



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° 929

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 045 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establece el manejo posconsumo para colillas de cigarrillos y otros residuos de tabaco.

**INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 045 DE 2020 CÁMARA,
"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL MANEJO POSCONSUMO PARA COLILLAS DE
CIGARRILLOS Y OTROS RESIDUOS DE TABACO"**

Doctor
JAIR JOSÉ EBRATT DIÁZ
Secretario
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Ref. INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Proyecto de Ley No. 045 de 2020 Cámara "Por medio del cual se establece el manejo posconsumo para colillas de cigarrillos y otros residuos de tabaco"

Respetado Secretario:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable mesa directiva para realizar la ponencia para primer debate del proyecto de Proyecto de Ley No. 045 de 2020 Cámara "Por medio del cual se establece el manejo posconsumo para colillas de cigarrillos y otros residuos de tabaco", nos permitimos presentar para su consideración y discusión de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, el siguiente Informe de Ponencia.

1. Objeto del Proyecto de Ley.

El presente proyecto de ley busca establecer la obligación a los productores e importadores de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, el tratamiento posconsumo para las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto bajo el principio de Responsabilidad Extendida del Productor. El establecimiento de estas acciones busca

garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.

La Responsabilidad Extendida del Productor (REP), fue definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como una política ambiental en la cual la responsabilidad del productor por su producto es extendida hasta el momento del posconsumo en el final del ciclo de vida de este (Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRRI), 2018, pág. 9).

La política de REP se puede caracterizar a partir de dos puntos:

- Se desplaza la responsabilidad (física y/o económica; completa o parcial) de la gestión del posconsumo hacia el productor, alejándola de la responsabilidad del Estado y de los usuarios;
- Se proveen incentivos a los productores para que consideren los aspectos ambientales en el momento del diseño de sus productos, buscando la mayor durabilidad de estos y un mejoramiento de su calidad.

En este sentido, llevar a cabo esta propuesta es necesario en tanto que permitirá el mejoramiento de la recolección de estos productos, la reducción de los residuos, y la inclusión de nuevos actores económicos en el tratamiento y la gestión de estos.

El presente proyecto de ley es presentado por primera vez tras la realización de varias reuniones técnicas con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al tiempo que se propone como respuesta a una serie de conversaciones con activistas especialmente preocupados por la ausencia de mecanismos de disposición final para estos recursos. Es importante realizar un reconocimiento a la campaña "No Más Colillas Bogotá" que colaboró en la construcción del articulado y la recopilación de algunos de los datos que se presentarán a lo largo de la exposición de motivos.

2. Contenido del Proyecto

TITULO UNICO. DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO.
 ARTICULO 2. OBLIGACIONES DEL PRODUCTOR E IMPORTADOR DE TABACO, CIGARRILLOS, CIGARRILLOS ELECTRÓNICOS.
 ARTÍCULO 3. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.
 ARTÍCULO 4. VIGENCIA

3. Contexto internacional

El concepto de Responsabilidad Extendida del Productor se ha implementado en varios países, aunque ha variado su diseño y la tipología de los productos integrados. La REP ha sido adoptada por algunos gobiernos para transferir el costo de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios desde el consumidor a los productores, como una forma de disminuir los efectos de los productos que pueden ser o son nocivos en la etapa de posconsumo por su volumen, toxicidad y reciclabilidad

Esta definición adquiere especial relevancia en lo referente a las colillas de cigarrillos y otros productos derivados del tabaco. De acuerdo con el Ministerio de Salud de Argentina: “La manufactura de cigarrillos es una de las principales causas de desechos químicos. En Estados Unidos, por ejemplo, la industria tabacalera es número 18 en la lista de industrias con desechos químicos.” (Ministerio de Salud Argentina, s.f). La misma fuente también afirma que: “El 97% de los cigarrillos que se consumen hoy en día a nivel mundial tienen filtros. De estos, más del 80% son de acetato de celulosa. Estas colillas son la mayor causa de basura en el mundo. Se estima que se desechan más de 4,5 trillones de colillas por año. Estas pueden tardar hasta 25 años en degradarse. Las colillas concentran las sustancias tóxicas del humo.” (Ministerio de Salud Argentina, s.f).

Una investigación de National Geographic identificó que la problemática también se ha extendido a los cigarrillos electrónicos. Esto se debe a que éstos están compuestos principalmente de plástico, lo cual implica una difícil degradación. La directora ejecutiva de Clean Ocean Action

plantea que los cigarrillos electrónicos solo han profundizado el problema, puesto que “es solo una diferente forma de la misma cosa” (National Geographic, 2019)

En este sentido, urge identificar mecanismos de gestión posconsumo que garanticen un tratamiento adecuado de este residuo en particular. Conocer la alta concentración de elementos tóxicos en dichos residuos es una razón fundamental para avanzar en esta tarea. Varios países han avanzado en la realización de estudios para identificar el mejor enfoque en lo que refiere a atacar esta problemática. El Estado de Nueva Gales del Sur, en Australia, ha realizado un estudio que plantea en una de sus conclusiones un elemento central en la discusión: uno de los factores que más desincentivan la práctica de tirar las colillas en la calle es la existencia de contenedores especiales para este residuo. (Hall & Partners | Open Mind - NSW Environmental Protection Agency (EPA), 2017, pág. 17).

En esta misma vía, la fundación Libera, un proyecto español que busca reducir el impacto ecológico de la vida moderna, afirma en el caso particular de los desechos producidos por el cigarrillo que “algunas medidas para fomentar su reciclaje serían poner a disposición de los consumidores un depósito donde se puedan devolver las colillas” (Fundación Libera, 2018, pág. 5).

Finalmente, el doctor Thomas Novotny, docente de la San Diego State University, también plantea como recomendación que se debe aplicar el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) a estos residuos, recordando que al menos 32 estados de los Estados Unidos ya han establecido leyes de REP que ponen los costos de reciclaje o disposición segura para ser cubiertos por los productores de estos artículos. (Novotny & Slaughter, 2014).

4. Contexto Nacional

En Colombia, el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor se ha integrado a partir de la expedición de la Ley 1672 de 2013, que estableció los lineamientos de la REP en la política pública de gestión integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE). De igual forma, la primera regulación sobre REP en nuestro país, relativa a los pesticidas y a los envases y embalajes contaminados con estas sustancias, entró en vigor en 2007. Para 2010 se habían

introducido seis normas adicionales, referidas a medicamentos, baterías de plomo ácido, pequeñas baterías, neumáticos usados, computadoras y lámparas.

Además, hoy existen también programas voluntarios de REP para teléfonos celulares, aceites y cartuchos de tóner y de tinta usados. Sin embargo, como ha afirmado la OCDE, “la ambiciosa política de REP de Colombia está contribuyendo a la promoción de la recogida de residuos peligrosos, pero en mucha menor medida a su reciclaje” (OCDE, 2014, pág. 166).

No obstante, en el campo de los residuos generados por el consumo de tabaco, no se ha avanzado mucho. Un informe realizado por miembros de la Universidad Piloto de Colombia plantea que al menos “94.9 millones de colillas de cigarrillo con un peso aproximado de 16 toneladas, son arrojadas anualmente sobre el espacio público circundante a las zonas de bares y discotecas de la ciudad de Bogotá” (Lozano-Rivas, Bonilla, Salinas, & al, 2016, pág. 57). Tristemente, no existen estudios de carácter nacional que den cuenta del total de colillas que corren la misma suerte.

Según cifras de la Alcaldía de Bogotá, “Cerca de 324 toneladas de colillas de cigarrillo se recogen anualmente de las calles de Bogotá, es decir que al día los ciudadanos arrojan más de 5 millones de estos desechos al suelo” (Alcaldía de Bogotá, 2019). En estas circunstancias, resulta fundamental dar cuenta de la importancia del problema al que nos enfrentamos, por lo que es necesario tomar acciones.

La Alcaldía ha construido una propuesta de resolución, única en el país, orientada a declarar al Sistema Hídrico del Distrito Capital como una zona libre de humo de tabaco, cigarrillos y otros desechos de este tipo, al tiempo que establece en su artículo quinto la REP a los productores de estos productos.

Con alrededor de 2.500 residuos de cigarrillos, se fabrican 50 hojas y 50 borradores para tableros acrílicos, que son utilizados por los docentes de universidades como la Santo Tomás, Piloto, Católica y Politécnico Granacolombiano, que también acompañan esta campaña de sensibilización social. Como se observa, si son reutilizados estos productos de forma adecuada, se generaría una nueva fuente económica, que contribuye a la mejora ambiental de nuestro planeta.

La ausencia de información y de normas, han hecho más urgente la necesidad de avanzar y de poner en marcha el presente proyecto de ley.

5. Pliego de Modificaciones y propuesta.

De acuerdo con el análisis del texto presentado en el proyecto de ley, los ponentes presentamos para la consideración de la Honorable Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes la propuesta con modificaciones, que consta de cuatro títulos (Objeto, Definiciones, Obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Obligaciones del productor e importador de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos y vigencia).

TEXTO APROBADO EN PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
TITULO “Por medio del cual se establece el manejo posconsumo para colillas de cigarrillos y otros residuos de tabaco”	TITULO “Por medio del cual se establece la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto”	Se adecuó el Título del proyecto de ley 045 de 2020, de conformidad con las modificaciones realizadas en el objeto, con el fin de mantener unidad de materia en la ley.
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligación a los productores e importadores de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, el tratamiento posconsumo para las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y sus derivados y cualquier otro residuo generado de este producto bajo el principio de Responsabilidad Extendida del Productor.	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligación a los productores e importadores de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, e implementar la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto bajo el principio de	Se adecuan los términos utilizados, con el fin de mejorar la redacción del proyecto de ley.

	<p>Responsabilidad Extendida del Productor.</p>	
<p>Artículo Nuevo. Obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>a) Elaborar la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto, en el entendido de la recolección, transporte, tratamiento, reciclaje y disposición final.</p> <p>b) Garantizar la realización de campañas de educación ambiental en diferentes aspectos que contemplen los temas relacionados con consumo y disposición responsable de los residuos del producto.</p> <p>c) Dar a conocer la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier</p>	<p>Se establecen de manera clara, una a una las obligaciones que tiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, frente al manejo de colillas de cigarrillo, tabaco, y cualquier otro residuo generado de este producto.</p> <p>Se insta el término en el que se presentará la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>	
<p>presentará la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto, que deberán acatar los productores e importadores de tabaco, cigarrillos y cigarrillos electrónicos.</p> <p>Artículo 2. Obligaciones del productor e importador de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos.</p> <p>a) Educación: el productor e importador deberá garantizar la realización de actividades pedagógicas y educativas que contemplen los temas relacionados con consumo y disposición responsable de los residuos del producto.</p> <p>b) Consumo: El productor e importador deberá crear, entregar e instalar colilleros en los sitios donde se distribuyan esta clase de productos.</p>	<p>Artículo 3. Obligaciones del productor e importador de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos.</p> <p>a) Educación: el productor e importador deberá garantizar la realización de actividades pedagógicas y educativas que contemplen los temas relacionados con consumo y disposición responsable de los residuos del producto.</p> <p>b) Consumo: El productor e importador deberá crear, entregar e instalar colilleros en los sitios donde se distribuyan esta clase de productos y garantizar la recolección y</p>	<p>Se corrige numeración y se incluye dentro de las obligaciones de los productores e importadores garantizar la recolección y transporte de los residuos producidos, con el fin que sea una labor más estructurada, siguiendo los lineamientos de la gestión integral dictada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>
<p>c) Disposición final: Las empresas productoras e importadoras deberán acatar las directrices emanadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, donde se establecerán las cuotas de recolección y la forma en que se hará la disposición final de estos residuos.</p> <p>Artículo 2. Será potestad del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecer las metas de recolección anual de colillas y los protocolos de disposición para este tipo de residuos.</p> <p>Parágrafo transitorio: a partir de la promulgación de la presente ley, en un término no superior a 10 meses el</p>	<p><u>transporte de los mismos.</u></p> <p>c) Disposición final: Las empresas productoras e importadoras deberán acatar las directrices emanadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, donde se establecerán las cuotas de recolección y la forma en que se hará la disposición final de estos residuos, <u>de acuerdo con la estrategia para la gestión integral establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con el parágrafo del artículo 2.</u></p> <p>Artículo eliminado.</p>	<p>Se elimina este artículo al incluir su redacción, dentro del artículo nuevo propuesto. Circunstancia que permite, ordenar de mejor manera el proyecto de ley; así mismo, permite identificar de manera clara las obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</p>
	<p>otro residuo generado de este producto.</p> <p>d) Entregar herramientas para instituciones públicas y privadas que incentiven la correcta gestión ambiental de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecerá las metas de recolección anual de colillas y los protocolos de disposición final para este tipo de residuos, dispuestos en la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto.</p> <p>Parágrafo transitorio: A partir de la promulgación de la presente ley, en un término no superior a 10 meses el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</p>	

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible presentara los protocolos de manejo, recolección y disposición final que deberán acatar en conformidad al artículo 2 literal c, de la presente ley, los productores e importadores de tabaco, cigarrillos y cigarrillos electrónicos.		
Artículo 4. Vigencia La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4. Vigencia La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificación

6. Texto propuesto

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS DE LAS COLILLAS DE CIGARRILLO, TABACO, PICADURAS Y CUALQUIER OTRO RESIDUO GENERADO DE ESTE PRODUCTO”

DISPOSICIONES GENERALES.

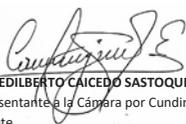
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la obligación a los productores e importadores de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, de implementar la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto bajo el principio de Responsabilidad Extendida del Productor.

con la estrategia para la gestión integral establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con el parágrafo del artículo 2.

Artículo 4. Vigencia La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara por Santander
Ponente



JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Ponente

Artículo 2. Obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- a) Elaborar la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto, en el entendido de la recolección, transporte, tratamiento, reciclaje y disposición final.
- b) Garantizar la realización de campañas de educación ambiental en diferentes aspectos que contemplen los temas relacionados con consumo y disposición responsable de los residuos del producto.
- c) Dar a conocer la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto.
- d) Entregar herramientas para instituciones públicas y privadas que incentiven la correcta gestión ambiental de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecerá las metas de recolección anual de colillas y los protocolos de disposición final para este tipo de residuos, dispuestos en la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto.

Parágrafo transitorio: A partir de la promulgación de la presente ley, en un término no superior a 10 meses el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco y cualquier otro residuo generado de este producto, que deberán acatar los productores e importadores de tabaco, cigarrillos y cigarrillos electrónicos.

Artículo 3. Obligaciones del productor e importador de tabaco, cigarrillos, cigarrillos electrónicos.

- a) **Educación:** el productor e importador deberá garantizar la realización de actividades pedagógicas y educativas que contemplen los temas relacionados con consumo y disposición responsable de los residuos del producto.
- b) **Consumo:** El productor e importador deberá crear, entregar e instalar colilleros en los sitios donde se distribuyan esta clase de productos y garantizar la recolección y transporte de los mismos.
- c) **Disposición final:** Las empresas productoras e importadoras deberán acatar las directrices emanadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, donde se establecerán las cuotas de recolección y la forma en que se hará la disposición final de estos residuos, de acuerdo

7. PROPOSICIÓN

Solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, debatir y aprobar en Primer Debate el Proyecto de Ley No. 045 de 2020 Cámara "Por medio del cual se establece la estrategia para la gestión integral de los residuos de las colillas de cigarrillo, tabaco, picaduras y cualquier otro residuo generado de este producto", conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.



CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara por Santander
Ponente



JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2020 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 120 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 112 DEL CODIGO DE TRANSITO".

I. ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley Número 120 de 2020 Cámara es de autoría de los Representantes a la Cámara Carlos German Navas Talero, Partido Polo Democrático, Edward David Rodríguez Rodríguez, del Partido Centro Democrático, Katherine Miranda Peña, del Partido Alianza Verde, Juan Carlos Lozada Vargas, del Partido Liberal Colombiano, Luis Alberto Albán Urbano, del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común y María José Pizarro Rodríguez, de la Alianza Lista de la Decencia (MAIS)

Esta iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2020 y publicada en la **Gaceta del Congreso** bajo el número 669 de 2020.

II. OBJETO

Esta Ley busca dar claridad al artículo 112 de la Ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito Terrestre, para evitar arbitrariedades como la imposición de comparendos por parquear en zonas no señalizadas y la designación de zonas de prohibición de parqueo de manera injustificada e indiscriminada

III. ¿QUE PRETENDE EL PROYECTO?

De acuerdo con la exposición de motivos, el presente proyecto de ley tiene dos propósitos en relación con el tránsito y la autoridad competente sobre este. Por una parte, se propone evitar que las autoridades de tránsito establezcan zonas de prohibición de estacionamiento permanente y obligar a que las zonas de prohibición – en adelante parcial – estén debidamente señalizadas con el horario de prohibición.

tiene en cuenta que ciudades como Cali, Medellín o Barranquilla, ya se deben considerar en su extensión como Áreas Metropolitanas.

La solución, por lo menos para el caso colombiano no debería ser extremadamente complicada, por lo menos desde lo jurídico y financiero puesto que, por un lado, la legislación no es inflexible en decir que en ningún lugar de la ciudad en vía pública se puede estacionar un vehículo particular, más si estipula ciertos eventos o espacios donde, por razones que parecen con mucho sentido, no se puede estacionar un vehículo. Para lo financiero; podría ser de hecho, un plus al uso del suelo urbano que puede ayudar en la inversión social del sector.

Sin embargo, las realidades son otras. Para el año 2015 y 2016, de enero a julio, respectivamente, se impusieron 58.272 y 99.387 comparendos a consecuencia de mal parqueo y entre mayo y agosto del 2016 se habían inmovilizado en la ciudad, por esta misma razón, 1.532 vehículos (Redacción EL TIEMPO, 2016). Lo anterior solo en Bogotá. Para el caso de Medellín las cifras también preocupan y deja ver cómo el tema del estacionamiento sí es importante en las grandes ciudades dentro de la planeación de la movilidad urbana, pues para el año 2018, en menos de 3 meses se impusieron 6.371 comparendos y se inmovilizaron 2.377 vehículos por el mismo concepto (MEDELLÍN, 2016). En Cali el problema también llama la atención. En el 2018 fueron en total 13.853 los comparendos emitidos por mal parqueo y en un mes, en el 2019, ya se registraban 1.500 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).

En el año 2017 el concejal Armando Gutiérrez de la ciudad de Bogotá expuso el tema de manera bastante clara, con un texto en donde argumentaba cómo Bogotá presentaba una serie de problemas que el Banco Interamericano de Desarrollo identificaba como externalidades negativas del aumento en el parque automotor. La idea entonces era desincentivar el uso de vehículos y procurar una racionalización del mismo con dos instrumentos, utilizando los parqueaderos como medio complementario de aquellos instrumentos (Gutiérrez, 2017). Se advierte que desde esta línea de pensamiento no se comparte ni los instrumentos, ni la finalidad del concejal, pero lo que se intenta resaltar es que el problema si es evidente incluso para las diferentes perspectivas ideológicas.

Como ya se mencionó, el Código Nacional de Tránsito no es muy riguroso en su pronunciamiento sobre las zonas de prohibición – de hecho, es bastante somero – y por ese pequeño camino las autoridades de tránsito han logrado establecer medidas que para muchos ciudadanos son arbitrarias, para otros solamente injustificadas y para otros configuran un abuso de la autoridad. Desde un inicio ya se apreció un elemento desierto en el Código, y es que en el artículo 112, justamente del que trata el proyecto propuesto, se decide sobre las zonas de prohibición, que nunca son definidas en el Artículo 2 de la misma ley 769 de 2002, que le da origen a este Código. Allí solo se define las zonas de Estacionamiento Restringido las

IV. CONSIDERACIONES GENERALES.

De igual manera sostienen los autores que, los altos niveles de congestión vehicular, la demora en los tiempos de viaje, la contaminación y la inseguridad vial son los problemas derivados de la indiferencia en la gestión de la movilidad con un componente de ingeniería de transporte que, por la planificación urbana, debería siempre tenerse en cuenta: Los Estacionamientos (Escobar, Moncada, & Urazán, 2016). Lo anterior es un problema que afecta al entorno en general y no solo a los usuarios de vehículos particulares; también a todo el sistema de transporte, a los ciudadanos y al mismo espacio público (Minano, 2014). El problema no afecta solo a las ciudades latinoamericanas, pues en las grandes ciudades europeas, como Londres o Múnich, el poco uso de automóvil particular puede ser atribuido precisamente a la escasa oferta de estacionamiento y el costo de los que existen, y que en su mayoría son de administración privada (Rye, 2011) con lo cual se sabe, es un negocio que no deja mucho al valor público. Lo anterior se vuelve inexplicable para casos como el de la ciudad de Bogotá, que tiene una superficie de ciudad capital de país desarrollado, al igual que la ciudad de México, incluso con tamaños muy superiores a otras grandes ciudades del mundo, como se ve a continuación:

CIUDAD	SUPERFICIE EN KM2
Bogotá	1,775
Ciudad de México	1,485
Londres	1,572
Los Angeles	1,302
Madrid	604
Múnich	310
New York	1,213
Santiago de Chile	641

Fuente: Elaboración propia datos tomados de Google y Google Maps.

El estacionamiento es uno de los más importantes factores de uso de suelo urbano y se le debe considerar sobre todo para las áreas centrales de las ciudades grandes a nivel internacional, en donde el aumento en densidad de población y el incremento del parque automotor, causan graves problemas que afectan a toda la sociedad (Vicente), aunque la gran diferencia, innegable y también sufrida por todo el público, es que en Bogotá, comparada con algunas de las ciudades arriba señaladas, tiene un sistema de transporte público precario, de poca calidad y sin cobertura plena. A nivel nacional la comparación también resultaría válida, ya que se sabe que en las grandes ciudades colombianas coexiste este problema y su superficie debería ser suficiente para la demanda de movilidad en las áreas centrales, sobre todo si se

cuales son "Parte de la vía delimitada por autoridad competente en zonas adyacentes a instalaciones militares o de policía, teatros, bancos, hospitales, entidades oficiales y de socorro, iglesias, establecimientos industriales y comerciales, en la cual solo pueden estacionar los vehículos autorizados". Sumado a ello, se tiene que el mismo Artículo 112 estipula que "Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código", siguiendo el análisis se llega es al artículo 76, citado por los autores del proyecto de ley y que dice lo mismo que su sucesor, y esto es que establece 13 lugares o situaciones en las cuales está prohibido estacionar:

1. Sobre andenes, zonas verdes o zonas de espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.
2. En vías arterias, autopistas, zonas de seguridad, o dentro de un cruce.
3. En vías principales y colectoras en las cuales expresamente se indique la prohibición o la restricción en relación con horarios o tipos de vehículos.
4. En puentes, viaductos, túneles, pasos bajos, estructuras elevadas o en cualquiera de los accesos a estos.
5. En zonas expresamente destinadas para estacionamiento o parada de cierto tipo de vehículos, incluyendo las paradas de vehículos de servicio público, o para limitados físicos.
6. En carriles dedicados a transporte masivo sin autorización.
7. En ciclorrutas o carriles dedicados o con prioridad al tránsito de bicicletas.
8. A una distancia mayor de treinta (30) centímetros de la acera.
9. En doble fila de vehículos estacionados, o frente a hidrantes y entradas de garajes o accesos para personas con discapacidad.
10. En curvas.
11. Donde interfiera con la salida de vehículos estacionados.
12. Donde las autoridades de tránsito lo prohíban.
13. En zona de seguridad y de protección de la vía férrea, en la vía principal, vías secundarias, apartaderos, estaciones y anexidades férreas.

A primera impresión todas cobran sentido en el contexto de alguna situación desfavorable para algunos de los agentes de la movilidad y se entiende entonces la necesidad de establecer zonas explícitas de prohibición de parqueo y por qué no es necesario que el lugar esté señalizado para que una persona no pueda parquear allí, es tacita su prohibición, se trata del sentido común. Sin embargo, el numeral 12 de este mismo artículo es una puerta inmensa que no establece ni lugar, ni situación, sino que deposita en la voluntad de la autoridad de tránsito el poder de designar lugares de prohibición para estacionar. Entonces es pertinente analizar la satisfacción del ciudadano y el respeto de sus derechos, con respecto a la relación entre la autoridad que posee la potestad para solventar la situación del ciudadano

que necesita estacionar su vehículo y el mismo ciudadano, que ve en el policía de tránsito, en cambio, el funcionario con más alta probabilidad de aplicarle un castigo. Dicha conclusión se observa en la siguiente tabla:

Tabla # 1 Promedio de probabilidad de ser castigado por cometer un comportamiento

¿Qué tan probable es que usted **sea castigado** si comete uno de los siguientes comportamientos?

	Promedio			% satisfacción			
	2010	2011	2012	2012	2013		
Incumplir el pico y placa	3,5	3,3	3,3	3,3	47%	44%	↓
No pagar impuestos	3,3	3,1	3,3	3,2	44%	42%	↓
Portar armas	3,2	3,0	3,0	3,1	37%	39%	↑
Agredir a una niña o niño	3,2	3,0	3,1	3,4%	38%	38%	↑
Incumplir las normas de seguridad al usar la motocicleta	3,2	3,1	3,2	38%	38%	38%	↓
Agredir a una mujer	2,9	2,9	3,0	32%	37%	37%	↑
Exceder los límites de velocidad al conducir	3,1	3,2	3,1	39%	36%	36%	↓
Pasarse un semáforo en rojo	3,3	3,0	2,9	3,0	31%	35%	↑
Incumplir normas y señales de tránsito	3,2	3,0	3,0	3,0	34%	34%	↑
Agredir a otra persona	2,9	2,9	3,0	29%	32%	32%	↑
Conectarse ilegalmente a servicios públicos	3,2	3,2	2,8	30%	30%	31%	↑
Hablar por celular mientras conduce	3,1	2,8	2,8	29%	29%	31%	↑
Violar una norma de construcción y urbanismo	3,1	2,9	2,9	26%	26%	28%	↑
Invasión espacios públicos	3,1	2,8	2,6	22%	22%	26%	↑
Pagar para saltarse los trámites regulares	2,7	2,7	2,7	24%	24%	24%	↑
Orinar en el espacio público	2,9	2,5	2,5	22%	24%	24%	↑
Incumplir las normas ambientales	2,6	2,5	2,5	21%	23%	23%	↑
No hacer uso de los puentes peatonales	3,0	2,6	2,5	21%	22%	22%	↑
Cruzar la calle por sitios prohibidos	2,9	2,7	2,6	20%	20%	20%	↑
Dañar un bien público	2,5	2,5	2,5	20%	22%	22%	↑
No usar paraderos	2,7	2,5	2,4	20%	22%	22%	↑
Arrojar papeles, plásticos o basura a la calle	2,4	2,2	2,2	17%	21%	21%	↑

Fuente: (Bogotá ¿Cómo Vamos?, 2013)

Es decir, de las primeras 10 acciones en la tabla tipificadas como mal comportamiento, 5 tiene que ver directamente con acciones donde el castigador es el policía de tránsito y de las 23, 7 se relacionan con la autoridad en tránsito y movilidad, con lo cual lo que el ciudadano, en promedio, percibe que el policía de tránsito no es, en todos los casos, un agente que protege sus derechos sino más bien un agente estatal frente al que es más susceptible de ser castigado, respecto

a todos los demás. Se adhiere a lo anterior la imagen de corrupción que ostentan las instituciones encargadas de la seguridad, tal como lo dice Andrade sobre la ciudad de Cúcuta, cuando se refiere a que lo que impera en dicha ciudad es la corrupción de la policía de tránsito (Andrade, 2019).

Por otro lado, la policía de tránsito se sostiene sobre el artículo 127 del mismo Código, el cual la faculta para levantar o retirar vehículos mal estacionados en el espacio público y sin la presencia del conductor, a lo cual, generalmente, llaman abandono en vía pública, presuponiendo que el hecho de que el titular no esté presente en el lugar el vehículo se encuentra abandonado, casi que exigiendo al estacionado llevar una persona siempre para que vigile el vehículo o tener que mantenerse en su interior mientras atiende la diligencia que realiza, cosa que es totalmente absurda. Lo anteriormente descrito fue objeto de disputa entre un ciudadano y la autoridad de tránsito que la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-361/16, resolvió declarando exequible la expresión de abandono de vehículo en áreas destinadas al espacio público, pero advirtiendo que:

“En relación con la expresión acusada, por ejemplo, es posible que la configuración de la infracción por abandono de un vehículo, en realidad pueda corresponder a una situación de urgencia extrema, o por un hecho externo al presunto infractor u ocasionado por una circunstancia imprevisible o irresistible. Por tal razón, el propio CNT (art. 136 L. 769/02) prevé que la autoridad de tránsito que genere una orden de comparendo y previa a la imposición de toda sanción ‘decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles’, pues con ello puede valorar las circunstancias de la presunta infracción de tránsito y determinar si existe alguna circunstancia que amerite la revisión de su decisión inicial.”

Por su parte, con el comunicado en 2016 del viceministro de transporte de la época sobre la aplicación de medidas de tránsito para estacionar, dirigida a Alcaldes Municipales, Organismos de Tránsito y Autoridades de Tránsito, emite un concepto dicha sobre los vehículos abandonados en vía pública, en el cual argumenta que:

“Es clara la norma del Código Nacional de Tránsito, en determinar en qué lugares no se podrá estacionar, pues lo que busca la norma, sin duda es evitar que con el parqueo en algunos sitios se exponga la vida de los demás usuarios de la vía, en especial los peatones que tienen que salir a la vía para poder transitar. A la vez los vehículos que por alguna circunstancia deban tomar la calzada derecha o acudir a la berma para poder esquivar algún obstáculo y de haber un automotor allí estacionado, está propenso a colisionar, con las posibles consecuencias negativas para su integridad, sumado o los daños materiales por haber automotores o lo derecho de las vías” (Martínez, 2016).

En ese sentido, desde esta perspectiva se considera muy oportuna la propuesta legislativa de los autores del Proyecto de Ley 120 de 2020 Cámara, donde se considera “establecer prohibiciones en forma razonable” ya que hay situaciones como las descritas en el comunicado en donde el riesgo de causar daño estacionando es tan evidente que la acción no se debe cometer, pero es innegable la posibilidad que tiene el país de ofrecer, como parte de los servicios de su suelo, el estacionamiento en vía pública, cuya prohibición esté debidamente regulada, señalizada y tal como se plantea en el Proyecto de Ley, estipulando días y horarios en que opera la prohibición.

Si bien es cierto que el carro particular y en general los vehículos de orden individual, que además en nuestro país predominan en su funcionamiento a base de hidrocarburos, deberían disminuirse en su presencia y más bien apostarle a un excelente sistema de transporte público, parece improbable que la manera de mitigar su adopción y uso sea la arbitrariedad de la autoridad de tránsito y peor aun cuando esta no tiene la mejor imagen por parte de la población. Otra clase de desincentivos sería la solución. Lo que se debe hacer es intervenir para que, siendo ya una ciudad tan grande, el estacionamiento de vehículos sea sí una buena fuente de ingresos, pero para el Distrito y, vía inversión social de los presupuestos, propendan al desarrollo de la infraestructura vial, para que tanto el transporte público como el privado vayan más seguros, estén en mejores condiciones y, simultáneamente, se le ofrezca al ciudadano que desea tener un vehículo particular la posibilidad de financiar estas mejoras con el servicio de estacionamiento público, no tan costoso, como lo es actualmente el estacionamiento de los grupos privados, pero sí ajustados para que lo que el ciudadano pague por tener un servicio seguro, de calidad y cobertura, lo vea reflejado en el buen estado de las vías, la seguridad en las mismas, en términos de pavimentación y mantenimiento, iluminación, semaforización, conexión y demás elementos claves para la movilidad de cualquier ciudad del mundo, que pretenda ser una ciudad progresiva, desarrollada y que tiene una ciudadanía, por lo menos, cuantiosa.

V. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

Finalmente, de conformidad con lo estipulado en el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), no se evidencian circunstancias, hechos o eventos facticos que puedan generar beneficios particulares, actuales y directos u otros elementos que configuren conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, pues la naturaleza de las normas y regulaciones que se discutirán y votarán durante el

trámite legislativo de este Proyecto de Ley son genéricas y no se aplican de manera específica a ningún ciudadano en particular.

Sin embargo, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés y/o debe presentar un impedimento

Bibliografía

1. Alcaldía de Santiago de Cali. (20 de 02 de 2019). Cali procesa contigo. Obtenido de Alcaldía de Santiago de Cali: <http://www.cali.gov.co/movilidad/publicaciones/145998/a-parquear-bien-agentes-de-transitointensificaran-operativos-en-cali/>
2. Andrade, C. A. (2019). ¿Para qué la Policía de Tránsito? La Opinión. <https://www.laopinion.com.co/columna-de-opinion/para-que-la-policia-de-transito-168766#OP>
3. Bogotá ¿Cómo Vamos? (2013). Bogotá ¿Cómo Vamos: Encuesta de Percepción Ciudadana Bogotá 2013. Bogotá: EL TIEMPO.
4. Escobar, D. A., Moncada, C. A., & Urazán, C. F. (12 de 09 de 2016). Obtenido de Definición de áreas de estacionamiento en una zona: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n06/a17v38n06p01.pdf>
5. Gutiérrez, H. A. (04 de 08 de 2017). Concejo de Bogotá. Obtenido de Concejo de Bogotá: <http://concejodebogota.gov.co/parqueaderos-publicos-en-bogota-reflexion-en-el-nuevo-contextourbano/cbogota/2017-08-04/160634.php>
6. Martínez, A. M. (18 de 07 de 2016). Mintransporte. Obtenido de Ministerio de Transporte: <file:///C:/Users/JORGE/Downloads/20161010318341.pdf>
7. MEDELLIN. (06 de 03 de 2016). EL TIEMPO, págs. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/enmedellin-si-se-puede-luchar-contra-el-mal-parqueo-190188>
8. Minano, M. P. (09 de 2014). RiuNet. Obtenido de Universitat Politècnica de Valencia: https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/47789/01_Memoria.pdf?sequence=1
9. Redacción EL TIEMPO. (07 de 09 de 2016). Han multado a 4.855 conductores mal parqueados los sábados en Bogotá. EL TIEMPO, págs. <https://www.eltiempo.com/bogota/multas-en-bogota-por-carrosmalparqueados-32645>
10. Rye, T. (2011). Gestión de estacionamientos: Una contribución hacia ciudades más amables. Eschborn : Deutsche Gesellschaft für.
11. Vicente, M. (s.f.). ANÁLISIS Y SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE ESTACIONAMIENTO EN EL CENTRO DE LAS CIUDADES. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
12. Corte Constitucional, Sentencia C-361/16

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto original radicado Comisión Sexta Cámara de Representantes	Texto propuesto para primer debate – Comisión Sexta Cámara de Representantes	Justificación
TÍTULO "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 112 DEL CÓDIGO DE TRÁNSITO	TÍTULO "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY 769 DE 2002 - CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE-". Se incluye el artículo 1º con el objeto. Artículo 1º. Objeto. Esta Ley tiene por objeto dar claridad al artículo 112 de la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre-, para evitar arbitrariedades como la imposición de comparendos por parquear en zonas no señalizadas y la designación de zonas de prohibición de parqueo de manera injustificada e indiscriminada.	Se menciona concretamente la Ley 769 de 2002 que corresponde al Código Nacional de Tránsito Terrestre. Se incluye el artículo 1º con el objeto del proyecto que está contenido en la exposición de motivos.

VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores razones, nos permitimos presentar a consideración de la Comisión VI de la Cámara de Representantes ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley No. 120 de 2020 Cámara "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 112 DEL CODIGO DE TRANSITO".

De ustedes cordialmente,


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Coordinadora Ponente


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así: Artículo 112. De la obligación de señalar las zonas de prohibición. Toda zona de prohibición deberá estar expresamente señalizada y demarcada en su sitio previa decisión del funcionario de tránsito competente. No se podrán establecer zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas; en todos los demás eventos, la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales no opera la prohibición. Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código. Carecerá de validez la imposición de comparendos por estacionar en zona prohibida cuando, fuera de los casos previstos en el artículo 76, en el lugar no exista la señalización prevista en el presente artículo.	ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 112 de la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre-, el cual quedará así: Artículo 112. De la obligación de señalar las zonas de prohibición. Toda zona de prohibición deberá estar expresamente señalizada y demarcada en su sitio previa decisión del funcionario de tránsito competente. No se podrán establecer zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas; en todos los demás eventos, la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales no opera la prohibición. Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código. Carecerá de validez la imposición de comparendos por estacionar en zona prohibida cuando, fuera de los casos previstos en el artículo 76, en el lugar no exista la señalización prevista en el presente artículo.	Se corrige el número del Artículo del Proyecto de Ley. Este artículo pasa a numerarse como el artículo 2º. Adicionalmente y guardando lógica y coherencia entre el título del artículo 112 del Código de Tránsito y la propuesta de modificación del Proyecto de Ley se sugiere eliminar el adverbio NO de la frase "... la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales no opera la prohibición.", para que en la señalización quede clara y explícitamente los horarios en los que esta procede, en el entendido que por fuera de estos horarios el estacionamiento es permitido.
ARTÍCULO 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	ARTÍCULO 3º La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta la redacción del artículo, con el propósito de darle certeza a su entrada en vigencia. Se convierte en el artículo 3º.

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

**PROYECTO DE LEY No. 120 DE 2020 CÁMARA
"POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY 769 DE
2002 -CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE"**

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1. Objeto. Esta Ley tiene por objeto dar claridad al artículo 112 de la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre-, para evitar arbitrariedades como la imposición de comparendos por parquear en zonas no señalizadas y la designación de zonas de prohibición de parqueo de manera injustificada e indiscriminada.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 112 de la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre-, el cual quedará así:

"Artículo 112. De la obligación de señalar las zonas de prohibición.

Toda zona de prohibición deberá estar expresamente señalizada y demarcada en su sitio previa decisión del funcionario de tránsito competente. No se podrán establecer zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas; en todos los demás eventos, la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales opera la prohibición. Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código. Carecerán de validez la imposición de comparendos por estacionar en zona prohibida cuando fuera de los casos previstos en el artículo 76 en el lugar no exista la señalización prevista en el presente artículo".

Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Coordinadora Ponente


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 159 DE 2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES

"Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones"

Bogotá, D.C., septiembre de 2020

Honorable Representante
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
Presidente Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia del proyecto de ley N° 159/2020 C "Por medio del cual se regula el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 159/2020 C: "Por medio del cual se regula el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y se dictan otras disposiciones" en los siguientes términos:

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley 159 de 2020 C "por medio del cual se regula el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y se dictan otras disposiciones" fue radicado el 20 de Julio de 2020 y es autoría de los honorables Representantes Enrique Cabrales Baquero, Yenica Sugein Acosta Infante, Oscar Darío Pérez Pineda, Margarita María Restrepo Arango, Juan Fernando Espinal R. Edward David Rodríguez, Juan David Vélez Trujillo, Edwin Ballesteros A. José Vicente Carreño y el Honorable Senador Fernando Nicolás Araujo Rumie.

Por instrucción de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fuimos designados ponentes para primer debate de esta iniciativa los Honorables Representantes Jorge Enrique Benedetti Martelo, Faber Alberto Muñoz Cerón y Henry Fernando Correa Herrera el día 28 de agosto de 2020.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley bajo análisis tiene por objeto garantizar el derecho a la desconexión laboral en el ámbito laboral. Promoviendo y garantizando de manera efectiva el derecho al descanso y al equilibrio

entre la vida personal y laboral de los trabajadores y servidores públicos, según sea el caso, en empresas del sector privado e instituciones públicas, oficiales, de economía mixtas e industriales y comerciales del Estado

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa legislativa consta de ocho (8) artículos que establecen medidas efectivas para implementar en el país una política pública idónea para garantizar el derecho a la desconexión laboral en el ámbito laboral. El primer artículo establece el objeto del proyecto de ley.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

- El pasado 24 de agosto de 2020 fue radicado ante la Secretaría de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate correspondiente al proyecto de ley N° 071 de 2020 Cámara "Ley de desconexión laboral" o "Por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la ley 1221 de 2008" suscrito por los honorables representantes Juan Carlos Reinales Agudelo y Ángela Patricia Sánchez Leal.
- En virtud del artículo 152 de la ley 5ª de 1992¹ existe una imposibilidad manifiesta de acumular ambos proyectos de ley. Toda vez que, como se indicó en el numeral 1 de la presente proposición ya se rindió el informe de ponencia correspondiente al proyecto de ley 071 de 2020. Al respecto la norma en mención reza:

ARTÍCULO 152. ACUMULACIÓN CUANDO CURSAN SIMULTÁNEAMENTE. *Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate. Los Secretarios de las Cámaras antes de proceder al envío de las iniciativas a las Comisiones respectivas, informarán a los Presidentes acerca de los proyectos que puedan ser objeto de acumulación.*

- El proyecto de ley 071 de 2020 Cámara comparte dentro de su articulado aspectos fundamentales del proyecto de ley 159 de 2020 tal como se evidencia a continuación:

PROYECTO DE LEY 071 DE 2020 C	PROYECTO DE LEY 159 DE 2020 C	OBSERVACIONES
Artículo 1º. Objeto.	ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto	Se observa que existe una identidad

¹ **ARTÍCULO 151. ACUMULACIÓN DE PROYECTOS.** Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con la debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, **si no ha sido aún presentado el informe respectivo.**

Esta ley tiene por objeto <u>regular el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral</u> , promoviendo y garantizando de manera efectiva el derecho al descanso y al equilibrio entre la vida personal y laboral de los trabajadores y servidores públicos, según sea el caso, en empresas del sector privado e instituciones públicas, oficiales, de economía mixtas e industriales y comerciales del Estado.	Parágrafo 1: La presente ley no se aplicará en el ámbito de las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación. Tampoco se aplicará a la contratación administrativa.	frente al objeto de ambos proyectos, en la medida que ambos pretenden regular una situación idéntica, la cual consiste en regular el Derecho a la Desconexión en entornos de Trabajo a fin de que los espacios de la vida personal no se vean afectados por actividades propias del entorno laboral.
Parágrafo 2: En aquellos casos en donde se pruebe de manera sumaria la existencia de contrato realidad o contrato de trabajo realidad, se aplicarán las disposiciones contenidas en esta Ley.		A su vez, el Proyecto de Ley 071 abarca una visión más extensa de esta medida al considerar la desconexión laboral en su totalidad mientras el Proyecto de Ley 159 se concentra en el ámbito digital.
Artículo 3º. Definición: Desconexión laboral en las relaciones laborales, legales y/o reglamentarias. <u>Es el derecho del que gozan todos los trabajadores y servidores públicos, de disfrutar efectiva y plenamente del tiempo de descanso, licencias,</u>	ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN DEL DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL EN EL ÁMBITO LABORAL. Es la limitación al uso de las tecnologías de la comunicación con el fin de promover un adecuado uso de estas y el desarrollo de las relaciones laborales.	El artículo 2 del proyecto 159 corresponde, en esencia, a los artículos 3 y 4 del proyecto 071

<u>permisos, vacaciones y de su vida personal y familiar.</u>	Los trabajadores y servidores públicos, según sea el caso, de empresas del sector privado e instituciones públicas, oficiales, de economía mixta e industriales y comerciales del Estado, <u>tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar.</u>	
<u>Artículo 4º. Garantía del derecho a la desconexión laboral en las relaciones laborales, legales y/o reglamentarias. Los trabajadores públicos y servidores gozarán del derecho a la desconexión laboral una vez finalizados los tiempos de la jornada ordinaria. El ejercicio del mismo responderá a la naturaleza del cargo y al objeto de la relación laboral, legal y/o reglamentaria.</u>	Parágrafo 1 Las modalidades de ejercicio de este derecho atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral. De igual forma, potenciarán el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar.	
<u>Así mismo, el empleador deberá garantizar que el trabajador o servidor público pueda disfrutar efectivamente de este derecho, respetando los tiempos y espacios contemplados en el artículo 3º de esta ley.</u>		
Artículo 5º. Política de desconexión laboral. Toda empresa privada o entidad pública tendrá la obligación de	ARTÍCULO 3. MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN Y GARANTÍA EFECTIVA DEL DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL	Existe total identidad en el artículo referente a la política de desconexión laboral, en comparación con el de medidas para la promoción y garantía efectiva de la desconexión. En el proyecto 071 se hace una remisión a la

<p>contar con una política de desconexión laboral en consenso con los trabajadores, la cual definirá por lo menos:</p> <p>a. La forma cómo se garantizará y ejercerá tal derecho;</p> <p>b. Las garantías para su cumplimiento;</p> <p>c. <u>Un protocolo de desconexión digital, que contenga los parámetros que deben seguirse frente al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) dentro de la relación laboral, legal y/o reglamentaria y propenda por su buen uso, a fin de separar el tiempo que el trabajador o servidor público permanece en el trabajo, incluido el teletrabajo, de espacios tales como el descanso, las vacaciones y el tiempo personal</u></p>	<p>EN EL ÁMBITO LABORAL.</p> <p>1. <u>Los reglamentos internos de trabajo de las empresas del sector privado e instituciones públicas, oficiales, de economía mixta e industriales y comerciales del Estado, deberán prever una política interna dirigida a trabajadores o servidores públicos, según sea el caso, incluidos los que ocupen cargos de dirección, confianza y manejo, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión, las cuales deben ser acordes con la naturaleza y objeto de la relación laboral; y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre el uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática.</u></p> <p>-</p> <p><u>En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial o de forma ocasional y temporal del trabajo a distancia, esto es, a través de las modalidades de teletrabajo, trabajo remoto o trabajo en casa, en cuyos casos deberá establecerse una política clara observando lo</u></p>	<p>Ley 1010 de 2006 y en el proyecto 159 se copian apartes de la ley en mención. Adicionalmente, ambos proyectos contemplan la creación de mecanismos de política interna para ejercer sus disposiciones. Hay ciertas diferencias en la redacción, pero el contenido es idéntico.</p>
<p>sancionado administrativamente conforme al procedimiento dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo, en concordancia con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 1610 de 2013.</p> <p>El empleador deberá abrir un escenario para escuchar las opiniones de los trabajadores en la adaptación de que trata este parágrafo, sin que tales opiniones sean obligatorias y sin que eliminen el poder de subordinación laboral.</p> <p><u>Parágrafo 2:</u> El hecho de que determinada empresa privada o institución pública, oficial, de economía mixta o industriales y comerciales del Estado no tenga reglamento interno de trabajo, no impide que, con la intervención del Inspector de Trabajo, se tomen las medidas correspondientes frente a situaciones concretas de vulneración del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.</p>	<p>6. ARTÍCULO RECONOCIMIENTO Y PAGO DE SALARIOS, HORAS EXTRAS, RECARGOS NOCTURNOS Y DOMINICALES. <u>Bastará que el trabajador o servidor público, según sea el caso, sea</u></p>	<p>En ambas iniciativas se contempla, que en todo caso, se deberá reconocer el pago de la jornada suplementaria, bien sea, horas extras, recargo nocturno o dominical.</p>
<p>Artículo 4°. <u>Garantía del derecho a la desconexión laboral en las relaciones laborales, legales y/o reglamentarias. (...)</u></p>	<p>6. ARTÍCULO RECONOCIMIENTO Y PAGO DE SALARIOS, HORAS EXTRAS, RECARGOS NOCTURNOS Y DOMINICALES. <u>Bastará que el trabajador o servidor público, según sea el caso, sea</u></p>	<p>En ambas iniciativas se contempla, que en todo caso, se deberá reconocer el pago de la jornada suplementaria, bien sea, horas extras, recargo nocturno o dominical.</p>
<p><u>y familiar.</u></p> <p><u>d. El procedimiento interno disciplinario a seguir en caso de violación de este derecho, acorde con la Ley 1010 de 2006.</u></p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo le hará seguimiento a las políticas adoptadas por las empresas privadas o entidades públicas a las que hace referencia este artículo y presentará anualmente al Congreso de la República un balance de las mismas.</p> <p><u>Parágrafo 2°. Para las demás relaciones que no sean de carácter laboral, legal y/o reglamentaria, la empresa o entidad pública deberá también generar espacios para promover acciones tendientes a la desconexión y adoptar políticas para garantizar un tiempo razonable de descanso.</u></p>	<p><u>señalado en inciso anterior.</u></p> <p>-</p> <p><u>De igual forma, se debe establecer un procedimiento interno conciliatorio y efectivo para superar las vulneraciones que, frente a este derecho, ocurran en el lugar de trabajo.</u></p> <p>-</p> <p><u>2. El trabajador o servidor público, según sea el caso, que crea vulnerado su derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, podrá poner dicha situación en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos.</u> La denuncia deberá dirigirse por escrito, y en esta, detallar los hechos denunciados, así como también anexar prueba sumaria de los mismos. El inspector que reciba la denuncia en tales términos, conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos referidos en el numeral 1° de este artículo.</p> <p>-</p> <p><u>Parágrafo 1: Los empleadores, deberán adaptar los reglamentos internos de trabajo a los requerimientos de la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes a su promulgación, y su incumplimiento será</u></p>	<p>-</p>
<p>Parágrafo 1°. <u>Cuando el trabajador o servidor público decida voluntariamente renunciar a este derecho, para cumplir una orden de su empleador, este tendrá que reconocer el trabajo suplementario que se realice fuera de la jornada ordinaria de trabajo, de la máxima legal o convenida, de conformidad con las normas establecidas en la materia, según sea el caso.</u></p> <p>ARTÍCULO 4° PARÁGRAFO 3°</p> <p>Parágrafo 3°. La inobservancia del derecho a la desconexión laboral constituye una conducta de acoso laboral en los términos del literal J del artículo 7 de la Ley 1010 de 2006.</p>	<p><u>sometido a estar a disponibilidad del empleador, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, para que haya lugar al reconocimiento y pago de salarios, horas extras, recargos nocturnos y dominicales, según sea el caso.</u></p> <p>Parágrafo 1: El contexto del presente artículo, debe entenderse en consonancia con lo la naturaleza y objeto de la relación laboral, así como con lo adoptado en la política interna que se haya desarrollado al respecto.</p> <p>ARTÍCULO 5. VULNERACIÓN AL DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL EN EL ÁMBITO LABORAL. <u>Se entenderá vulnerado el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral cuando trabajadores o servidores públicos, según el caso, de empresas del sector privado o instituciones públicas, oficiales, de economía mixta o industriales y comerciales del Estado, son sometidos a estar disponibles, recibir, responder o ejecutar órdenes, peticiones o consultas, por cualquier medio de comunicación digital, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido.</u></p>	<p>Ambos proyectos consideran que corresponde a una conducta de acoso laboral la vulneración del derecho a la desconexión. La diferencia radica en que el proyecto 159 se limita a las comunicaciones por medios digitales, mientras que el 071 es más amplio, pues no limita el derecho a un tema digital sino a cualquier ámbito de aplicación (personal, digital, por cualquier medio de comunicación celular, correo, etc).</p>

	<p>Parágrafo 1: El contexto del presente artículo, debe entenderse en consonancia con la naturaleza y objeto de la relación laboral, así como con lo adoptado en la política interna que se haya desarrollado al respecto</p>	
	<p>ARTÍCULO 7º. CONDUCTA CONSTITUTIVA DE ACOSO LABORAL. El sometimiento a estar disponible, envío de órdenes, peticiones o solicitudes por parte del empleador al trabajador o servidor público, según sea el caso, por cualquier medio de comunicación digital, de manera reiterada y fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, será considerado como conducta constitutiva de acoso laboral, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos establecidos en la Ley 1010 de 2006.</p>	

4. Con el propósito de precaver la existencia de duplicidad normativa y dadas las grandes similitudes que comparten las iniciativas legislativas en mención. Consideramos pertinente el archivo del presente proyecto de ley.

Bibliografía

- Gaceta 650 de 2020. Congreso de la República. Informe de ponencia para primer debate proyecto de ley 071 de 2020 C "Ley de Desconexión Laboral" o "Por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008" presentado por los Honorables Representantes Ángela Sánchez y Juan Carlos Reinales.

- Congreso de la República, Ley 5º de 1992. "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes" artículos 112 y ss.

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y de conformidad con las disposiciones contempladas en los artículos 112 a 115 de la ley 5º de 1992 presentamos ponencia negativa al proyecto de ley número 159/2020 C: "Por medio del cual se regula el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral y se dictan otras disposiciones" y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Honorable Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes se sirvan de ARCHIVAR este proyecto de ley.

Sinceramente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical
Departamento de Bolívar
Coordinador Ponente



FABER ALBERTO CERÓN
Representante a la Cámara
Partido de U
Departamento del Cauca
Ponente



HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA
Representante a la Cámara
Partido Liberal
Departamento del Vaupés
Ponente

Bogotá, D.C., 16 de septiembre de 2020

Doctora
OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria General
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA AL PROYECTO DE LEY No. 288 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA AL TRICENTÉSIMO ANIVERSARIO DE LA FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE CERETÉ, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetada Doctora Grajales,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, comunicada mediante el oficio CSCP-3.2.02.091/2020 (IIS), conforme al artículo 150 de la Ley 5 de 1992 y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma, nos permitimos rendir informe de ponencia POSITIVA para primer debate al Proyecto de Ley No. 288 de 2020 Cámara "Por medio de la cual la nación se asocia al tricentésimo aniversario de la fundación del municipio de Cereté, departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones".

De los Honorables Representantes,



RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento de Tolima



ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento de Guainía



HÉCTOR JAVIER VÉRGARA SIERRA
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia al tricentésimo aniversario de la Fundación del municipio de Cereté, departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa legislativa es autoría de la Honorable Senadora Ruby Helena Chagüi Spath, fue radicada en Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio de 2020 y otorgado el número 288 de 2020. Posteriormente, fue publicado en la Gaceta del Congreso bajo el número 711 de 2020.

Finalmente, mediante oficio CSCP-3.2.02.091/2020 (IIS) del día 7 de septiembre de 2020, la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes notificó la designación como ponentes para rendir Informe de Ponencia para Primer Debate a los Honorables Representantes Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Anatolio Hernández Lozano y Héctor Javier Vergara Sierra, designación que nos fuese comunicada el mismo día vía correo electrónico.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto conmemorar y rendir público homenaje al municipio de Cereté, en el Departamento de Córdoba, con motivo de su tricentésimo aniversario de fundación.

Adicionalmente, autorizar al Gobierno Nacional para que asigne en el Presupuesto General de la Nación una partida presupuestal a fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo que beneficiarán a la comunidad del municipio de Cereté

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Cereté, ubicado en el valle medio del río Sinú, es uno de los 30 municipios que conforman el departamento de Córdoba. Según las proyecciones del DANE, en el 2020 Cereté cuenta con una población de 95.000 habitantes.

Cereté se diferencia de la mayoría de los municipios de Córdoba y de la Región Caribe por su economía, más basada en la agricultura que en la actividad ganadera. Los cultivos de algodón, maíz, arroz, sorgo y demás productos agrícolas le generan a la economía cereteana miles de empleos directos e indirectos, así como fuertes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás: se comercializan semillas, insumos agrícolas, empaques, combustible, desmote de algodón, secamiento de maíz y venta de productos de la cosecha en los mercados regional y nacional.

Entre 1915-1930 existieron en Cereté alrededor de 33 casas comerciales legalizadas dedicadas a una variopinta gama de negocios. Entre ellas sobresalen: Compañía Venus, Rodríguez Hermanos, Barguil & Calume, Chagüi Hermanos, entre otras.

Generalmente el capital con que se conformaba una casa comercial a comienzos del siglo XX en esta población oscilaba entre 400 y 12.000 pesos oro, aunque en ocasiones algunas llegaban a aportar unas sumas superiores dependiendo de la magnitud y naturaleza de los negocios. Las casas de comercio eran sociedades comerciales o mercantiles que se constituían bajo unos estatutos que delegaban la administración de la firma a un gerente y/o administrador.

La existencia de instituciones comerciales en Cereté permitió que el puerto se articulara de mejor manera con el comercio regional, nacional e internacional. Como lo observamos a través de escrituras notariales, los comerciantes y casas comerciales tuvieron redes de intercambio con comerciantes de Cartagena como Rafael del Castillo, la firma Pombo Hermanos, entre otras.

El incremento en el número de intercambios y la circulación de capitales, impactó de manera positiva en la población. Durante este periodo se mejoraron algunos edificios públicos como el matadero, el mercado, la plaza central y la iglesia. Aparecieron otros barrios producto del crecimiento poblacional, e incluso se desarrolló el proyecto de una línea férrea entre el Ingenio Azucarero de Berástegui y el puerto de Cereté.

El dinamismo económico del puerto fluvial de Cereté permitió el surgimiento de un grupo de negociantes que podemos identificar como comerciantes-hacendados-ganaderos, los cuales realizaron inversiones en varios renglones de la economía regional: comercio, navegación, ganadería, inmobiliaria, servicios públicos, etc. En ese contexto, la familia jugó un papel primordial en la inversión y el desarrollo de los negocios. Familias como los Milanés García, Padrón, Rodríguez, Barguil, Calume, entre otras se constituyeron como familias de negociantes; sus intereses estuvieron puestos en mantener empresas y acrecentar las fortunas de sus miembros.

También existieron comerciantes que actuaron al margen del grupo familiar. José Saibis, Raúl Piñeres y A.S Thelwell, constituyeron casas comerciales, gestionaron contratos y realizaron negocios desde el interés individual o en muy pocas ocasiones desde unión con amigos o socios. Sus lazos comerciales en distintos espacios sociales les permitieron actuar como intermediarios en un importante número de negocios en Cereté y el Sinú.

Dentro de las actividades económicas de los comerciantes-negociantes de Cereté la inversión de bienes raíces representó la actividad de más bajo riesgo. La especulación de tierras permitió adquirir capitales para futuras inversiones en negocios. Por su parte, el comercio y la ganadería fueron las actividades que más sedujeron a los comerciantes por sus ganancias.

1. Reseña histórica del municipio de Cereté¹

Desde su fundación en 1721, Cereté comenzó a organizarse como puerto fluvial importante en la zona media del río Sinú. Su ubicación sobre el caño Bugre permitió la articulación de las provincias de las sabanas del Sinú (Ciénaga de Oro, Sahagún, San Carlos y Chinú) con la ciudad de Cartagena. Los adentrados Francisco Velásquez, Cristóbal Jiménez de León y Juan Ramos, poseedores de estancias en la zona, utilizaron la existencia de caños y ciénagas para articular de mejor manera sus propiedades con los mercados de consumo.

Posteriormente, con la reorganización y fundación de pueblos durante el siglo XVIII comenzó en el valle del Sinú la erección de estancias agrícolas y ganaderas y factorías madereras que posibilitaron la explotación de diversos géneros, contribuyendo con un proceso de producción, consumo y circulación tanto de productos del Sinú como de otras zonas de la región Caribe. Desde este periodo, la región del valle del río Sinú fue considerada un espacio de frontera, de la cual se extraían los excedentes agrícolas producidos en las pocas haciendas ubicadas en esa zona del sur de la provincia de Cartagena.

El valle del río Sinú, después de la independencia, se convirtió en una frontera en expansión cuyo desarrollo se dio por medio de dos vías: las compañías explotadoras de géneros silvícolas (madera, tagua, caucho, zarzaparrilla) y la hacienda agrícola-ganadera. Las riquezas forestales atrajeron los intereses de sociedades comerciales como la norteamericana George D. Emery, que durante 33 años explotó de manera intensa las maderas de las selvas tropicales del valle del Sinú. A su vez, esta misma empresa invirtió recursos económicos para abrir y mejorar caminos, así como la creación de un aserradero en el puerto de Montería.

Luego de la tumba de los bosques, quedaron conformadas extensas sabanas que dieron paso a la formación de haciendas, hatos y potreros. En el Sinú la hacienda jugó un papel importante en la expansión de la frontera agrícola y en la expansión de los mercados. Recordemos que haciendas como Berástegui, Marta Magdalena y Campanito obtuvieron tierras por adjudicación de baldíos, contratos con campesinos y compra-ventas de tierras. Factores como la exportación de ganado durante el siglo XIX, la inversión de capitales extranjeros en Montería y la explotación de recursos forestales permitió acumular capitales para el desarrollo de diversos negocios en el siglo XX.

La dinámica comercial surgida en la segunda mitad del siglo XIX en el Sinú posibilitó el surgimiento y posicionamiento de casas comerciales en Cereté al comenzar en siglo XX. El puerto se insertó en el circuito comercial con Cartagena y el Atrato. Las embarcaciones tenían en su itinerario hacer una escala en Cereté para bajar o embarcar mercaderías y pasajeros.

¹ GOMEZCASSERES ESPINOSA, Carlos. El Dinamismo Económico del Puerto Fluvial de Cereté, 1915-1930. Universidad de Cartagena, 2018. <http://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/7397/Tesis-Definitiva3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

2. Justificación de la iniciativa

El municipio de Cereté se ha visto golpeado por olas de violencia que durante la primera década del siglo XXI han mermado el desarrollo que refería Joaquín Viloria de la Hoz (2002), heredado de las últimas décadas del siglo XX. El índice de necesidades básicas insatisfechas del municipio ha aumentado y la disminución de recursos girados a la alcaldía ha ocasionado un decaimiento en las obras públicas que no han recibido los fondos suficientes para su conservación.

La infraestructura pública de lugares tan emblemáticos como el Hospital Sandiego, el Palacio Municipal o el Centro Cultural "Raúl Gómez Jattin" han acusado el paso del tiempo y el descuido de muchos de los gobiernos que se han sucedido en los últimos 20 años. Además, el crecimiento del casco urbano y de la zona rural ha sobrecargado las redes de acueducto y alcantarillado que, al día de hoy, no logran prestar de manera eficiente tales servicios.

Las obras propuestas en la iniciativa se sustentan en la necesidad y en la conveniencia de las mismas para el desarrollo municipal de Cereté: el Palacio Municipal es una estructura de mediados del siglo pasado que ya no se adapta a las necesidades del municipio y presenta un estado de deterioro que hace necesaria su demolición para dar paso a una nueva estructura. La construcción de acueductos rurales y corregimentales, para los cuales, cabe aclarar, ya existe viabilidad técnica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, también se hace precisa para ampliar la cobertura de servicios básicos y disminuir el índice de necesidades básicas insatisfechas del municipio; de la misma manera, la construcción de redes de alcantarillado y ampliación de su cobertura en los diferentes sectores del municipio redundará en beneficio de la población y entrarán a completar las etapas anteriores ya financiadas por el mismo Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

También el Proyecto de Ley contempla medidas de salvaguardia para conservar la identidad del municipio y de sus habitantes como cuerpo social y cultural: la recuperación del Caño Bugre que ha sido históricamente la ruta por donde entró el progreso al municipio, además de ser un ecosistema importante que está en peligro de desaparecer. De igual manera se contempla una recuperación de la memoria histórica del municipio y sus habitantes con la edición de un libro, a cargo del Ministerio de Cultura que recoja las tradiciones de Cereté y su gente preservándolas para la posteridad.

Finalmente, se contempla la restauración del templo parroquial San Antonio de Padua, la primera del municipio que fue construida por el arquitecto belga Joseph Martens en 1949 en reemplazo de una construcción previa deteriorada; la financiación de esta obra en cabeza del Estado no viola los postulados de laicidad del mismo, contemplados en la Constitución Política de Colombia, pues esta construcción trasciende su significado religioso para convertirse en un verdadero centro de la comunidad que es ajeno a la religión católica y acoge a todos los cereteños al abrir sus puertas sin distinción de credos, razas o posición social.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La presente iniciativa se enmarca en las competencias del legislador establecidas en el artículo 150 superior donde se establece:

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

(...)

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.

Estos honores, que el texto constitucional entiende han de ser concedidos a ciudadanos ilustres de alguna forma son los que se materializan en las denominadas "leyes de honores" y el Tribunal Constitucional Colombiano ha extendido por vía de interpretación reglando que:

No obstante ser este el espíritu del numeral 15° del artículo 150 de la Constitución, las leyes por las cuales se realizan exaltaciones han involucrado no sólo a ciudadanos ilustres, sino que se han implementado para resaltar variadas situaciones o acontecimientos.

Una lectura de las leyes de homenajes, honores o celebración de aniversarios que han sido expedidas permite clasificarlas en tres grandes grupos:

- i. leyes que rinden homenaje a ciudadanos;
- ii. leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y
- iii. leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios

Entendiendo, con todo esto, que es imperativo que el Congreso de la República ejerza esta función con sobriedad "dentro de parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales, puesto que de lo contrario daría lugar a situaciones contradictorias v.gr. cuando se pretende exaltar a quien no es digno de reconocimiento, con las consabidas repercusiones que en la conciencia colectiva y en moral administrativa puede ocasionar tal determinación".

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES
"POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA AL TRICENTÉSIMO ANIVERSARIO DE LA FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE CERETÉ, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	Sin modificaciones
ARTÍCULO 1. Ríndase público homenaje al municipio de Cereté, departamento de Córdoba y vincúlese a la Nación a la celebración del tricentésimo aniversario su fundación, ocurrida el 21 de abril de 1721.	Se corrige error de redacción. ARTÍCULO 1. Ríndase público homenaje al municipio de Cereté, departamento de Córdoba y vincúlese a la Nación a la celebración del tricentésimo aniversario de su fundación, ocurrida el 21 de abril de 1721.
ARTÍCULO 2. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos, 288, 334, 339, 341, 345, 356 y 366 de la Constitución Política, la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, y la Ley 819 de 2003 concorra incorporando dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias, a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Cereté, departamento de Córdoba, tales como:	Se eliminan algunos apartes y se incluyen nuevos. ARTÍCULO 2. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos, 288, 334, 339, 341, 345, 356 y 366 de la Constitución Política, la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, y la Ley 819 de 2003 concorra incorporando dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias, a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Cereté, departamento de Córdoba, tales como:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de un nuevo Palacio Municipal 2. Restauración del Centro Cultural "Raúl Gómez Jattin" 3. Dotación de la biblioteca pública "Rafael Milanés García" 4. Ampliación y mejoramiento de las redes de acueducto y alcantarillado municipal 5. Modernización de la infraestructura y dotación del Hospital Sandiego 6. Restauración de la Iglesia San Antonio de Padua 7. Recuperación del cauce fluvial "Caño 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de un nuevo Palacio Municipal Restauración del Centro Cultural "Raúl Gómez Jattin" 2. Dotación de la biblioteca pública "Rafael Milanés García" 3. Ampliación y mejoramiento de las redes de acueducto y alcantarillado municipal Construcción de redes de alcantarillado y ampliación de cobertura en

Bugre" desde su boca hasta su desembocadura original.	los diferentes sectores del municipio 4. <u>Construcción de acueductos rurales y correjimentales Severá y Venados-Campanito</u> 5. Modernización de la infraestructura <u>locativa</u> y dotación del Hospital Sandiego 6. Restauración de la Iglesia San Antonio de Padua 7. Recuperación del cauce fluvial "Caño Bugre" desde su boca <u>inicio en el punto conocido como "Boca de la Ceiba"</u> hasta su desembocadura original.
ARTÍCULO 3. El Ministerio de Cultura, en asocio con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, elaborará un libro conmemorativo sobre la historia del municipio de Cereté, sus tradiciones culturales y gastronómicas y sus personajes. El libro deberá ser impreso en un tiraje amplio que asegure su comercialización y acceso a los habitantes del municipio.	Sin modificaciones
ARTÍCULO 4. La autorización de gasto, otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente Ley, se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto; y en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.	Sin modificaciones
ARTÍCULO 5. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior hará llegar el texto de la presente Ley en copia de Estilo a la Alcaldía Municipal de Cereté.	Sin modificaciones
ARTÍCULO 6. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones

VI.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 288 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA AL TRICENTÉSIMO ANIVERSARIO DE LA FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE CERETÉ, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

ARTÍCULO 1. Ríndase público homenaje al municipio de Cereté, departamento de Córdoba y vincúlese a la Nación a la celebración del tricentésimo aniversario de su fundación, ocurrida el 21 de abril de 1721.

ARTÍCULO 2. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos, 288, 334, 339, 341, 345, 356 y 366 de la Constitución Política, la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, y la Ley 819 de 2003 concorra incorporando dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias, a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Cereté, departamento de Córdoba, tales como:

1. Construcción de un nuevo Palacio Municipal
2. Dotación de la biblioteca pública "Rafael Milanés García"
3. Construcción de redes de alcantarillado y ampliación de cobertura en los diferentes sectores del municipio
4. Construcción de acueductos rurales y correjimentales Severá y Venados-Campanito
5. Modernización de la infraestructura locativa y dotación del Hospital Sandiego
6. Restauración de la Iglesia San Antonio de Padua
7. Recuperación del cauce fluvial "Caño Bugre" desde su inicio en el punto conocido como "Boca de la Ceiba" hasta su desembocadura original.

ARTÍCULO 3. El Ministerio de Cultura, en asocio con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, elaborará un libro conmemorativo sobre la historia del municipio de Cereté, sus tradiciones culturales y gastronómicas y sus personajes. El libro deberá ser impreso en un tiraje amplio que asegure su comercialización y acceso a los habitantes del municipio.

ARTÍCULO 4. La autorización de gasto, otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente Ley, se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto; y

en segundo lugar de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

ARTÍCULO 5. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior hará llegar el texto de la presente Ley en copia de Estilo a la Alcaldía Municipal de Cereté.

ARTÍCULO 6. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,



RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento de Tolima



ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento de Guainía



HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones, solicitamos atentamente a los Honorables Representantes miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 288 de 2020 Cámara "Por medio de la cual la nación se asocia al tricentésimo aniversario de la fundación del municipio de Cereté, departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones", de acuerdo con el texto propuesto.

De los Honorables Representantes,



RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento de Tolima



ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Representante a la Cámara
Departamento de Guainía



HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se deroga la Ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY N° 290 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 293 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGA LA LEY 54 DE 1989 Y SE ESTABLECEN NUEVAS REGLAS PARA DETERMINAR EL ORDEN DE LOS APELLIDOS".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el orden de los apellidos en el registro del estado civil.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, el cual quedará así:

Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primer apellido de la madre y el primer apellido del padre, en el orden que decidan de común acuerdo. En caso de no existir acuerdo, el funcionario encargado de llevar el registro del estado civil resolverá el desacuerdo mediante sorteo, de conformidad con el procedimiento que para tal efecto establezca la Registraduría Nacional del Estado Civil. A falta de reconocimiento como hijo de uno de los padres se asignarán los apellidos del padre o madre que asiente el registro civil de nacimiento.

Esta norma rige para los hijos matrimoniales, extramatrimoniales, adoptivos, de unión marital de hecho, con paternidad o maternidad declarada judicialmente.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las personas que al entrar en vigencia la presente ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 6º, inciso 1º del Decreto 999 de 1988.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El inscrito al cumplir la mayoría de edad podrá, por una sola vez, disponer mediante escritura pública del cambio de nombre, con el fin de fijar su identidad personal.

PARÁGRAFO TERCERO. La Registraduría Nacional del Estado Civil contará con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia del presente proyecto de ley para reglamentar el procedimiento del sorteo.

PARÁGRAFO CUARTO. Para el caso de los hijos con paternidad o maternidad declarada por decisión judicial se inscribirán como apellidos del inscrito los que de común acuerdo determinen las partes. En caso de no existir acuerdo se inscribirá en primer lugar el apellido del padre o madre que primero lo hubiese reconocido como hijo, seguido del apellido del padre o la madre que hubiese sido vencido en el proceso judicial.

PARÁGRAFO QUINTO. Lo dispuesto en el presente artículo aplicará a los hijos de las parejas conformadas por el mismo sexo.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga la Ley 54 de 1989, el Decreto 2582 de 1989 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

JUAN FERNANDO REYES KURI
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., septiembre 16 de 2020

En Sesión Plenaria del día 03 de septiembre de 2020, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley N° 290 de 2019 Cámara, Acumulado con el Proyecto de Ley 293 de 2019 cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGA LA LEY 54 DE 1989 Y SE ESTABLECEN NUEVAS REGLAS PARA DETERMINAR EL ORDEN DE LOS APELLIDOS". Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de las Sesiones Plenaria Ordinaria N° 162 de septiembre 03 de 2020, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 02 de septiembre de 2020, correspondiente al Acta N° 161.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1780, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.

<p>1.1 Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D.C., Radicado: 2-2020-045678 Bogotá D.C., 15 de septiembre de 2020 12:39</p> <p>Honorable Congresista JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 – 68 Ciudad</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 40959/2020/OFI</p> <p>Asunto: Consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 118 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se modifica la Ley 1780, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto, en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal efectuada por el H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo, en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos¹ tiene por objeto "ampliar los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimular la vinculación laboral de jóvenes, entre 18 y 28 años de edad, al sector productivo, fomentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y oportunidades junto con la promoción de mecanismos y talentos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia".</p> <p>Para dar cumplimiento al objeto propuesto, se plantea, entre otras, la modificación del artículo 7 de la Ley 1780 de 2016², lo cual se analizará desde el punto de vista constitucional y fiscal, en los siguientes términos:</p> <p><small>¹ Gaceta del Congreso 968 de 2020, Página 25. ² Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>1. Consideraciones de índole constitucional.</p> <p>En este sentido, el parágrafo 4 del artículo 2 de la iniciativa legislativa, establece lo siguiente:</p> <p><i>ARTÍCULO 2°. Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>PARAGRAFO 4o Incentivo por aportes a seguridad social. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.</i></p> <p>Al respecto, se considera que dicha disposición se torna en inconstitucional, por las siguientes razones:</p> <p>1.1. Violación directa del artículo 157 y 150 de la constitución.</p> <p>El primer argumento de inconstitucionalidad es que el legislativo no puede sin autorización del Ejecutivo, proponer reducciones en los aportes al Sistema General de Seguridad Social. Al respecto el artículo 157 constitucional establece: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".</p> <p>Por lo anterior el parágrafo 4 del Proyecto de Ley reduce las cotizaciones de los trabajadores jóvenes sin el aval del Gobierno nacional, en contravía del artículo 156 de la carta, desbordando las competencias dadas por la Carta Política.</p> <p>Al respecto este Ministerio considera que las cotizaciones hechas al Sistema de Seguridad Social Integral son de naturaleza parafiscal y por ende requiere del aval del Gobierno Nacional. Con relación a la naturaleza de los aportes hechos por los afiliados al Sistema, la Corte Constitucional concluyó lo siguiente: "De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta que los aportes y rendimientos que conforman el fondo común de naturaleza pública en el régimen solidario de prima media con prestación definida, reúnen los criterios señalados por el artículo 29 del decreto 111 de 1996, y lo dispuesto en la sentencia C-308 de 1994, de la Corte Constitucional, que hace relación a las contribuciones parafiscales, estos recursos tienen dicha calidad, porque son de carácter obligatorio; afectan a un grupo o sector económico determinado y se utilizan para beneficio del propio sector. Así mismo, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se realiza en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan sólo al objetivo previsto en ella"³. (Negrilla fuera de texto)</p> <p>El entendimiento que tiene la Corte Constitucional sobre el concepto de los aportes parafiscales no ha variado en el tiempo con relación a la sentencia anterior, como muestra, basta referirse a la sentencia C-066 de 2003 donde se señala: "La jurisprudencia constitucional ha venido decantando el concepto de contribución parafiscal, para</p> <p><small>³ Sentencia C – 378 de 1998.</small></p>
<p>señalar que se trata de unos recursos de naturaleza pública, en cuanto que se originan en la capacidad positiva del Estado, pero que no ingresan al Tesoro Público, en la medida en que corresponden a un gravamen que recae exclusivamente sobre un sector de la economía y cuyo producto está destinado a ser invertido exclusivamente en beneficio del mismo sector." Así mismo la Corte ha sostenido que: "Los aportes, o más propiamente cotizaciones, para la seguridad social (...) son recursos parafiscales y como tales son "gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable" (art. 29 Estatuto Orgánico del Presupuesto)" (Negrilla fuera de texto).</p> <p>Habida cuenta de lo anterior, no resulta difícil concluir -sin ninguna duda- que para la Corte Constitucional los aportes hechos al Sistema de Seguridad Social Integral y en especial al régimen de pensiones son de naturaleza parafiscal. Lo anterior no es capricho del ejecutivo, existen innumerables normas de rango legal -aprobadas en el mismo congreso- que corroboran la equivalencia perfecta -características- que existe entre los aportes al sistema de pensiones y los parafiscales, para demostrar lo anterior, encontramos por ejemplo el artículo 15 de la ley 797 de 2003⁴ al referirse al Sistema de Registro único de aportantes y el artículo 50 de la Ley 789 de 2002⁵ cuando se refiere a los controles a la evasión de los recursos parafiscales, entre otros muchos ejemplos.</p> <p>Con base en lo anterior, se observa que, en materia de aportes parafiscales, es inconstitucional que el legislativo pretenda exonerar a la población joven del pago de la totalidad de la cotización sin el aval del Gobierno Nacional, por lo que la argumentación y las citas jurisprudenciales dadas son suficientes para demostrar el cargo de inconstitucionalidad -artículo 154 constitucional- respecto al imperativo del aval del Gobierno nacional.</p> <p>Adicionalmente debe recordarse que la Corte Constitucional en fallo reciente, al declarar la inexecutable del Proyecto de Ley No. 062 de 2015 Cámara-170 de 2016 Senado, acumulado con el P.L. No. 008 de 2015 Cámara, que determinaba una exención idéntica a la propuesta, expresó en la sentencia C – 066 de 2018, lo siguiente:</p> <p><i>"De igual manera, tal y como se desarrolló en la parte motiva, la Corte Constitucional ha tomado esta postura de manera uniforme y constante en relación con considerar que es una exención tributaria, la disminución de aportes a salud. En este orden, le ha aplicado la restricción contenida en el artículo 154 superior referida a que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Específicamente este precedente se encuentra contenido en las sentencias C-1707 de 2000, C-1000 de 2007 y C-838 de 2008, tal y como se explicó en la parte motiva de esta providencia. En la primera de ellas, el ejecutivo objetó un proyecto de Ley que exoneraba a los pensionados que recibían hasta 2 salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud, por desconocer el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución que le otorga al Gobierno Nacional, en forma privativa, la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".</i> (Negrilla fuera de texto)</p> <p>1.2. Potestad configuradora del congreso en temas de seguridad social.</p> <p><small>⁴ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. ⁵ Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.</small></p>	<p>La Corte Constitucional mediante sentencia C-1024 de 2004, aunque reconoce que la libertad de configuración del legislador es amplia en materia de seguridad social, ha dicho que su ejercicio se encuentra sujeto a principios y valores constitucionales como la igualdad y la equivalencia de las cargas:</p> <p><i>"A este respecto, es pertinente recordar que aun cuando la libertad configuración del legislador es amplia en materia de seguridad social, su ejercicio se encuentra sujeto a los principios, valores, fines y derechos previstos en la Constitución, principalmente, aquellos relacionados con la proporcionalidad de las cargas que deben asumir los ciudadanos (C.P. art. 85) y la igualdad de trato que ellos merecen, cuando las circunstancias fácticas y jurídicas así lo ameritan (C.P. art. 13). Por ello, el legislador no podría ni establecer condiciones disímiles de afiliación a sujetos puestas en un plano de igualdad o someter a los afiliados a cargas de solidaridad que desborden el equilibrio natural entre los ciudadanos." (Negrilla fuera de texto)</i></p> <p>Así mismo la Corte Constitucional ha expresado que los límites a la configuración legislativa se encuentran demarcados en el respeto a los valores fundantes de cualquier organización política y jurídica, en pocas palabras, deben sujetarse a los cánones, reglas y subreglas de la carta superior. Es así como para este Ministerio, resulta de suma importancia analizar si el proyecto de norma se encuentra dentro de los derroteros constitucionales de la Carta, y por ende, no sólo desarrolla sino que no contraviene principios constitucionales tales como la equidad, la solidaridad -equivalencia de las cargas públicas-, la sostenibilidad financiera constitucional y no violenta disposiciones constitucionales precisas.</p> <p>A este respecto la disminución de las cotizaciones de la población joven crea un privilegio en favor de un grupo -desigualdad objetiva- sin establecer las medidas correctivas necesarias para aminorar el impacto fiscal que esto conlleva. Así mismo esta medida normativa impone cargas excesivas a los demás afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) o el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) que se encuentra en condiciones de debilidad y que asumen las cargas previstas en el Sistema para garantizar el acceso a sus prestaciones en condiciones técnicas de sostenibilidad financiera.</p> <p>Del mismo modo uno de los límites de la configuración legislativa está dado a la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, el cual se ve violentado por la consecuencia nefasta de reducir las cotizaciones de una población que no puede ser considerada como vulnerable POR OBVIAS RAZONES. El concepto de sostenibilidad financiera -Acto Legislativo 01 de 2005- debe ser un punto de partida de cualquier reforma a la legislación relacionada con el Sistema de Pensiones, por lo que cualquier disposición que pueda ponerla en peligro, es automáticamente inconstitucional, lo cual convierte a la disminución de cotizaciones propuesta en una circunstancia que afectará las finanzas del Estado, en la medida que el fondo común de prima media deja de percibir recursos para garantizar el pago de las generaciones venideras. Esto es un principio básico del Sistema de reparto que fundamenta toda la estructura del régimen de Prima Media.</p> <p>Por lo anterior, el Congreso está desbordando la potestad configuradora dada en la constitución para estos temas y vulnera el principio de sostenibilidad fiscal contenidos en el Acto Legislativo 01 de 2005.</p> <p>1.3. Violación al principio de solidaridad.</p> <p>Al respecto, es de aclarar que en algunos eventos la Corte Constitucional ha dicho que el principio de solidaridad constitucional no es absoluto, sin embargo, su restricción o excepción no pueden sacrificar otros derechos o principios</p>

igualmente valiosos e importantes a la luz de la carta política, de las personas que se encuentran en las mismas condiciones o en condiciones menos favorables.

En este sentido y para evidenciar el costo en derechos y principios constitucionales que tendría restringir la solidaridad de los jóvenes a costa de otros grupos, es bueno recordar que el diseño técnico y financiero del sistema descansa específicamente sobre diferentes formas de financiamiento –creadas por el legislador– para salvaguardar su fuente de recursos y garantizar un flujo suficiente bajo figuras financieras como los bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las reservas actuariales y específicamente los aportes que realizan los afiliados al Sistema General de Pensiones en la etapa de acumulación de su vida productiva. Bajo esta premisa, los recursos que ingresan al fondo común administrado por el RPM entran a financiar las pensiones –altamente subsidiadas– de las personas que salen a disfrutar de su prestación y que dependen de un esquema solidario y de la suficiencia del fondo común para estos efectos. En esa medida y si los jóvenes dejan de cotizar, se presenta una vulneración al principio de solidaridad intergeneracional, pues estando en la capacidad de cotizar por el 100% del aporte legal, dejan de hacerlo.

Igualmente, la Corte Constitucional, en algunas de sus sentencias, al referirse a los esquemas de financiación de las pensiones como los aportes y las cuotas partes pensionales, ha recalado la importancia trascendental de estos mecanismos para la financiación de las prestaciones y la materialización del principio de solidaridad:

“3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)”. De esta manera, es claro que los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica. Lo anterior, como ya lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, no significa que los fondos de la seguridad social deban reinvertirse de manera individual en quien efectuó el aporte, puesto que “la destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él”. (Negrilla fuera de texto)

Conforme a lo expuesto, la disminución de las cotizaciones, sacrifica principios tan importantes como la solidaridad, la eficiencia y la sostenibilidad del sistema pensional, por lo que no resulta admisible ningún argumento que socave la obligación de aportar en la etapa de acumulación del Sistema, por estar poniéndose en riesgo fiscal el sistema pensional.

2. Consideraciones normativas.

Respecto a los aportes a Cajas de Compensación Familiar (CCF), se debe considerar que el Proyecto de Ley no plantea una opción de recursos para financiar la exoneración del aporte por el 4% de las nóminas que corresponde. Si bien esto no genera un impacto fiscal directo en las cuentas del Gobierno nacional, se debe tener en cuenta que

⁶ Sentencia C – 895 de 2009.

dicha exoneración puede afectar los recursos de las CCF destinados al mecanismo de protección al cesante, así como los recursos para recreación, subsidios de vivienda, cuota monetaria para dependientes, la niñez con ICBF, capacitación a familias, entre otras.

Por otra parte, respecto del parágrafo 4º del artículo 2 de este Proyecto de Ley, se pone en consideración que el **Artículo 114-14 del Estatuto Tributario** establece la exoneración de aportes a las cotizaciones del empleador al Régimen Contributivo en Salud:

“Estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”

3. Consideraciones económicas y fiscales.

Respecto a los valores a considerar, se tomará una aproximación basada en la población ocupada entre 18 a 28 años con el propósito de calcular la reducción a las contribuciones de seguridad social sobre el primer empleo de la población. Para ello, se estimó el número de personas ocupadas a partir de la tasa de crecimiento de la población colombiana por edad proyectado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía -CELADE, debido a que esta proyección está acorde con las dinámicas demográficas esperadas para la en los próximos 50 años.

Las proyecciones fueron contrastadas con la reportada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA para asegurar la consistencia de los valores iniciales. Así, asumiendo un ingreso base de cotización promedio de \$1.175.841, se espera que en términos constantes el efecto de pérdida de ingresos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones entre 2021 y 2030 sea en promedio cercano a los \$20.936 millones anuales, si la exoneración se hace por un año y el doble a partir del segundo año si se hace por dos.

Vale la pena mencionar que, en el caso de salud, la Ley 1607 de 2012⁷ estableció la eliminación del aporte del empleador correspondiente a aquellos empleados privados con asignaciones salariales inferiores a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Debido a esto, la medida sería inocua para el sector privado y si generaría una disminución en los aportes de salud de aquellos trabajadores del sector público.

⁷ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.



4. Consideraciones finales

Por todo lo expuesto en precedencia, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable frente a la propuesta de modificación del artículo 7 de la Ley 1780 de 2016 contenida en el artículo 2 del Proyecto de Ley y solicita muy respetuosamente su eliminación i) porque es inconstitucional y, ii) por el impacto fiscal que tendría para el Sistema General de Pensiones y para el Sistema General de Seguridad Social en Salud – Régimen Contributivo frente a la disminución en las cotizaciones de los servidores públicos, manifestando, en todo caso, la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO
 Viceministro Técnico
 DGRSSSGPMDCAU
 UU-217900
 Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con copia a:

H.R. Juan Carlos Renedes Agudelo,
 Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta número 929 - Miércoles, 16 de septiembre de 2020

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS**

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 045 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece el manejo posconsumo para colillas de cigarrillos y otros residuos de tabaco	1
Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 120 de 2020 Cámara, por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito	5
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 159 de 2020 Cámara de Representantes, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones.....	8
Informe de ponencia positiva para primer debate en comisión segunda al Proyecto de ley número 288 de 2020 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia al tricentésimo aniversario de la Fundación del municipio de Cereté, departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones.....	10

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 290 de 2019 Cámara, acumulado con el proyecto de ley número 293 de 2019 Cámara, por medio de la cual se deroga la Ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos	13
---	----

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público del Proyecto de ley número 118 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.....	14
---	----