a los usos posibles del patrimonio espeleológico en actividades turísticas y recreativas, exige la inclusión de otros actores.</p> <p>Por lo tanto, conviene disponer que se dicte una política integral que considere de manera simultánea todas las facetas del patrimonio espeleológico, conforme lo planteado en el presente texto de proyecto de ley.</p> <p style="text-align: center;">IMPACTO FISCAL PREVISTO</p> <p>Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003²⁴ en el sentido de que las iniciativas legislativas deben contar con una estimación de impacto fiscal, debe anotarse que el presente Proyecto de Ley se formula anticipando un impacto fiscal nulo. Se dispone que el Gobierno nacional articule esfuerzos que ya viene realizando, con el fin de establecer una política integral para la gobernanza del patrimonio espeleológico. Una adecuada planeación conjunta haría plausible contemplar que no exista impacto presupuestal sobre ninguna institución ni sobre los recursos del erario. En caso de que tal impacto exista, es posible anticipar que no será significativo.</p> <p>Además, las actividades previstas en el articulado se ajustan perfectamente al rol que desempeña cada institución, lo mismo que a sus funciones generales. De manera que solo es preciso orientar los recursos que ya se invierten y articular los esfuerzos que ya se adelantan, solo que de manera particular al patrimonio espeleológico.</p> <hr/> <p>²⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</p>
<p>No obstante lo anterior, los informes de ponencia del presente proyecto de ley deberán constatar con las entidades competentes si existirán o no nuevos requerimientos presupuestales o de personal con ocasión de implementar lo dispuesto.</p> <p style="text-align: center;">CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>Además, en cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se procede a describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto de acuerdo con el artículo 286 de la ley en comentario. Estos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser propietario, poseedor o tenedor de inmuebles con presencia de patrimonio espeleológico de conformidad con las definiciones contenidas en este proyecto. • Tener intereses en cualquier operación industrial, comercial o turística que pueda desarrollarse en áreas que contengan patrimonio espeleológico. <p>Sin embargo, cada congresista, en cumplimiento del artículo 182 de la Constitución Política, deberá poner en conocimiento de la respectiva cámara, las situaciones de carácter moral o económicas que lo inhiban de participar en el trámite, así estas no se encuentren enunciadas dentro del presente texto.</p> <p style="text-align: center;">CONSIDERACIONES FINALES</p> <p>Vale la pena mencionar los lineamientos que ha decantado la Federación Espeleológica de América Latina y del Caribe en la "Declaración de Aguadilla" relativa al patrimonio espeleológico y su relación con el modelo de desarrollo global²⁵. De igual manera, la Federación, cuenta con un documento dedicado a establecer qué aspectos deben</p> <hr/> <p>²⁵ Federación Espeleológica de América Latina y del Caribe, Inc. (2007). "Declaración de Aguadilla".</p>	<p>tenerse en cuenta en un proyecto de ley como este, presentando además aquellos elementos a considerar para una legislación sobre patrimonio espeleológico²⁶.</p> <p>Además, es muy relevante el Acuerdo de San Gil²⁷ para promover la acción conservacionista relacionada con el patrimonio espeleológico de Colombia, documento que desarrolla los principios de la Declaración de Aguadilla con fines de facilitar su implementación por medio de la articulación de acciones a cargo de ONG, instituciones públicas, comunidades organizadas, sector privado, organizaciones multilaterales y ciudadanos interesados en el uso y conservación del patrimonio espeleológico.</p> <p>En Colombia, la comunidad científica y académica especializada ha advertido acerca de la necesidad de reforzar la normativa a través de legislación que proteja de manera específica el patrimonio espeleológico. De un lado, la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (ACCEFYN), en cabeza de su Presidente, doctor Enrique Forero, ha señalado frente a la presente iniciativa que la protección de las cuevas, grutas, sumideros y cenotes tiene un doble propósito: por un lado representan un patrimonio natural muy importante dentro de los ecosistemas colombianos, y por el otro, servir para el desarrollo de un campo de investigación muy prometedor para la Ciencia en nuestro país en diversos campos de estudio.</p> <p>Adicionalmente, es de anotar que, durante la primera cumbre de la Misión Internacional de Sabios, celebrada entre el 10 y el 11 de junio de 2019 en el Parque Explora de Medellín, el foco temático de "Océanos y Recursos Hidrobiológicos" hizo hincapié en destacar que el territorio colombiano cuenta con un área dulceacuicola muy grande, en la cual el conocimiento, valoración, conservación y aprovechamiento sostenible de la biota de nuestras aguas subterráneas, está en mora en el país²⁸.</p> <hr/> <p>²⁶ Mercado Vásquez, Efraín (2019). "Protección del Patrimonio Espeleológico. Lo imprescindible en un proyecto de ley". 10 pp.</p> <p>²⁷ Federación Espeleológica de América Latina y del Caribe, Inc. (2018). "Acuerdo de San Gil para promover la acción conservacionista relacionada con el patrimonio espeleológico e Colombia".</p> <p>²⁸ Sánchez, Juan Armando. En: El Tiempo. 16 de junio de 2019.</p>

Garantizar la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano, es **Nuestra Gran Riqueza**.

Cordialmente,


IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA
 Senador de la República

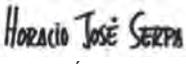

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
 Senador de la República

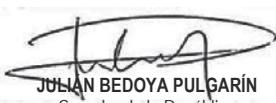

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
 Senador de la República


JULIÁN PEINADO RAMIREZ
 Representante a la Cámara


CARLOS JULIO BONILLA SOTO
 Representante a la Cámara


JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
 Representante a la Cámara


HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
 Senador de la República


JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
 Senador de la República

URL: <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/oceanos-y-recursos-hidrobiologicos-en-la-cumbre-de-la-mision-de-sabios-376392>


NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA
 Representante a la Cámara


DIEGO PATIÑO AMARILES
 Representante a la Cámara


MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
 Senador de la República

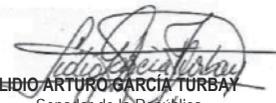

FABIO RAÚL AMÍN SALEME
 Senador de la República


GUILLERMO GARCÍA REALPE
 Senador de la República


LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
 Senadora de la República


MAURICIO GÓMEZ AMÍN
 Senador de la República


MARIO ALBERTO CASTAÑO
 Senador de la República


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
 Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de agosto de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 218/20 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE EL PATRIMONIO ESPELEOLÓGICO COLOMBIANO**”, 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 los Honorables Senadores IVÁN DARIO AGUDELO, ANDRÉS CRISTO, RODRIGO VILLALBA, HORACIO JOSÉ SERPA, JULIÁN BEDOYA, MIGUEL ÁNGEL PINTO, FABIO RAÚL AMÍN, GUILLERMO GARCÍA REALPE, LAURA ESTER FORTICH, MAURICIO GÓMEZ AMÍN, MARIO ALBERTO CASTAÑO, LIDIO ARTURO GARCÍA; y los Honorables Representantes JULIÁN PEINADO, CARLOS JULIO BONILLA, JOHN JAIRO ROLDÁN, NEVARDO ENEIRO RINCÓN, DIEGO PATIÑO AMARILES. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 20 DE 2020

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 761 - Viernes, 21 de agosto de 2020
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 215 de 2020 Senado, por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral y Reactivación Económica del Área Metropolitana de Cúcuta.	1
Proyecto de ley número 216 de 2020 Senado, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo de Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial.	10
Proyecto de ley número 217 de 2020 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo al Decreto Legislativo 444 de 2020. “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica.....	17
Proyecto de ley número 218 de 2020 Senado, por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano.	21