



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 934

Bogotá, D. C., martes, 23 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 49 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Conceder la libertad a mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que se encuentren en detención preventiva imputadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000 y establecer acciones afirmativas en política criminal y penitenciaria sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, en el numeral 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y demás normas concordantes que le sean aplicables.

Artículo 2°. *Alcance.* La presente ley se aplicará a mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que se encuentren imputadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efecto de lo dispuesto en la presente ley. Se adoptan las siguientes definiciones:

Mujer gestante: Entiéndase por mujer gestante la mujer en estado de embarazo.

Mujer lactante: Entiéndase por mujer lactante la mujer que posterior a su parto inicia el proceso de alimentar al recién nacido a través de sus senos. Dicho proceso se entiende por un plazo de dos años contados a partir del nacimiento.

Mujer cuidadora: Entiéndase por mujer cuidadora, la mujer que tiene a su cargo el cuidado y atención de personas ya sean familiares o terceros por razones de salud, situación de discapacidad o minoría de edad.

Mujer proveedora: Entiéndase por mujer proveedora, la mujer que provee en su hogar las alternativas para suplir las necesidades económicas de alimentación, transporte, vivienda, servicios públicos y demás requeridas en el hogar.

Artículo 4°. *Procedimiento.* Las mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras que se encuentren en detención preventiva en establecimiento carcelario o en su residencia, podrán solicitar al juez de control de garantías del municipio en el que se encuentren detenidas la aplicación del beneficio establecido en el artículo 1° de la presente ley, quien analizará la prueba y procederá a decidir sobre su aplicación.

Parágrafo. Para probar la condición de mujer gestante, lactante, cuidadora o proveedora bastará prueba sumaria tales como declaraciones de terceros, interposición de acciones de tutela como agente oficiosa, contratos, recibos de pagos y cualquiera que permita corroborar su condición.

Artículo 5°. *Aplicación para la imposición de la medida de aseguramiento.* Al momento de analizar la procedencia de la medida de aseguramiento privativa de la libertad dentro de las investigaciones adelantadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal, el juez de control de garantías se abstendrá de imponerla en caso de que la imputada reúna la condición de mujer gestante, lactante, cuidadora o proveedora.

Artículo 6°. *Compromiso.* En caso de obtención de la libertad, la beneficiaria suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización del juez de control de garantías, a concurrir ante las autoridades cuando sea requerida, a presentarse a las audiencias del proceso y a aceptar los mecanismos de control y vigilancia electrónica o institucionales que el juez disponga.

Parágrafo. En caso de incumplimiento de los compromisos, el Fiscal General de la Nación o su delegado podrá solicitar la revocatoria del beneficio.

Artículo 7°. *Permisos.* La aplicación de este beneficio comporta el permiso para trabajar y desarrollar las actividades de cuidado y provisión que adelanta la imputada.

Artículo 8°. Adiciónese un parágrafo al artículo 68A de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 68A. Exclusión de los beneficios y subrogados penales.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo condenadas por delitos relacionados con los artículos 375 y 376 del Código Penal al momento de analizar la aplicación del beneficio o subrogado.

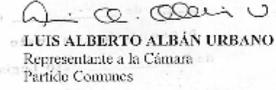
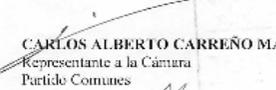
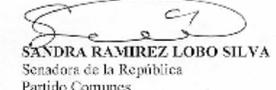
Artículo 9°. El Ministerio del Trabajo, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará en el término de seis (6) meses una política de reinserción laboral efectiva para las mujeres imputadas por delitos de drogas que recuperen su libertad objeto de la presente ley y sus familias.

Artículo 10. El Ministerio de Justicia y del Derecho presentará un informe anual al Congreso de la República sobre la situación de las mujeres condenadas por delitos de drogas en Colombia, el impacto de las medidas privativas de la libertad en sus familias y las oportunidades educativas y laborales otorgadas a las mujeres que ya salieron de las cárceles para la discusión y formulación de la política de drogas en Colombia.

Artículo 11. El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho producirá boletines periódicos con indicadores tales como personas detenidas, indiciadas, imputadas, absueltas, condenadas y sancionadas por delitos de drogas, desagregando dicha información por sexo e identidad de género, situación jurídica, pertenencia étnica, edad, delito, nivel educativo, estado civil y personas a cargo.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entra a regir a partir del día siguiente de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables Congresistas,

 JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Partido Comunes	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara Partido Comunes
 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara Partido Comunes	 JULIÁN GALEA CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 IMILDA DAZA COFES Senadora de la República Partido Comunes	 PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República Partido Comunes
 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República Partido Comunes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción

A. Objeto y finalidad de la ley

La presente ley tiene como objeto garantizar el derecho a la libertad de mujeres que tengan las características de gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que sean capturadas y posteriormente investigadas por la comisión de delitos de conservación o financiación de plantaciones contemplado en el artículo 375 y de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes establecido en el artículo 376 del Código Penal.

Lo anterior con el fin de que mientras se desarrolla la investigación y el juicio, las mujeres que reúnan las características mencionadas puedan enfrentar el proceso en libertad y de esta manera continúen con su gestación, lactancia, actividad de cuidado y proveedora y así su entorno familiar continúe recibiendo los beneficios de esa actividad minimizando el impacto que pueda generar en la familia la privación de la actividad de cuidado que desarrollan estas mujeres.

B. Justificación

En el marco del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera uno de los temas centrales está relacionado con la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas el cual quedó establecido en el Punto número 4 del acuerdo. En este punto se indicó que “La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”¹, por lo cual se consideró la necesidad de:

“... diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades –hombres y mujeres– en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico.

Que esta nueva visión implica buscar alternativas basadas en la evidencia y dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, que utiliza indebidamente a las y los jóvenes. En tal sentido, se requiere de nuevas políticas que reflejen esa nueva visión y el tratamiento diferenciado, siempre en el marco de un enfoque integral y equilibrado para

¹ “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, página 98.

contrarrestar el problema mundial de las drogas ilícitas”.²

Igualmente que:

“... esas políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales”³.

Dentro de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico es evidente el encontrarse con mujeres que por necesidades económicas se ven abocadas a incurrir en delitos relacionados con el narcotráfico. De acuerdo con cifras del Ministerio de Justicia y de Derecho en Colombia, en el año 2019 fueron capturadas 25.707 mujeres de las cuales 6.406 mujeres fueron capturadas por la comisión tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 CP). Y del desarrollo de una encuesta realizada a 2.058 mujeres la principal edad de las detenidas oscila entre 18 y 35 años, de las cuales el 18,8% se declara como mujer negra o afrocolombiana, el 5,1% como indígena y el 0,4% como raizal o gitana. De las encuestadas el 83% de las privadas de la libertad vivían en estrato 0, 1 y 2, además de lo anterior, el 49,7% terminó sólo la primaria⁴. Los anteriores datos nos dan un panorama sobre las características de las mujeres que se ven privadas de la libertad por la comisión de este delito y evidencia que quienes caen en estos avatares son las mujeres más vulnerables socioeconómicamente.

Ahora bien el papel que ha ejercido la mujer en la sociedad ha estado tradicionalmente circunscrito al ámbito familiar, y a pesar de que ha ido asumiendo otros roles, esta ha sido reconocida históricamente como la cuidadora natural de la familia, labor que no solamente ha estado enfocada en la crianza de hijos, sino también en brindar atención, apoyo y cuidados a familiares que por enfermedad o discapacidad requieren de ayuda permanente para la realización de las actividades básicas de la vida.

Ante la importancia del cuidado, estos se consideran como un derecho humano tanto de quien requiere atención como de quien lo provee⁵. Dentro de los cuidados que se desarrollan encontramos el suministro de alimentos, el mantenimiento del vestuario, limpieza y mantenimiento del hogar, cuidados y apoyo de personas, compras y administración del hogar. En Colombia, el 76,2% del tiempo dedicado a estas actividades es desempeñado por mujeres.

Este panorama nos evidencia la necesidad de otorgar un tratamiento penal diferenciado a aquellas mujeres que desarrollan actividades de gestación,

lactancia, cuidado y provisión en sus familias que se vean enfrentadas a una investigación o juicio por delitos relacionados con el narcotráfico para que en el marco de la libertad puedan seguir garantizando los derechos de aquellas personas que reciben los beneficios de su cuidado y no se impacte de manera negativa su entorno familiar.

C. Marco Normativo

Dentro de la mal llamada guerra contra las drogas se ha utilizado el derecho penal como una herramienta para llevar a cabo dicha lucha. Por ello las legislaciones penales contemplan delitos relacionados con el consumo, elaboración, tráfico, comercialización, almacenamiento, porte de estupefacientes.

Colombia no ha sido ajena a esta tendencia y nuestro Código Penal contempla en el Capítulo II del Título XIII del Libro Segundo los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. Dentro de este capítulo encontramos los artículos 375 y 376 que hacen referencia a la conservación o financiación de plantaciones y al tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, respectivamente. Dichos delitos contemplan penas privativas de la libertad entre 6 y 20 años, lo cual implica que durante la investigación y el juicio quienes cometan estos delitos enfrenten su proceso privado de la libertad bajo la figura de la detención preventiva como medida de aseguramiento.

La codificación penal establece que dicha detención preventiva puede sustituirse por la detención preventiva en la residencia. Para el caso que nos ocupa el numeral 5 del artículo 314 del Código Penal ofrece a las mujeres madres cabeza de familia de hijo mejor o que sufre incapacidad permanente la posibilidad de obtener este beneficio.

Sin embargo, la obtención de este beneficio no es suficiente para aquellas mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras o proveedoras, toda vez que su libertad sigue restringida lo cual les impediría desarrollar las actividades de cuidado y provisión a cabalidad.

En este sentido vale recalcar el artículo transitorio XX de la Constitución Política que señala:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán

² Ibíd. Página 99.

³ Ibíd. Página 99.

⁴ <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/genero.aspx>

⁵ Tiempos de Cuidado: Las Cifras de la Desigualdad. Departamento Nacional de Estadística. 2020.

guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

En este sentido al determinar el Acuerdo Final la necesidad de un tratamiento penal diferenciado, se encuentra un soporte constitucional de interpretación para el desarrollo de esta norma. Sumado a esto, el Estado colombiano ha ratificado dos instrumentos internacionales en materia de derechos de la mujer, “La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” y “La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer”.

De ellas se desprenden obligaciones relativas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres en diversos ámbitos. Así la convención contra la discriminación de la mujer contempla en el literal c del artículo 2°:

“Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;”

Y el artículo 4° de la Convención Interamericana determina:

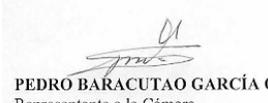
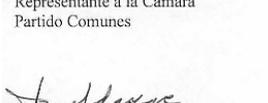
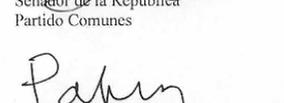
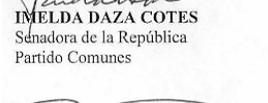
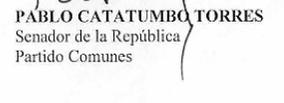
“Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;
- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h. el derecho a libertad de asociación;
- i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley. Y
- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”.

Por lo tanto el presente proyecto desarrolla las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos de la mujer relativos a una vida libre de violencia y discriminación y específicamente a aquellas que realizan actividades de cuidado y

provisión que se han visto avocadas a cometer delitos relacionados con el narcotráfico.

Por los honorables Congresistas,

 JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Partido Comunes	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara Partido Comunes
 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara Partido Comunes	 JULIÁN GALLO CABILLOS Senador de la República Partido Comunes
 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República Partido Comunes
 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República Partido Comunes

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 25 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 042 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Jairo Cala
HR Luis Alberto Albán, HR Carlos A. Carreño
HS Pablo Catatumbo y otros HH.RR y HH.SS

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2022
CÁMARA**

por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto crear lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales con el fin de contribuir en el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de acciones que promuevan su integración al entorno urbano en el marco de los procesos de legalización.

Artículo 2°. *Protocolo de acompañamiento.* Los municipios o distritos en un término de 12 meses contados a partir de la promulgación deberán formular un protocolo de acompañamiento a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales dentro de su jurisdicción territorial que

tengan como mínimo 10 años de existencia. Dicho protocolo de acompañamiento deberá contemplar una fase de diagnóstico; una fase de análisis de alternativas y ejecución; y, una de seguimiento.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efecto de lo dispuesto en la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones establecidas en el artículo 2° de la Ley 2044 de 2020 y normas que la sustituyan.

Artículo 4°. *Fase de diagnóstico.* La fase de diagnóstico tiene como objetivo obtener la mayor información posible para diseñar y planear los procesos de legalización de los asentamientos humanos ilegales. Dicha fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. **Identificación física de los asentamientos** ilegales que existan en la jurisdicción territorial del municipio, incluyendo la **cartografía** de los asentamientos identificados.
2. **Caracterización de las familias** y personas que habitan el asentamiento.
3. Estrategias, acciones y plazos para la **identificación de actores** institucionales, de sociedad civil y de la comunidad con los cuales articular y garantizar la participación en la identificación de las acciones de legalización del asentamiento.
4. Estrategias, acciones y plazos para la **identificación de necesidades de habitabilidad, servicios públicos e infraestructura** de las viviendas construidas en el asentamiento.
5. Estrategias, acciones y plazos para la determinación de la **viabilidad de legalización o reubicación del asentamiento** bajo los parámetros de las leyes que regulan la materia.
6. Concepto sobre la viabilidad de la legalización del asentamiento.

Artículo 5°. *Fase de análisis de alternativas y ejecución.* A través de esta fase se establecerán, realizarán y ejecutarán las acciones, proyectos, actos administrativos, gestiones, y demás actuaciones que contribuyan en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades de los asentamientos humanos ilegales. Esta fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. Plan de Acción para la implementación de las alternativas para las soluciones en materia de generación de ingresos, salud, educación, recreación, y demás necesidades básicas identificadas en la caracterización de las familias.
2. Plan de Acción para la implementación de las alternativas para las soluciones de las necesidades de habitabilidad de las viviendas, servicios públicos e infraestructura identificadas en la fase de diagnóstico.
3. Plan de Acción para la legalización del asentamiento conforme lo establece la Ley 2044 de 2020.

Artículo 6°. *Participación en la fase de alternativas y ejecución.* Una vez realizado el diagnóstico, se promoverá en el Comité de Legalización la discusión para la selección de la alternativa más pertinente a desarrollar en el asentamiento conforme los requerimientos técnicos, los aspectos culturales y el impacto en la comunidad para que se incluya en el respectivo plan de acción.

Parágrafo. La Alcaldía o Distrito garantizará que la selección de las alternativas se haga de en conjunto con la comunidad, la cual deberá estar informada sobre la pertinencia de la alternativa, sus dificultades técnicas, sus costos y demás aspectos que se consideren necesarios para la discusión y selección.

Artículo 7°. *Del concepto de viabilidad de legalización de asentamiento.* El Comité de Legalización del Asentamiento emitirá un concepto positivo o negativo de viabilidad de la legalización del asentamiento. El concepto de viabilidad se emitirá teniendo en cuenta las leyes y normas territoriales de ordenamiento territorial, de gestión del riesgo y en especial el artículo 35 de la Ley 388 de 1997. El desconocimiento de estas leyes dará lugar a las sanciones penales y disciplinarias establecidas en la ley.

En caso de emisión de concepto positivo de viabilidad de legalización del asentamiento se ejecutará el Plan de acción de legalización del asentamiento.

En caso de emisión de concepto negativo de viabilidad de legalización del asentamiento, se deberá llevar a cabo un Plan de Reubicación de la comunidad a través del cual se garantice el derecho a la vivienda de las familias. La garantía del derecho a la vivienda en procesos de reubicación tendrá en cuenta las normas de política pública de vivienda vigentes al momento de la reubicación.

Artículo 8°. *Del Plan de acción de legalización del asentamiento.* El plan de acción de legalización del asentamiento tendrá como propósito ejecutar y llevar a cabo lo establecido en la Ley 2044 de 2020 con el fin de sanear la propiedad en los términos de esta norma.

Artículo 9°. *Apoyos complementarios.* Durante la fase de ejecución, se podrán generar alianzas y convenios con instituciones y organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de acciones complementarias a los proyectos y que tengan como propósito el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad del asentamiento.

Artículo 10. *Fase de seguimiento.* Una vez terminado cada proyecto dentro del asentamiento se realizará el seguimiento conforme lo establece el artículo 2° de esta ley. Durante la fase de seguimiento se hará revisión permanente al plan de acción de legalización del asentamiento, se identificarán dificultades y se promoverán las soluciones requeridas para obtener su resultado.

Artículo 11. *De la Gerencia del Programa de Acompañamiento.* Cada municipio contará con un

Gerente de Acompañamiento a la Legalización, el cual tendrá las siguientes funciones:

1. Coordinar y garantizar la elaboración del Protocolo de Acompañamiento en los términos y condiciones establecidos en esta ley.
2. Desarrollar las acciones que garanticen la participación de las diversas instituciones que sean llamadas a atender las alternativas identificadas para la solución de las necesidades de los asentamientos.
3. Desarrollar las acciones que garanticen la participación de la comunidad y la sociedad civil en el proceso de legalización del asentamiento.
4. Gestionar y garantizar la formulación y ejecución de los proyectos en articulación con la entidad competente.
5. Convocar el Comité de Legalización y ejercer la coordinación de sus reuniones, realizar las actas de su reunión y llevar el archivo del proceso de legalización.
6. Gestionar articuladamente con quien corresponda la consecución de los recursos financieros requeridos para la ejecución de los proyectos.
7. Gestionar articuladamente con quien corresponda la expedición de permisos y actos administrativos requeridos para la ejecución de los proyectos y la legalización del asentamiento.
8. Informar al alcalde sobre el avance de los procesos de legalización del asentamiento.

Parágrafo. El Alcalde municipal nombrará al Gerente de Acompañamiento a la Legalización. En municipios que no cuenten con recursos suficientes, la gerencia puede ser asignada a una de las secretarías del municipio.

Artículo 12. *Del Comité de Legalización.* En cada asentamiento se conformará un comité de legalización el cual estará conformado por el Gerente, representantes de la comunidad, delegados de las secretarías e instituciones descentralizadas del municipio, delegados de las entidades departamentales o nacionales conforme las necesidades establecidas en los asentamientos humanos ilegales.

El Comité de Legalización tendrá las siguientes funciones:

1. Servir de espacio de coordinación y articulación para la elaboración del Protocolo de Acompañamiento.
2. Entregar información e insumos para la elaboración del Protocolo de Acompañamiento.
3. Servir de espacio de interlocución y consenso para la toma de decisiones sobre las acciones y proyectos a realizar en el asentamiento.
4. Dar recomendaciones sustentadas sobre la formulación y ejecución de los proyectos

para la implementación de las alternativas de solución a las necesidades de los asentamientos.

5. Hacer seguimiento a la formulación y ejecución de los proyectos para la implementación de las alternativas de solución a las necesidades de los asentamientos.
6. Emitir el concepto de viabilidad de legalización del asentamiento.

Artículo 13. *Articulación institucional.* Los diagnósticos, análisis y alternativas identificadas en el Protocolo de acompañamiento serán insumo para la elaboración de los planes de desarrollo municipal y en ellos se incorporarán las alternativas de solución identificadas y sus costos serán tenidos en cuenta en los planes de inversión.

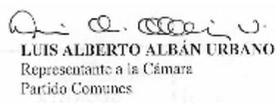
Artículo 14. *Responsabilidad.* El Alcalde como máxima autoridad municipal de la función pública de ordenamiento del territorio será el responsable de nombrar o delegar la Gerencia de Acompañamiento, de garantizar y crear las condiciones para el funcionamiento de los Comités de Legalización, y de generar las condiciones requeridas para llevar a cabo las propuestas creadas en el Protocolo de Acompañamiento.

El Concejo Municipal realizará una sesión anual en el que se identifiquen los adelantos del protocolo de acompañamiento y se formulen las recomendaciones o ajustes institucionales que haya de realizarse para la consecución de los objetivos del programa.

Artículo 15. *Responsabilidades territoriales.* La nación y los departamentos apoyarán el desarrollo de los proyectos a través de los cuales se implementen las alternativas de solución de necesidades bajo la reglamentación de la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad establecidos en cada política pública.

Artículo 16. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables Congresistas,

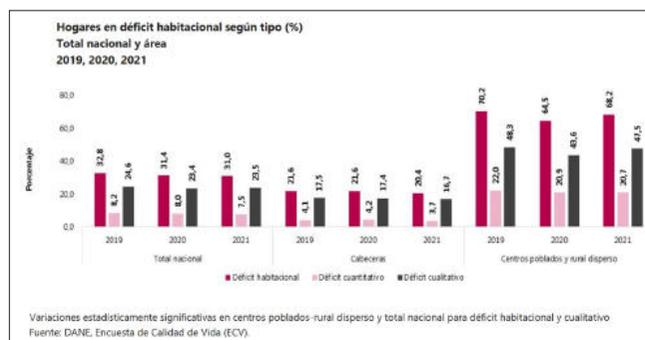
 JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Partido Comunes	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara Partido Comunes
 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara Partido Comunes	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República Partido Comunes
 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República Partido Comunes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Justificación de la iniciativa

A finales del siglo XIX, en América Latina existe un fenómeno de crecimiento de las ciudades y durante el siglo XX “*las principales ciudades de los países de América Latina fueron testigos de la multiplicación de asentamientos ilegales y barrios marginales, y la expansión del sector informal*”¹. La expansión urbana ha generado que las personas con menos capacidad de ingreso se ubiquen en las zonas periféricas donde el suelo es menos costoso y se mantienen dinámicas de ilegalidad respecto al acceso a los servicios públicos.

De acuerdo con el DANE, “*en 2021 el 31,0% de los hogares del país se encontraban en déficit habitacional (23,5% en déficit cualitativo y 7,5% en déficit cuantitativo). En las cabeceras municipales, el déficit habitacional fue del 20,4% (16,7% en cualitativo y 3,7% en cuantitativo) y en los centros poblados y rural disperso dicho déficit fue del 68,2% (47,5% en cualitativo y 20,7% en cuantitativo)*”. Evidenciando que en su mayoría existe un déficit cualitativo, es decir, corresponde a viviendas precarias con deficiencias no estructurales que por ejemplo no cuentan con servicios públicos de calidad y permanentes.



“*Los departamentos con las más altas proporciones de déficit habitacional en 2021 fueron Vichada (94,5%), San Andrés (90,9%) y Guainía (90,8%). Por el contrario, Bogotá, D. C. (10,5%), Risaralda (14,5%), y Quindío (15,6%) registraron los porcentajes más bajos*”.

Así mismo Colombia tiene un índice de pobreza monetaria que en 2021 se ubicó en 39,3% (3,2 puntos porcentuales menos que el año anterior) que corresponde a 19,6 millones de colombianos que no tienen suficientes ingresos para suplir sus necesidades básicas. La pobreza monetaria extrema llegó a 12,2% a nivel nacional. Colombia pasó de 7,4 millones de personas en esta condición en 2020 a 6,1 millones en 2021, una disminución de 1,3 millones de personas.

Los asentamientos humanos ilegales en Colombia son producto de la imposibilidad de acceso a una vivienda digna para gran parte de la población. La pobreza y la pobreza extrema de colombianos y

migrantes extranjeros, ha llevado a la ocupación de predios en la periferia de las grandes ciudades. Esta ocupación se caracteriza por la construcción de infraestructuras precarias (cartón, latas, madera) en donde se ubican una o más familias, sin acceso a servicios públicos y equipamientos.

Debido a la necesidad de muchas familias, existe un mercado de la ilegalidad a cargo de los denominados “*terreros*” que son urbanizadores que venden lotes en predios irregulares a muy bajo precio. Sin tener la propiedad sobre el terreno las familias empiezan a construir sus viviendas y luego a demandar de las autoridades locales su reconocimiento y atención, un proceso que carece de planificación. En esta dinámica permanecen asentamientos en diferentes ciudades con más de 10 años que aún no cuentan con titulación y otros que no tienen acceso a los servicios públicos en su totalidad.

A partir de la información institucional es imposible obtener con precisión información sobre la cantidad de habitantes en los asentamientos humanos ilegales, dado que las Alcaldías y Distritos no cuentan con censos actualizados.

La poca de información impide que de manera efectiva se atiendan las problemáticas que aquejan a los habitantes de los asentamientos humanos ilegales: carencia de propiedad sobre el suelo; precariedad en los materiales de la vivienda; falta de acceso a servicios públicos y equipamientos e inseguridad. Un factor adicional es la ubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo, situación que potencialmente puede causar la pérdida de la vivienda por deslizamientos, derrumbes e inundaciones². Aunque por ley las zonas de alto riesgo deberían estar en el Plan de Ordenamiento Territorial con la prohibición para la construcción de vivienda, se evidencia que los municipios no actualizan esta información oportunamente y permiten que los asentamientos permanezcan en sitios donde se compromete la vida de las personas y sus bienes.

La legalización de los asentamientos está mediada por la voluntad política de la institucionalidad y por la falta de recursos para solucionar el problema de la carencia de vivienda para la población más vulnerable. Siendo la vivienda digna un derecho fundamental por conexidad. La respuesta institucional no obedece a una política pública, sino que se vuelve coyuntural, intenta gestionar el reasentamiento ante una emergencia o entregar ayudas a los afectados, responde con la presencia de la fuerza pública en el caso de los predios de propiedad privada y procura en todo caso, controlar a los habitantes que siempre demandan más de las instituciones.

Respecto a los asentamientos humanos, la Corte Constitucional ha señalado que “*la problemática*

¹ Duarte G., y Bertol R. 2019. Informalidad y Desarrollo Infraestructural en América Latina Reflexiones Sobre Desafíos y Oportunidades. Propuestas para mejorar el hábitat en asentamientos informales. CAF.

² Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2014. Guía Metodológica para el Inventario Nacional de Asentamientos en Alto Riesgo. Banco Mundial.

de los asentamientos humanos ha ocupado especialmente la atención de la Organización de las Naciones Unidas, advirtiendo, en particular, el carácter universal del deterioro de las condiciones de vida de los habitantes de los centros urbanos y resaltando la profundización de dicho fenómeno en países en vías de desarrollo, lo que a su vez contraría el sustento de una vida en condiciones dignas y obstaculiza el progreso económico, social y cultural de los pueblos”. Corte Constitucional, 2012, Sentencia T-908.

La problemática que pretende atender este proyecto de ley está asociada a la falta de atención oportuna a las comunidades que viven en asentamientos humanos ilegales por parte de la institucionalidad en los municipios y distritos. Particularmente para los asentamientos que tienen más de 10 años de existencia y que a la fecha continúan en proceso de legalización o no cuentan con ninguno.

De esta manera, en el proyecto de ley se establece los “lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales” con el fin de contribuir en el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de acciones que promuevan su integración al entorno urbano en el marco de los procesos de legalización. Dicho acompañamiento pretende incluir a todos los asentamientos sin distinción, determinando unos mínimos de atención durante el proceso de legalización o reubicación según corresponda.

Por otro lado, el proyecto de ley crea dos figuras de importancia: la gerencia del programa de acompañamiento que busca ponerle un responsable dentro de la administración pública y el comité de legalización que permite la participación de las comunidades en la definición del futuro del asentamiento.

Por último, hay que destacar que si bien la Ley 2044 de 2020 genera los mecanismos para la legalización del suelo donde se ubican los asentamientos humanos ilegales, se requiere un acompañamiento por parte de la institucionalidad para lograr unas condiciones mínimas de habitabilidad durante el proceso de legalización o reubicación. De allí la importancia del protocolo de acompañamiento que se reglamenta en la propuesta del proyecto de ley.

II. Contexto legal y Constitucional

Dentro de los antecedentes legales en materia de legalización de asentamientos podemos identificar la Ley 9ª de 1989, llamada ley de reforma urbana a través de la cual “... se introducen instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, servicios públicos e infraestructuras urbanas, así como para la legalización de asentamientos y títulos para VIS, incorporándolos al perímetro urbano o de servicios”³.

³ Conpes 3604 de 2009.

Posteriormente se expide la Ley 388 de 1997 llamada ley de desarrollo territorial a través de la cual se estableció la función pública del urbanismo y se determina en cabeza de los municipios el ordenamiento del territorio. Dicha norma permitió que los municipios definieran a través de la planeación urbana definir los espacios para el desarrollo de proyectos de vivienda de sus habitantes y de esta manera ir legalizando los asentamientos precarios.

En el año 2020 se expide la norma más reciente que corresponde a la Ley 2044 a través de la cual se pretende el saneamiento predial en los asentamientos ilegales, la cual tiene como principal objetivo establecer claridades sobre la propiedad de los inmuebles en donde se desarrollan estas viviendas irregulares.

A pesar de los avances en la normatividad, dichas normas han sido insuficientes para garantizar el derecho a una vivienda digna, reducir la existencia de asentamientos, y, prevenir la ocupación de territorios con riesgo de desastres, entre otros.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, tras los procesos de legalización de asentamientos, se busca garantizar el derecho a la vivienda, tal prestación requiere unas condiciones establecidas en la normatividad internacional en materia de derechos humanos:

“En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”⁴.

Conforme lo anterior, la normatividad internacional hace referencia a vivienda adecuada, la cual implica i) seguridad jurídica de la tenencia, ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; iii) gastos soportables, iv) habitabilidad; v) asequibilidad; vi) lugar, vii) adecuación cultural.⁵

Estos elementos son claves para comprender y llevar a cabo políticas públicas que tengan como objetivo propiciar, promover o desarrollar acciones de legalización de asentamientos en las ciudades.

Dichos elementos han sido reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en diversas decisiones tales como las Sentencias T-624 de 2015, T-544 de 2015, T-698 de 2015 y T-502 de 2019, entre otras. En estas sentencias, bajo la aplicación del bloque de constitucionalidad la Corte acoge lo establecido en la Observación General No. 4 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Teniendo en cuenta la relevancia de estos elementos vale la pena ahondar en ellos:

⁴ Observación General No. 4. Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁵ *Ibidem*.

i. Seguridad jurídica de la tenencia:

Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

ii. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:

Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

iii. Gastos soportables

Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda.

iv. Habitabilidad

En sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

v. Asequibilidad

Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos.

vi. Lugar

La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.

vii. Adecuación cultural

La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Los elementos antes mencionados ayudan a identificar acciones y alternativas que se deben tener en cuenta al momento de legalizar asentamientos, promover reubicaciones y demás proyectos que pretendan dotar de vivienda a la ciudadanía.

Resumen Normatividad

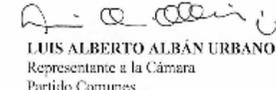
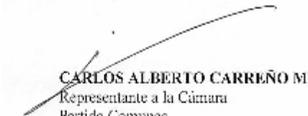
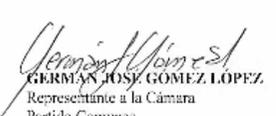
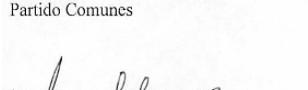
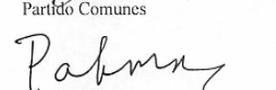
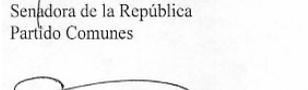
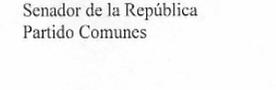
TIPO	ASUNTO
Ley 9ª de 1989 "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones"	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determina la expropiación con el propósito de ejecutar planes de vivienda de interés social. 2. Se pueden comprar bienes particulares con el propósito de ejecutar planes de vivienda de interés social. 3. Procesos de saneamiento de la vivienda de interés social. 4. Estableció el derecho a solicitar y obtener los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, recolección de basuras y teléfono para su vivienda. Bastará la prueba de la habitación de personas para ser titular del derecho.
Ley 388 de 1997 "Por medio de la cual se modifica la Ley 9ª y se dictan otras disposiciones". Llamada Ley de Desarrollo Territorial.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establece los mecanismos para planeación y ordenamiento del territorio. 2. El POT como principal mecanismo de planificación urbana. 3. Se establece la expropiación por vía administrativa por motivos de utilidad pública. 4. Se considera utilidad pública desarrollo de proyectos de vivienda de interés social incluyendo legalización de legalización de títulos de urbanizaciones ilegales y para las reubicaciones de asentamientos de sectores de alto riesgo. 5. Derogó el derecho a solicitar y obtener los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, recolección de basuras y teléfono para su vivienda. Bastará la prueba de la habitación de personas para ser titular del derecho.
Ley 2044 de 2020 "Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obligación de estudios técnicos y jurídicos de espacios públicos construidos (20 años o más). 2. Inventario de bienes de uso público producto de la legalización de asentamientos humanos. 3. Acto de declaración de espacio público. 4. Asentamientos humanos ilegales consolidados de particulares con más de 10 años de posesión sin ejercicio de acciones legales procederá expropiación.

TIPO	ASUNTO
	<p>5. Procederá la cesión at título gratuito por medio de acto administrativo.</p> <p>6. Autoriza enajenar bienes fiscales.</p> <p>7. En complemento con la legalización se podrá realizar simultáneamente programas de instalación de servicios públicos y equipamientos para salud, educación, recreación, transporte.</p> <p>8. Requiere reglamentación por parte del Ministerio de Vivienda. (6 meses).</p> <p>9. En zonas de riesgo se procederá donde no se puedan hacer acciones de mitigación se deberán realizar programas de reubicación (4 meses).</p> <p>10. Se amplían los motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa al desarrollo de procesos de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales.</p> <p>11. Debe crearse un CONPES para un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales.</p> <p>12. Aplicable a asentamientos que tengan más de 10 años.</p>

DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA	
CONPES 3305 DE 2004	Estableció una estrategia para mejorar las condiciones de los asentamientos precarios a través de dos acciones: brindar apoyo y asistencia técnica desde el Gobierno nacional a las entidades territoriales en la formulación de programas e implementar el programa de titulación masiva de predios.
CONPES 3604 DE 2009	Define lineamientos para el Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), como estrategia para reducir la pobreza urbana, a través del conjunto de acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídico-legales para la integración e inclusión de los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de la ciudad.
AUTO 373 DE 2016 SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-025 DESPLAZAMIENTO FORZADO	<i>“Una mención especial merece los programas que enunció el Gobierno en materia de legalización y regularización de barrios o asentamientos informales. Se trata, ciertamente, de programas que apuntan en la dirección correcta. La legalización y la regularización estos asentamientos es la condición de posibilidad para el goce efectivo pleno del derecho a la vivienda, en la medida en la que permite superar barreras relacionadas con la ubicación del predio en zonas de riesgo, con la falta de seguridad jurídica en la tenencia</i>

DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA	
	<i>y con la falta de acceso a servicios públicos, a escuelas, a centros de salud, a vías de acceso y demás obras de desarrollo e infraestructura social. Con ello, se contribuye al ejercicio de otros derechos conexos, tales como el derecho a la educación, a la salud, a la libre circulación y a la seguridad e integridad personal de los habitantes de tales asentamientos, sólo por nombrar algunos”.</i> Auto 373 de 2016.
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO// OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	<p>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.</p> <p>Meta 7d: Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales</p> <p>Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles. Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.</p> <p>METAS:</p> <p>11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales</p> <p>11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países</p>
NUEVA AGENDA URBANA	<p>Producto de la Conferencia HÁBITAT III de Quito 2016.</p> <p>Contiene orientación sobre la urbanización planificada. Establece “líneas de acción a varios niveles en relación con cuestiones relativas a la vivienda y los asentamientos humanos”.</p>

Por los honorables Congresistas,

 JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Partido Comunes	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara Partido Comunes
 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara Partido Comunes	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 PABLO CATATUMBO TORRES Senador de la República Partido Comunes
 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República Partido Comunes

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 043 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Jairo Calá
HR Alberto Albán, HR Carlos A. Carricón
HS Imelda Daza y otros HI.RP y HI.SS

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 044 DE 2022
CÁMARA

por el cual se establece una disminución en la tasa de renta para los comercializadores de Reciclaje.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto reducir la tarifa de renta obtenida por las empresas comercializadoras de reciclaje del orden Departamental, Municipal y Distrital, otorgando un beneficio tributario para el sector dada su contribución al cuidado del medio ambiente y favorecer a la formalidad dentro del mismo.

Artículo 2°. Adicionar el parágrafo 9 al artículo 240 del ET el cual quedará así:

Parágrafo 9°. Estarán gravadas a la tarifa del 20% las rentas obtenidas por las empresas comercializadoras de reciclaje cuya actividad económica principal esté asociada al comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra, del orden Departamental, Municipal y Distrital, las cuales cuenten con activos totales superiores a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) y hasta 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) estipulado en el Decreto 957 de 2019 (Clasificación del tamaño empresarial).

Artículo 3°. El 15% restante de la tarifa de renta de la que trata el artículo 240 del ET, será destinado para los pagos a la seguridad social de los trabajadores informales del sector de reciclaje.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda será el encargado de definir la consecución del fondo para la destinación del porcentaje y las asociaciones de Recicladores serán las encargadas de reportar los trabajadores que serán beneficiados con la norma.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los congresistas,

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador
Partido Comunes

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora
Partido Comunes

JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes

IMELDA DAZA COTES
Senadora
Partido Comunes

GERMAN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador
Partido Comunes

PEDRO BARACUTADO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

OMAR RESTREPO CORREA
Senador
Partido Comunes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Hoy el mundo padece una de las crisis más fuertes de emergencia económica, social y ecológica causada por el Covid-19, donde se han tomado medidas que de alguna manera deben responder a la coyuntura para la prevención y erradicación de una de las pandemias más fuertes de los últimos tiempos.

En el marco de la crisis, es importante la implementación de políticas macroeconómicas consistentes, debido a que estas situaciones en países en desarrollo como Colombia, muchas veces generan respuestas recesivas impactando de manera negativa el bienestar y la calidad de vida de millones de personas.

Entre esas políticas, la presente ley busca beneficiar a uno de los sectores de suma importancia para la sociedad, debido a que en este se llevan a cabo procesos de reutilización de elementos y objetos de distinto tipo que de otro modo serían desechados, contribuyendo a formar más cantidad de basura y, en última instancia, dañando de manera continua al planeta.

Por esta razón y atendiendo las competencias del Gobierno nacional señaladas en el artículo 154 de la Constitución Política, se presenta a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, el cual tiene como finalidad reducir la tarifa de renta obtenida por las empresas comercializadoras de reciclaje del orden Departamental, Municipal y Distrital, otorgando un beneficio tributario para el sector dada su contribución al cuidado del medio ambiente y favorecer a la formalidad dentro del mismo.

IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL PROYECTO DE LEY

La actividad primordial que realizan las empresas de reciclaje es procesar los desechos, es decir, se dedican a recolectar desechos específicos para someterlos a procesos que los reduzcan a su material

básico para luego emplear este material realizando artículos nuevos.

En Colombia se generan cerca de 12 millones de toneladas de basura al año, de las cuales se recicla en promedio un 17%. Solo en Bogotá se producen 6.300 toneladas de basura al día y solo se reaprovechan entre el 14% y 15%, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Banco Mundial realizó un estudio en 2015 en el que concluyó: “si se continúa con la misma dinámica de generación de residuos, sin adecuadas medidas para mejorar su aprovechamiento o tratamiento, y con patrones de producción y consumo insostenibles, en el año 2030 tendremos emergencias sanitarias en la mayoría de ciudades del país y una alta generación de emisiones de gases de efecto invernadero”.

Ante este panorama la labor que adelantan los recicladores cobra una singular relevancia. En Colombia en 2019 se encontraban registradas 319 organizaciones en el Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las cuales agremiaban a más de 30.000 recicladores.

Colombia tiene una población de unas 50.000 familias de basureros conocidos comúnmente como “recogedores de residuos sólidos” y más recientemente como “recicladores” (personas que reciclan) y que trabajan en las principales ciudades.

Los departamentos en donde laboran la mayor parte de los aprovechadores de residuos son Bogotá, Antioquia, Meta, Valle del Cauca y Atlántico (Semana, 2020).

La Tabla número 1 Muestra los principales prestadores inscritos en algunos departamentos en Colombia y el número de recicladores miembros de los mismos.

Tabla 1 Principales prestadores inscritos por departamentos

Departamento	Prestadores inscritos	Número de recicladores miembros
Bogotá	118	17.296
Antioquia	29	2.337
Valle del Cauca	19	1.590
Cundinamarca	20	860
Santander	17	736
Meta	12	1.603
Boyacá	12	548
Atlántico	13	1.063
Bolívar	8	303
Cesar	8	227

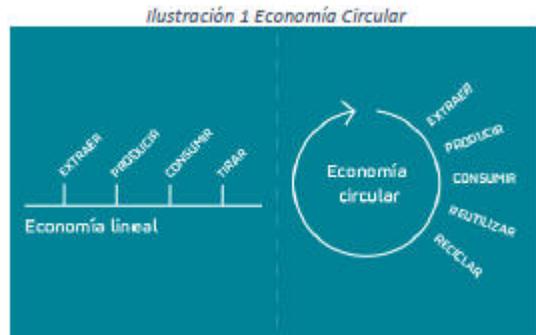
Fuente: Semana, 2020.

En 2018 fueron aprovechadas 767.137 toneladas de residuos, en 25 departamentos, por parte de 232 organizaciones de recicladores, según la Superservicios.

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia se ha destacado por ser un país pionero en Latinoamérica en la implementación de una economía circular y crecimiento verde a partir de la gestión de residuos. Solo en 2018, cerca de 700.000 toneladas de desechos, entre las que se encontraban toneladas de

periódico, fueron aprovechadas de manera efectiva en el país.

La economía circular establece un modelo de producción y consumo más sostenible, en el que las materias primas se mantienen más tiempo en los ciclos productivos y pueden aprovecharse de forma recurrente, procurando con ello generar muchos menos residuos. Como su propio nombre indica, la esencia de este modelo radica en que los recursos se mantengan en la economía el mayor tiempo posible, promoviendo que los residuos que generamos puedan servir de materia prima para otras industrias.



Fuente: Repsol, 2022.

Cuando se trata del impuesto de renta, en Colombia las empresas pagan 75,8% del total del recaudo, mientras que en el promedio de la Oede son las personas naturales quienes más pagan, al aportar 70% del total. Estamos en contravía del mundo.

En Colombia, las empresas tienen las siguientes cargas fiscales: Impuesto de Renta, Impuesto al Valor Agregado (IVA), ICA, Retención en la Fuente, Impuesto al Patrimonio, Gravamen a los Movimientos Financieros, y Aportes Parafiscales, que, aunque se discute sobre si son tributos o no, si es una carga económica obligatoria para las empresas que tengan empleados contratados laboralmente. La carga tributaria para las MiPymes en Colombia es una de las más altas de la región, lo que sin duda afecta la inversión y la competitividad.

La economía y aparato tributario aduce más a la evasión que a los incentivos, y es por esto que una reducción en la tasa de renta para las comercializadoras de reciclaje reflejaría inmediatamente un impulso a la economía circular y con ella al empleo y la formalización de los aprovechadores de residuos.

La Informalidad laboral y empresarial en Colombia supera el 60%, siendo una de las más altas de América Latina, de acuerdo con el reciente informe del Consejo Privado de Competitividad.

Según un estudio de la Universidad Nacional, la problemática del reciclaje informal se enmarca dentro de un contexto fundamentalmente socioeconómico y ambiental, en el primer caso se puede decir, que esta actividad se genera como alternativa de subsistencia ante las condiciones de pobreza y desempleo, en el segundo, obedece a deficiencias en el manejo integral de los residuos sólidos.

Los pagos de la seguridad social de los recicladores, propenden por la formalización de la actividad laboral de los mismos y el cubrimiento

de los diferentes riesgos propios de la actividad, adicional a ello contribuye con su bienestar en términos de una mejor prestación del servicio de salud e incrementando la cobertura para la vejez de estas personas por medio del sistema pensional colombiano. Con lo anterior, a largo plazo se crean suficientes oportunidades de empleo formales y decentes para todos los trabajadores y empleadores del sector de reciclaje.

MARCO NORMATIVO

El artículo 152 de la Constitución Política de 1991, da al legislador la capacidad de regular derechos fundamentales en el literal a). Estas facultades dan la capacidad de realizar normas de tributación para las personas naturales y jurídicas.

En este sentido tenemos en Colombia al Estatuto Tributario, creado mediante el Decreto 624 de 1989, donde se regulan la mayoría de los aspectos relacionados con los impuestos y tributos de las diferentes personas naturales y jurídicas de Colombia.

El artículo 240 del Estatuto Tributario establece lo siguiente:

Nota 1. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%) a partir del año gravable 2022.

De aquí se desprende precisamente la razón del proyecto en buscar un ajuste diferencial en la tarifa de renta para algunas empresas de reciclaje, por lo que se adiciona un parágrafo donde se establecen las reglas necesarias para desarrollar el ajuste al tributo.

Por tanto, esta iniciativa es jurídicamente viable en términos del objeto del proyecto de ley y necesaria para fortalecer el proceso de reciclaje y la formalización dentro del mismo.

IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las

iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”¹

... “Así, pues, el mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

... “Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría

¹ Corte Constitucional Sentencia C-315/08.

qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.²

CAUSALES DE IMPEDIMENTO

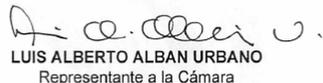
Conforme al artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a) y b), de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Conforme a lo anterior, se somete a consideración del honorable Congreso de la República la creación del beneficio fiscal con relación a los tributos de orden Nacional. Así como se insta a las entidades territoriales en el marco de su autonomía los beneficios correspondientes a sus tributos conforme a lo establecido en el artículo 294 de la Constitución Política.

De los honorables Congresistas,


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes


JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador
Partido Comunes


LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes


SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora
Partido Comunes


JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes


IMELDA DAZA COTES
Senadora
Partido Comunes


GERMAN GOMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes


PABLO CATATUMBO TORRES
Senador
Partido Comunes


PEDRO BARACUTODO
Representante a la Cámara
Partido Comunes


OMAR RESTREPO CORREA
Senador
Partido Comunes

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
No. 049 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Carlos Carreño
HS Julian Gallo, HR Luis A. Alban, HS Sandra Ramirez
HR Jairo Cala y otros HR RR y HR SS

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 045 DE 2022
CÁMARA

por el cual se modifica el título de la Ley 89 de 1890 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

- Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto dignificar la forma en que trata a los Pueblos Indígenas Originarios el sistema jurídico colombiano, el proyecto busca modificar la palabra SALVAJE, esta debe desaparecer totalmente del ordenamiento jurídico, específicamente del título, ya que esta forma jurídica va en contravía del principio fundamental de la dignidad humana y otras disposiciones.
- Artículo 2°. Adicionar un parágrafo al artículo 3° de la Ley 89 de 1890, para que los “Pueblos Indígenas en Contexto de Ciudad” que conformen Cabildos Indígenas bajo sus usos y costumbres ancestrales, sean registrados en el Ministerio del Interior en la base de datos de Autoridades Indígenas en el territorio nacional y así puedan gozar de forma efectiva de los derechos emanados del marco diferencial Constitucional.
- Artículo 3°. Por el cual se modifica el título de la Ley 89 de 1890, donde se sustituye el término “Salvajes” por “Pueblos Indígenas Originarios”, “ser gobernados” por “organizarse” y se eliminan las palabras “que se reduzcan a la vida civilizada”. El cual quedará así:

“por la cual se determina la manera como deben organizarse los Pueblos Indígenas Originarios”

- Artículo 4°. Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 3° de la Ley 89 de 1890 quedando de la siguiente manera;

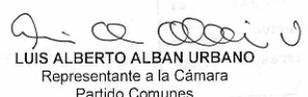
Parágrafo. Los Cabildos Indígenas que sean creados en el marco de los usos y costumbres de los Pueblos Indígenas Originarios dentro de los centros urbanos de los Distritos, Gobernaciones y Municipios, serán reconocidos por el Estado colombiano como autoridad ancestral y registrados en el Ministerio del Interior, sin el menoscabo del poder político y territorial ejercido por la autoridad civil del ente territorial.

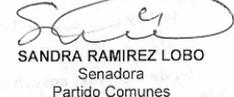
- Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Congresistas,


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes


JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador
Partido Comunes


LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes


SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora
Partido Comunes

2 Ibid.



GERMAN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes



PABLO CATATUMBO TORRES
Senador
Partido Comunes



PEDRO BARACUTADO
Representante a la Cámara
Partido Comunes



OMAR RESTREPO CORREA
Senador
Partido Comunes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Congreso de la República ha sido la institución que se ha caracterizado por estar ausente de los avances en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de los pueblos étnicos en Colombia, contrario a lo que ha realizado la Corte Constitucional donde se han propuesto de forma constante iniciativas que protegen las comunidades étnicas como los pueblos indígenas y las comunidades negras, marcando un derrotero que se puede considerar de los más avanzados en el contexto latinoamericano, por su parte el ejecutivo también se ha manifestado en favor de las comunidades étnicas por medio de decretos que posibilitan una mayor convivencia en la diversidad.

Precisamente, ante esta ausencia de propuestas por parte del legislativo sobre el reconocimiento de la diversidad cultural que se orienta desde la Constitución se hace necesario su participación activa con leyes que promuevan ese reconocimiento constitucional, además el deber desde la división de poderes contemporánea es que el legislativo plasme las orientaciones constitucionales en leyes que beneficien a los ciudadanos y colectivos que hacen parte del país.

Las leyes no solamente pueden limitarse a intereses o problemas que los partidos políticos logren determinar, debido a que se reduciría el papel del legislador a propuestas particulares, sino que intenten comprender las expresiones de las necesidades sociales para elaborar regulaciones que lleguen a los ciudadanos, logrando legitimidad en sus acciones. Entre las necesidades sociales y culturales de un complejo contexto colombiano se encuentran las relacionadas de forma directa e indirecta con el conflicto armado colombiano, entre ellas con los pueblos que lo han sufrido en las últimas décadas como las comunidades ancestrales indígenas que tienen protección especial constitucional.

De acuerdo a las problemáticas de los pueblos indígenas en las zonas rurales, que son múltiples, se le suma el desplazamiento a que han sido sometidos en los años recientes, que pese a los distintos procesos de paz y desmovilización de actores armados la intensidad en sus territorios no se reduce, debido a que se encuentran en zonas estratégicas por su riqueza de biodiversidad. Este desplazamiento ha llevado a que colectivos indígenas lleguen a las principales ciudades colombianas y las distintas administraciones no tengan como elementos para socorrer a las comunidades ancestrales, presentándose una obligación constitucional de proteger a los indígenas no solamente como pueblos

diferenciados sino también como desplazados, teniendo que realizar acciones obligatorias de atención por orientación no solamente constitucional sino también desde el derecho internacional.

Es en esta ausencia legal de atención a las comunidades indígenas en las ciudades que se realiza esta propuesta de ley, que pretende en primer momento orientar las decisiones de las administraciones locales a donde se desplazan y en segundo momento cumplir con los mandatos constitucionales e internacionales. El proyecto se divide en dos acciones de atención para los pueblos indígenas en las ciudades colombianas, la primera acción de protección es la atención de urgencia para las comunidades que llegan por desplazamiento del conflicto armado en sus territorios, allí los derechos fundamentales deben garantizarse para su integridad y reproducción cultural, en este contexto se coloca en riesgo la sobrevivencia de las comunidades étnicas.

La segunda acción de protección es la correspondiente a pueblos indígenas que se ubican paulatinamente en las ciudades por diversos motivos, entre los cuales está el desplazamiento, la amenaza individual, la búsqueda de lugares de menor riesgo por disputas de recursos, nuevas posibilidades de calidad de vida, entre otras. Estas comunidades han decidido instalarse conservando sus identidades culturales, por lo cual han venido solicitando su reconocimiento como cabildos urbanos que en algunas ciudades las administraciones municipales les han otorgado por medio de resoluciones; sin embargo, son múltiples los pueblos que siguen pidiendo el reconocimiento en la ciudad, solicitudes que pretenden resolverse con la siguiente ley, que posibilita la inclusión en los contextos urbanos que por excelencia son considerados exposición de la pluriculturalidad que caracteriza el país. **Jairo Vladimir Ilano-2022 PhD en Derecho.**

El lenguaje en el sistema jurídico es prácticamente el principio mínimo donde se sustenta todo los derechos y deberes de una sociedad, este lenguaje que se usa para definir, para orientar, para mandar, debe estar dentro los principios mínimos del buen trato hacia el ser humano en cualquiera de las dimensiones del ser humano.

Es innegable que el desarrollo y aplicación de los derechos fundamentales en la sociedad actual, es prácticamente el reflejo de lo que somos, de lo que pensamos, de lo que sentimos y de lo que hacemos, o es lo mínimo que busca el legislador a la hora de proponer un proyecto de ley o en su efecto de sancionar la ley.

El proceso de colonización de los Pueblos Indígenas Originarios en el continente americano tuvo un complejo encuentro entre de dos mundos, donde se estableció un pueblo que dominó a otro, y en medio de esa dominación también se llevó a un despojo de los dominados, no solo de lo material si no de lo inmaterial, de sus costumbres, de sus cosmovisiones.

Sin embargo, la evolución social del ser humano social, y el desarrollo histórico de los derechos fundamentales dio una connotación o valor diferencial a los Pueblos Indígenas Originarios, como patrimonio mundial.

Esta condición sociocultural, y de valor fundamental para la sociedad ya tiene toda una categorización en materia de los derechos fundamentales ya reconocidos en las diferentes normas internacionales ratificadas varias por Colombia en el marco de la protección especial de los Pueblos Indígenas Originarios.

Lo que en el marco y contexto de la actual Ley 89 de 1890 sigue vulnerando los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas Originarios al mantener vigente la expresión “SALVAJES”, que pese a ser declarada inexecutable, permanece en el ordenamiento jurídico, lo que su presencia en sí misma puede seguir interpretándose como una afectación a los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas Originarios.

MARCO NORMATIVO

En la publicación de las Naciones Unidas “DIRECTRICES SOBRE LAS CUESTIONES RELATIVAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS – GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-2009”, se hace referencia a un marco jurídico internacional que define las siguientes normas;

1) Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, incorporado al sistema jurídico mediante la Ley 21 de 1991.

“...El Convenio número 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan... El Convenio también garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar en la medida de lo, Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, su propio desarrollo económico, social y cultura...”.

2) Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

“...Artículo 2°. Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas...”

3) Otros instrumentos internacionales de definición de estándares que proporcionan disposiciones para la protección de pueblos indígenas (por ejemplo, la Convención sobre los derechos del niño, el Convenio

sobre la diversidad biológica, instrumentos de la UNESCO, etc.) DIRECTRICES SOBRE LAS CUESTIONES RELATIVAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS – GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-2009.

“...los pueblos indígenas, como colectivos, tienen culturas y cosmovisiones distintas y únicas, y sus necesidades actuales y aspiraciones para el futuro pueden diferir de aquellas de la población dominante. Su igual valor y dignidad solo pueden ser asegurados por medio del reconocimiento y protección no solo de sus derechos individuales sino también de sus derechos colectivos como grupos distintivos. Estos derechos pueden materializarse de manera significativa cuando se afirman colectivamente...” DIRECTRICES SOBRE LAS CUESTIONES RELATIVAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS – GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-2009.

En este marco los Pueblos Indígenas Originarios gozan de un marco jurídico internacional, ratificado por Colombia en sus esencias tanto en la Constitución de 1991, como en diferentes normas que han incorporado al ordenamiento jurídico mediante leyes de nivel estatutaria, de nivel constitucional por bloque de constitucionalidad.

En el plano jurídico nacional la Constitución Política de Colombia de 1991 establece un marco jurídico de derechos fundamentales, desarrollando la protección especial de los Pueblos Indígenas Originarios, en los artículos;

- Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.
- Artículo 8°. Es obligación del Estado proteger las riquezas culturales.
- Artículo 10. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios.
- Artículo 246. Establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes.

La Corte Constitucional de Colombia también se ha manifestado en diferentes sentencias y autos frente a la imperiosa necesidad de proteger los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas Originarios en el territorio de Colombia, por ejemplo, las Sentencias C-136 de 1996 y C-135 de 2017 declaran inexecutable y por consiguiente inconstitucional el término “Salvajes”.

Sentencia C-136 de 1996

“La terminología utilizada en el texto, que al referirse a “salvajes” y “reducción a la civilización” desconoce tanto la dignidad de los miembros de las comunidades indígenas como el valor fundamental

de la diversidad étnica y cultural. Una concepción pluralista de las relaciones interculturales, como la adoptada por la Constitución de 1991, rechaza la idea de dominación implícita en las tendencias integracionistas. Aunque se puede entender que los términos del artículo acusado han sido derogados tácitamente por las nuevas leyes que regulan la materia (v.gr. Convenio 169 de la OIT, que habla de “pueblos indígenas y tribales”) y, sobre todo, por la Constitución de 1991, no encuentra la Corte ninguna razón para mantener en vigencia el artículo acusado, como quiera que su significado, independientemente de los términos en que se expresa, es contrario a la Constitución”.

Sentencia C-135 de 2017

“EXPRESIONES LINGÜÍSTICAS-Tono ofensivo, despectivo y peyorativo de las expresiones lingüísticas que designan a los grupos y comunidades indígenas como “salvajes que deben ser reducidos a la civilización”/EXPRESIONES LINGÜÍSTICAS-Si se concluye que el legislador se excedió en el ejercicio de sus competencias normativas, al emplear una terminología que transmite mensajes inadmisibles sobre los grupos y comunidades indígenas, se debe determinar la forma en que por vía judicial se puede subsanar el déficit legal”.

IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional

de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”¹

... “Así, pues, el mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

... “Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.”²

CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a) y b), de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de ley de

¹ Corte Constitucional Sentencia C-315/08.

² *Ibidem.*

interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

De los congresistas,

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador
Partido Comunes

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

SANDRA RAMÍREZ LOBO
Senadora
Partido Comunes

JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes

IMELDA DAZA COTES
Senadora
Partido Comunes

GERMÁN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador
Partido Comunes

PEDRO BARACUTADO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

OMAR RESTREPO CORREA
Senador
Partido Comunes

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 045 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Carlos Carreño

HR Julian Gallo, HR Luis Alberto Alban

HR Jairo Cala y otros HR RR y HI-55

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2022
CÁMARA**

por medio de la cual se incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene como finalidad incrementar la duración del periodo de vacaciones para las y los trabajadores en atención a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y al promedio de países que hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo el cual quedará así:

Artículo 186. Duración.

1. Los trabajadores que hubieran prestado sus servicios durante un año tienen derecho a veinte (20) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas.
2. Los trabajadores que desempeñen sus labores en actividades de alto riesgo para la salud tienen derecho a veinte (20) días de vacaciones remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados.

Parágrafo. Entiéndase por actividades de alto riesgo aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.

Serán consideradas actividades de alto riesgo las contempladas en el artículo 2° del Decreto 2090 de 2003.

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.
2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.
6. En los cuerpos de bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

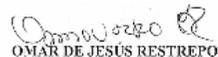
Artículo 3°. *Duración de las vacaciones para los empleados públicos y trabajadores oficiales.* Los empleados públicos y trabajadores oficiales tienen derecho a veinte (20) días hábiles consecutivos de vacaciones por cada año de servicios salvo lo que se disponga en normas o disposiciones especiales.

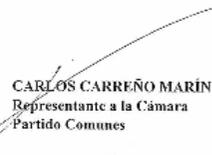
En los organismos cuya jornada semanal se desarrolle entre lunes y viernes, el sábado no se computará como día hábil para efecto de vacaciones.

Artículo 4°. *Protección de los derechos adquiridos.* Se garantizará el respeto de las condiciones fijadas a los trabajadores que a la entrada en vigencia de esta ley, que por medio de pactos colectivos, convenciones colectivas y acuerdos privados tengan periodos de vacaciones superiores a los establecidos en esta ley. En lo sucesivo, se podrán acordar periodos superiores a los 20 días, pero nunca inferiores.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga expresamente las normas que le sean contrarias.


GERMÁN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes


OMAR DE JESÚS RESTREPO
Senador de la República
Partido Comunes


CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes


SANDRA RAMÍREZ LOBO S
Senadora de la República
Partido Comunes


JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes


JULIÁN GALLO CEBALLOS
Senador de la República
Partido Comunes

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

IMELDA DAZA
Senadora de la República
Partido Comunes

PABLO CATATUMBO TORRES V.
Senador de la República

Partido Comunes


PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Comunes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN

Las disposiciones que se presentan en este proyecto de ley buscan ampliar el número de días que los trabajadores tienen derecho para el disfrute de las vacaciones, con el fin de acercar a Colombia al promedio de 18,7 días de vacaciones pagadas que tienen los países que hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) así como armonizar la legislación actual con el promedio de vacaciones pagadas que se sugieren en el Convenio número 132 de 1970 de la Organización Internacional del Trabajo.

Así mismo el proyecto pretende actualizar el numeral 2 del artículo 186 del Código Sustantivo de Trabajo con el fin de que los trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo tengan derecho a un periodo de vacaciones semestral, por cuanto las disposiciones vigentes, que datan desde 1950, solo contemplan a quienes trabajan en establecimientos dedicados a la lucha contra la

tuberculosis y la aplicación de rayos x, dejando por fuera a una importante cantidad de trabajadores que se emplean en actividades de alto riesgo como las contempladas en el Decreto 2090 de 2003.

Es necesario señalar que el derecho a un descanso remunerado o a las vacaciones, provienen de imponer límites a las excesivas jornadas diarias de trabajo que se presentaban en los inicios del Siglo XX. Una parte de la doctrina del derecho del trabajo concluye que *jornada* y *descanso* son dos facetas de un mismo problema: el límite que se le pone a la jornada, como la imposición al empleador para que otorgue un descanso obligatorio; de acuerdo con Mancini (2004) el descanso obligatorio "...persigue una idéntica finalidad: dar debido resguardo a la integridad psicofísica del trabajador, atendiendo no solo a su necesidad de reponer energías, sino también a los requerimientos normales de la vida familiar, social y recreativa de todo ser humano" (p. 343).

Vacaciones pagadas en otros países:

Según (Becerra, 2022) Colombia, entre los países de la OCDE, es el octavo país que menos vacaciones legales concede al año a las y los trabajadores superado sólo por Estados Unidos -en donde no existe en la ley definición sobre los días de vacaciones, estos quedan supeditados a la negociación entre el empleador y el trabajador-, México (6 días), Canadá (10 días), Japón (10 días), Turquía (14 días), Chile (15 días) y Corea del Sur (15 días).

De acuerdo con el Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (2021) el promedio de vacaciones pagadas en los países de la OCDE es de 18,7 días por año trabajo, en contraste con Colombia en donde son quince (15) días; en los países de América Latina el promedio de vacaciones pagadas corresponde a 13,2 días por año de servicio.

Para la Organización Internacional del Trabajo, los trabajadores deberían tener derecho, según el Convenio número 132 de 1970 a tres semanas laborables por año de servicios, lo que quiere decir, que los trabajadores tengan por lo menos derecho a 18 días por año trabajado. Según la Oficina Internacional del Trabajo (2011), el 49% de los países miembros de la OIT autoriza 20 días o más respecto a vacaciones pagadas; señalando que en los últimos años existe una tendencia de aumentar la cantidad de días libres para los trabajadores.

Vacaciones pagadas para trabajadores expuestos a alto riesgo:

Por regla general, los trabajadores en el país tienen derecho a quince (15) días de descanso remunerado por cada año de servicio prestado. Tratándose de trabajadores que laboran en el sector de la salud, el legislador dispuso el derecho de disfrutar quince (15) días de vacaciones cada seis (6) meses así:

2. Los profesionales y ayudantes que trabajen en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis, y los ocupados en la aplicación de rayos X, tienen derecho a gozar de quince (15) días de vacaciones

remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados (Decreto ley 2663 de 1950, artículo 186).

Esta disposición de otorgar dos periodos de vacaciones por semestre trabajado está soportada en el alto riesgo que estas actividades, para el momento de su expedición fueron incluidas por el legislador de 1950. Sin embargo, la ciencia, la tecnología y el desarrollo productivo ha llegado a tal grado de evolución, que se hace necesario revisar y actualizar los destinatarios del numeral 2 del artículo 186 del CST en tanto existen otras actividades no contempladas por el legislador de la época que tienen mayores probabilidades de que su expectativa de vida saludable se vea seriamente afectada.

Encontramos en nuestro ordenamiento jurídico una clase de trabajadores cuya actividad ha sido catalogada como de alto riesgo -Decreto 2090 de 2003- los cuales gozan de requisitos más flexibles para obtener una pensión de vejez, pudiendo ser extensivos a ellos el doble periodo de vacaciones de que trata el artículo 186, numeral 2, del CST en razón a que están expuestos a iguales o superiores niveles de riesgosisdad.

Por tanto las modificaciones del presente proyecto de ley a las normas que actualmente regulan las vacaciones para empleados del sector privado y público son las siguientes:

Norma vigente	Norma propuesta
<p>Artículo 186 CST. <i>Duración.</i></p> <p>1. Los trabajadores que hubieren prestado sus servicios durante un año tienen derecho a quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas.</p> <p>2. Los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis, y los ocupados en aplicación de rayos X, tienen derecho a gozar de quince (15) días de vacaciones remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados.</p>	<p>Artículo 186 CST. <i>Duración</i></p> <p>1. Los trabajadores que hubieran prestado sus servicios durante un año tienen derecho a veinte (20) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas.</p> <p>2. Los trabajadores que desempeñen sus labores en actividades de alto riesgo para la salud tienen derecho a veinte (20) días de vacaciones remuneradas por cada seis (6) meses de servicios prestados.</p> <p>Parágrafo. Entiéndase por actividades de alto riesgo aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> <p>Serán consideradas actividades de alto riesgo las contempladas en el artículo 2° del Decreto 2090 de 2003, esto es:</p> <p>1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.</p> <p>2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional.</p>

Norma vigente	Norma propuesta
<p>Decreto 1045 de 1978 Artículo 8°. De las vacaciones. Los empleados públicos y los trabajadores oficiales tienen derecho a quince (15) días hábiles de vacaciones por cada año de servicios, salvo lo que se disponga en normas o estipulaciones especiales.</p> <p>En los organismos cuya jornada semanal se desarrolle entre lunes y viernes, el sábado no se computará como día hábil para efecto de vacaciones.</p>	<p>3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.</p> <p>4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.</p> <p>5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.</p> <p>6. En los cuerpos de bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.</p> <p>7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.</p> <p>Artículo 3°. Duración de las vacaciones para los empleados públicos y trabajadores oficiales. Los empleados públicos y trabajadores oficiales tienen derecho a veinte (20) días hábiles consecutivos de vacaciones por cada año de servicios salvo lo que se disponga en normas o disposiciones especiales.</p> <p>En los organismos cuya jornada semanal se desarrolle entre lunes y viernes, el sábado no se computará como día hábil para efecto de vacaciones.</p>

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El instituto de las vacaciones se encuentra consagrado en diversos instrumentos de derecho internacional, como es el Convenio número 132 de la OIT, “Convenio Relativo a las Vacaciones Anuales Pagadas”, señala que toda persona a quien se aplique ese Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas, de una duración mínima determinada y en su artículo 3° indica que las vacaciones no serán en ningún caso inferiores a tres semanas laborables por un año de servicios:

Artículo 3°

1. Toda persona a quien se aplique el presente Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada.

2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio especificará la duración de las vacaciones en una declaración anexa a su ratificación.
3. Las vacaciones no serán en ningún caso inferiores a tres semanas laborables por un año de servicios.
4. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio podrá notificar ulteriormente al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, por medio de una nueva declaración, que establece vacaciones de mayor duración que la que especificó en el momento de la ratificación (Convenio número 132 de 1970).

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, estableció en su artículo 7° que toda persona tiene derecho al goce de vacaciones pagadas, lo cual debe ser garantizado en las legislaciones de los Estados parte.

Así mismo la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su artículo 24 consagra que toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

El artículo 53 de la Constitución Política, en lo referente a los Derechos Fundamentales de los trabajadores colombianos, consagra:

Artículo 53. *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo.* La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; **garantía** a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el **descanso necesario**; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (Const. 1991, art. 53).

Las vacaciones como derecho al descanso remunerado de todos los trabajadores encuentran su fundamento legal en las siguientes normas:

- Decreto ley 2663 de 1950, por medio del cual se expide el Código Sustantivo del Trabajo y se regulan las vacaciones.
- Decreto número 3235 de 1968, por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

- Decreto número 1848 de 1969, por el cual se reglamenta el Decreto número 3135 de 1968;

Decreto número 1045 de 1978, por el cual se fijan las reglas para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

- Decreto número 2150 de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- Ley 995 de 2005, por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la Administración Pública en sus diferentes órdenes y niveles.

En la Sentencia C-019 de 2004, respecto de la naturaleza, sentido y fines de las vacaciones en el régimen laboral colombiano, expuso la Corte Constitucional:

De acuerdo con la Constitución Política, el trabajo surge como uno de los hitos fundamentales del Estado Social de Derecho, el cual es un derecho y una obligación social, que de suyo goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Asimismo, considerando que toda persona tiene derecho a un trabajo digno, le corresponde al Estado promover las condiciones fácticas y jurídicas conducentes a la libertad de oportunidades laborales, al respeto y cumplimiento de los derechos de los trabajadores, y por supuesto, le compete al Estado precaver y corregir cualquier desviación política o legislativa que pueda resultar lesiva de los derechos de los trabajadores en los ámbitos privado y estatal.

El ejercicio laboral comporta una remuneración que debe ser consecuente con la cantidad y calidad del trabajo, sin que por otra parte pueda tomarse el salario como el componente que agota el universo compensatorio a que tienen derecho los empleados. Antes bien, advirtiendo que la relación laboral trasciende con creces los linderos meramente económicos, el derecho al descanso aparece como un imperativo reconocido históricamente por las diferentes legislaciones del mundo, merced a la lucha que los asalariados han protagonizado desde los albores del régimen de producción capitalista. La conquista de los trabajadores en torno a un horario predeterminado para la realización de sus labores, engendró a su vez el derecho al descanso diario, de suerte tal que, de una parte se fue racionalizando el número de horas de trabajo en aras de una utilización menos gravosa de la fuerza de trabajo empleada por el patrono, y por tanto, en beneficio del trabajador mismo; y de otra, esa limitación de la jornada laboral permitió la apertura de un mayor espacio para que el trabajador pudiera reparar sus fuerzas, compartir más momentos con su familia y, de ser posible, abordar actividades lúdicas en provecho de su corporeidad y de su solaz espiritual.

Por ello mismo, pese a las restricciones propias de la relación laboral, actualmente, el derecho al descanso conviene entenderlo como la oportunidad que se le otorga al empleado para reparar sus fuerzas intelectuales y materiales, para proteger su salud física y mental, para compartir con su familia mayores y mejores espacios de encuentro fraternal, para abordar actividades idóneas al solaz espiritual, para incursionar más en la lectura y el conocimiento, y, a manera de posibilidad estética, para acercarse paulatinamente al hacer artístico en sus múltiples manifestaciones. Sin desconocer que tales propósitos requieren para su materialización de apoyos institucionales que envuelven lo económico, al igual que el aporte personal que cada cual pueda y quiera hacer en pro de sus intereses y de la familia de la cual forme parte. En todo caso, dado que el derecho al descanso es un derecho fundamental, se impone en cabeza del Estado proveer a su realización práctica a través de sus políticas, de su legislación, de la ejecución de ésta, y por supuesto, al tenor de la función controladora (Corte Constitucional, Sentencia C-019, 2004).

A través de la Sentencia C-035 de 2005, se precisó que el propósito principal de las vacaciones es permitir el descanso de los trabajadores cuando estos han laborado por un lapso considerable, con el objetivo de recuperar sus fuerzas perdidas por el desgaste biológico que sufre el organismo por las continuas labores desarrolladas.

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 27 de abril de 2010, sobre el descanso o vacaciones a que tienen derecho los trabajadores, expuso que constituye una garantía fundamental del funcionario, además de una prestación social y un derecho económico relacionado con la salud y seguridad social de las personas:

La Sala también considera, como lo hizo el Tribunal de instancia, que tales medidas no se compadecen con el derecho al goce y disfrute del periodo vacacional que legalmente le asiste a la actora, teniendo en cuenta la injerencia del derecho a las vacaciones en el derecho al trabajo en condiciones dignas, donde el descanso constituye una garantía del funcionario, además de una prestación social y un derecho económico relacionado con la salud y seguridad social de las personas, mediante el cual se hace un alto en el camino para renovar fuerzas mediante actividades recreativas, lúdicas, culturales, etc. (Consejo de Estado, Sentencia del 27 de abril de 2010).

En este contexto, es obligación de los Estados establecer normas positivas que garanticen el derecho de todos los trabajadores a las vacaciones remuneradas teniendo en cuenta el promedio de días pagados que se conceden a los trabajadores de los países que hacen parte de la OCDE, así como el derecho a las vacaciones semestrales de aquellos trabajadores que se desempeñen en actividades de alto riesgo, a fin de que los trabajadores tengan mucho más tiempo para renovar sus fuerzas en actividades recreativas, lúdicas, culturales; además, las medidas que se pretenden implementar con este proyecto de ley, daría más dinámica al sector

turismo, pues los trabajadores tendrán un poco más de tiempo para disfrutar de sus vacaciones.

REFERENCIAS

Becerra, B (2022, 21 de febrero). Colombia es el país con más días festivos de la OCDE con 18 feriados durante el año. *La República*.

<https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-es-el-pais-con-mas-dias-festivos-de-la-ocde-con-18-feriados-durante-el-ano-3306360>

Convenio número 132 relativo a las vacaciones anuales pagadas, Organización Internacional del Trabajo, 24 de junio de 1970.

Constitución Política de Colombia (1991, 4 de julio). Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional número 116 del 20 de julio de 1991.

Decreto ley 2663. (1950, 5 de agosto). Presidencia de la República. *Diario Oficial* número 27.407 del 9 de septiembre de 1950).

Decreto ley 2090. (2003, 26 de julio). Ministerio de la Protección Social. *Diario Oficial* número 45.262 del 28 de julio de 2003.

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (2021). *Informe número 1. Chile: situación comparada en materia de días de descanso pagado a los trabajadores.*

Oficina Internacional del Trabajo. (2011). *El tiempo de trabajo en el siglo XXI: informe para el debate de la reunión tripartita de expertos sobre la ordenación del tiempo de trabajo.*

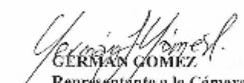
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 17 de noviembre de 1988.

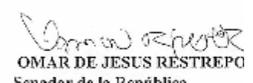
Sentencia C-019 de 2004. (2004, 20 de enero). Corte Constitucional (Jaime Araujo, M. P).

Sentencia C-035 de 2005. (2005, 25 de enero). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar, M. P).

Sentencia Expediente número 00041-01 (2010, 27 de abril). Consejo de Estado (Luis Rafael Vergara C. P).

Por los Honorables Congresistas,

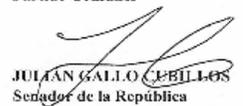

GERMÁN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes


OMAR DE JESÚS RESTREPO
Senador de la República
Partido Comunes


CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes


SANDRA RAMÍREZ LOBO S
Senadora de la República
Partido Comunes


JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes


JULIÁN GALLO CEBALLOS
Senador de la República
Partido Comunes

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO


ISMELDA DAZA

Representante a la Cámara
Partido Comunes

Senadora de la República
Partido Comunes

PABLO CATATUMBO TORRES V.
Senador de la República
Partido Comunes

PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Comunes

C.A. N. N.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL			
El día	25	de	Julio
		del año	2022
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	046	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HR German Gomez</u>			
<u>HS Omar J. Restrepo, HR Carlos Barreiro</u>			
<u>HS Sandra Ramirez y otros H.R. y H.SS</u>			
SECRETARIO GENERAL			

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover su desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de su territorio, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y pobreza, y generar nuevas oportunidades de empleo e inserción laboral.

En consecuencia, el Régimen Especial en Materia Tributaria (ZESE) de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 es aplicable al departamento del Tolima, con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente ley.

Artículo 2°. *Condiciones especiales de la ZESE para el departamento del Tolima.* Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del departamento del Tolima dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, o aquellas existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen en las condiciones de la normatividad aplicable y

vigente en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

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

Cordialmente,


MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presento a consideración de los miembros del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley “Por medio del cual se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones”.

1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como propósito el de incluir al Departamento del Tolima dentro del régimen especial en materia tributaria que establece el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

El propósito original del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y, con la presente propuesta legislativa se extendería al departamento del Tolima, así como a Armenia y Quibdó, y las recientemente ZESE creadas para las ciudades de Buenaventura y Barrancabermeja.

Este régimen se aplica originalmente a las ciudades capitales de Armenia, Quibdó y, en desarrollo de la presente iniciativa de ley, se extendería a Ibagué porque son las ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo han sido superiores al 14%. Adicionalmente, cabe resaltar que Ibagué ha tenido durante los años 2018 y 2019 tasas de desempleo superiores al 15%.

Con esta iniciativa se busca disminuir el desempleo, la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida y los altos niveles de pobreza del departamento del Tolima y, además de las ciudades capitales como Armenia y Quibdó, que en el tercer trimestre de 2019 tuvieron niveles de desempleo del 15,8% y 20,3%, respectivamente, sumar dos ciudades como Ibagué – que tuvo durante el 2018 una tasa de desempleo de 15,2% promedio y para 2019 alcanzó la cifra del 17,6%, para el 2020 con una cifra récord de 25,6% de desempleo, bajando y puntos para el 2021 al 18,9% de promedio, lo cual exacerba las condiciones de pobreza monetaria y necesidades básicas insatisfechas por parte de sus pobladores.

Los beneficiarios serán las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres (3)

años siguientes a la entrada en vigencia de la ley o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente.

Dentro de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios está el de aumentar el quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio del número trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años gravables anteriores al año en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del régimen especial en materia tributaria ZESE, que en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) empleos directos, y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario.

Para las sociedades que al momento de aplicar el régimen especial en materia tributaria tengan menos de dos (2) años de constituidas corresponde el aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución que, en ningún caso, podrá ser inferior a dos (2) empleos directos.

Así mismo, la actividad económica principal de las sociedades que apliquen el régimen tributario especial consiste en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y/o comerciales.

2. JUSTIFICACIÓN

La economía del departamento del Tolima se ha rezagado en los últimos años con respecto a otras regiones del país, como lo confirma el descenso en su contribución al PIB nacional, que pasó de 2,5 a 2,1 por ciento entre 2001 y 2013 y para el 2018 bajó al 1,9%, según cifras del DNP y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo¹, porcentaje que se mantuvo durante los años 2020 y 2021. Así mismo, la incidencia de la pobreza se mantiene por encima del promedio nacional.

En el departamento del Tolima, y en especial en Ibagué, la fabricación de textiles - prendas de vestir y muebles, registraron tasas de crecimiento negativas en los últimos años, en tanto que otras como las de edición e impresión, y la fabricación de plástico desaparecieron. Como resultado de lo anterior, estos últimos, que son a su vez más intensivos en mano de obra, perdieron participación a favor de los primeros, más intensivos en capital, lo cual contribuye a explicar la reducción observada en el número de establecimientos y de ocupados en el departamento.

A esto hay que sumarle la disminución de la participación de la cosecha arroceras del departamento, la desaparición del cultivo de algodón y de las industrias de hilos e hilazas, sumado a las dificultades por las que atraviesan los cafeteros y agricultores del departamento, aunado a la grave

crisis de despoblamiento del campo y abandono rural.

Dentro de las variables que más inciden en la evolución de la calidad de vida de una sociedad, se encuentran aquellas relacionadas con el comportamiento del empleo y, en general, con la estructura del mercado laboral. Variables como el desempleo, la estructura de la ocupación, el grado de informalidad que predomine en la economía, entre otras, impactan positiva o negativamente sobre los niveles de pobreza, la distribución de la riqueza y sobre la estructura productiva de un departamento o una ciudad.

La Tasa de Ocupación en Ibagué, se encuentra en niveles muy por debajo de las 13 ciudades. Mientras que en la capital del departamento del Tolima la ocupación llega a 55.5%, para las trece principales ciudades el nivel de la demanda laboral llega a 59.7%. Sumado a lo anterior, cuando se compara el comportamiento de la ocupación en Ibagué respecto al mismo trimestre del año anterior, la Tasa de Ocupación se ubicó en 51.8% para el año 2019, mientras que para el último trimestre del año 2018 era del 55,9%. Aquí se encuentra la causa inmediata del incremento del desempleo: mientras que la oferta laboral cayó un punto porcentual, la demanda laboral cayó en más de cuatro puntos porcentuales. El resultado: más ibaguereños desocupados, como se observa en el cuadro que se expone a continuación.

Para el mes de mayo de 2022, Ibagué tiene 4 puntos de más por encima de los porcentajes de la media nacional en materia de desempleo, pues la tasa de informalidad a nivel local es de 53.5%, mientras que en la informalidad a nivel nacional sería de 44.7%.

Así mismo, para este mismo período, Ibagué se sigue manteniendo entre las tres ciudades con más desempleo juvenil con un 24,7% ocupando la tercera posición, por debajo de Valledupar con una tasa del 25,1% en segundo lugar y, de primeras está Quibdó con un 26,2%.



Adicionalmente, para los años 2019, 2020 y 2021, Ibagué se mantiene en el segundo lugar del desempleo, la capital del Tolima marcó una cifra del 18,6% para el año 2019 y 17,1 para el año 2021, según en el informe entregado por el DANE para el trimestre móvil noviembre - diciembre - enero. El panorama es preocupante toda vez que Ibagué ocupa una vez más el segundo puesto a nivel nacional con el índice de desempleo más alto, superado únicamente por Quibdó.

¹ Ver. MINCIT. Perfiles Económicos Departamentales. Oficina de Estudios Económicos. Febrero 2020. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/getattachment/eda93571-34c2-48d8-956e-6cffb358d488/Tolima>.

Adicionalmente, la informalidad laboral supera el 50%. A lo cual ahora debemos añadir tener el primer lugar de desempleo juvenil en Colombia, con un 29.2% en la franja de jóvenes de 14 a 28 años de edad.

En el período de referencia en el año 2021, las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo fueron:

Así están los primeros lugares:

1. Quibdó: Tasa de desempleo 19,9%; tasa global de participación 48,2%; tasa de ocupación 38,6% y tasa de subempleo objetivo 1,6%.
2. Ibagué: Tasa de desempleo 17,1%; tasa global de participación 60,2%; tasa de ocupación 49,9% y tasa de subempleo objetivo 12,1%.
3. Cúcuta AM: Tasa de desempleo 16,5%; tasa global de participación 59,1%; tasa de ocupación 49,4% y tasa de subempleo objetivo 12,0%.

Noviembre 2019 - enero 2020							
Dominio	TGP	TO	TS (subj)	TS (obj)	TD (2020)	TD (2019)	Variación TD
Quibdó	55,6	44,5	14,7	3,8	20,0	18,9	+
Ibagué	62,2	50,7	19,5	9,5	18,6	16,6	+
Florencia	60,7	50,0	13,2	5,6	17,6	15,2	+
Valledupar	59,3	49,5	18,4	8,0	16,6	15,9	+
Cúcuta AM	60,1	50,4	28,5	12,1	16,2	16,9	-
Riohacha	60,7	51,3	27,4	16,3	15,5	15,9	-
Neiva	60,7	51,5	18,0	9,5	15,2	11,6	+
Armenia	61,8	52,4	24,8	8,9	15,2	16,0	-
Popayán	59,2	50,5	14,8	6,7	14,6	10,7	+
Tunja	60,2	51,6	19,7	7,8	14,3	13,3	+
Manizales AM	59,9	51,6	15,3	4,8	13,9	12,1	+
Villavicencio	65,4	56,5	20,7	8,8	13,7	13,0	+
Sincelejo	63,9	55,6	29,2	13,1	13,0	11,6	+
Cali AM	68,7	59,7	33,4	13,1	13,0	12,1	+
Montería	61,8	53,9	19,5	10,0	12,8	12,1	+
Santa Marta	58,9	51,5	22,3	11,1	12,6	8,6	+
Pasto	66,5	58,2	30,9	10,1	12,5	9,7	+
*Total 23 ciudades y AM	65,5	57,9	24,6	10,3	11,6	11,6	=
Total 13 ciudades y AM	66,1	58,7	25,0	10,4	11,3	11,4	=
Bucaramanga AM	68,0	60,3	22,4	9,7	11,2	9,8	+
Medellín AM	65,4	58,1	23,3	10,2	11,0	11,8	-
Bogotá DC	68,7	61,4	25,4	10,4	10,6	11,6	-
Pereira AM	61,1	55,0	11,2	6,3	9,9	8,3	+
Barranquilla AM	64,2	58,8	25,1	12,9	8,4	8,1	+
Cartagena	57,9	53,0	21,6	5,1	8,4	9,0	-

2

Para el mes de mayo de 2002, tenemos los siguientes datos:



Nota: * Total 13 ciudades y áreas metropolitanas incluyen Bogotá D.C., Medellín AM, Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Ibagué A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Bogotá, Villavicencio, Cartagena y Villavieja.
 * Total 23 ciudades y áreas metropolitanas incluyen 13 ciudades y áreas metropolitanas más Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia y Sincelejo.
 Fuente: DANE, DITB.

Las anteriores cifras y estadísticas no pueden ser más elocuentes; tanto el departamento del Tolima, como su ciudad Capital Ibagué, requieren de manera urgente de una iniciativa legislativa, amén de un firme apoyo gubernamental, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de los tolimeses. De no tomar medidas perentorias para atacar los principales problemas que actualmente tienen sumido a la región en una crisis sin

2 Ver. Mercado Laboral. DANE Ibagué. Octubre - Diciembre 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

precedentes, el departamento y la región terminarán desembocando en graves desequilibrios económicos, sociales y de violencia.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) publicó en abril de 2022 un informe, además del informe de pobreza monetaria, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual reúne un conjunto de privaciones que enfrentan los hogares en sus condiciones de calidad de vida. El índice se divide en cinco dimensiones: condiciones educativas, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud, y condiciones de la vivienda y servicios públicos.

Así que, en el 2021 el 16,6% de la población del Tolima se encontraba en situación de pobreza multidimensional, el índice disminuyó en 2,4 puntos porcentuales con respecto a 2020. Sin embargo, el índice del departamento se mantiene 1,4 puntos por encima del registrado en 2019 cuando fue 15,2%.

No obstante, el IPM del Tolima para el 2021 fue menor al de 2018, año en el que se situó en 22,2%. Según el DANE: “Un hogar se considera en situación de pobreza multidimensional cuando enfrenta privaciones en el 33% -o tercera parte- de las 15 características que analizamos, las cuales están incluidas en las cinco dimensiones”.

En las cabeceras, es decir, el perímetro urbano, el 11% de los habitantes de Ibagué se encuentra en situación de pobreza multidimensional a corte de 2021. Mientras tanto, en los centros poblados y rural disperso -sector rural- la población pobre asciende a 29%.

Condiciones de la vivienda y servicios públicos

El 10,7% de los hogares tolimeses están sin acceso a fuente de agua mejorada. Para la zona rural, un dato que refleja la precariedad en las condiciones de vida, es el indicador “sin acceso a fuente de agua mejorada”, en el cual Tolima tiene al 36,2% de sus hogares.

Trabajo

Otro fenómeno que evidencia el informe del DANE y que es preocupante, es la incidencia de la informalidad, que para el total del Tolima alcanza 77,6 puntos porcentuales, y en los centros poblados y rural disperso llega al 92,7%.

Mercado laboral por departamentos, año 2021

Indicadores de mercado laboral GEIH 2005 Departamentos y Bogotá D.C. 2021

DOMINIO	TGP	TO	TD (2021)	TD (2020)	Variación TD
Nariño	70,2	65,1	7,2	8,3	-
Huila	66,3	60,5	8,7	13,9	-
Atlántico	63,4	57,5	9,3	10,6	-
Bolívar	62,1	56,1	9,6	9,8	-
Boyacá	53,2	47,6	10,6	12,0	-
Cauca	65,7	58,6	10,7	13,6	-
Magdalena	59,7	53,2	11,0	11,6	-
Santander	67,7	59,8	11,6	14,5	-
Chocó	38,7	34,1	11,8	11,6	+
Caldas	57,3	50,3	12,2	16,7	-
Risaralda	59,0	51,7	12,4	13,9	-
La Guajira	66,2	57,8	12,6	10,4	+
Córdoba	59,9	52,0	13,2	15,2	-
Antioquia	65,6	56,8	13,4	16,2	-
Sucre	61,0	52,5	13,9	14,5	-
Cundinamarca	73,1	62,8	14,1	15,9	-
Cesar	61,0	52,2	14,5	14,9	-
Bogotá D.C.	69,3	58,4	15,7	18,1	-
Cauquetá	63,9	53,4	16,4	17,8	-
Tolima	61,7	51,3	16,9	21,2	-
Valle del Cauca	67,7	56,3	16,9	19,1	-
Quindío	63,3	52,3	17,5	21,2	-
Meta	62,8	51,5	18,1	20,2	-
Norte de Santander	59,7	48,9	18,1	20,9	-

Nota: Datos obtenidos del marco 2005, expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del CNPV 2018. Fuente: DANE, GEIH.

Relación con la pobreza monetaria

Según Juan Daniel Oviedo quien explicó “que la vulnerabilidad del Tolima en los indicadores de desempleo de larga duración y trabajo informal, que tienen que ver con los ingresos de los hogares, es consecuente con la brecha que existe en materia de pobreza monetaria.

La incidencia de la pobreza monetaria en la ‘Tierra Firme’ pasó de 39,3% en 2019 a 43,2% el año pasado, dado que, la población en esta condición para 2021 fue 618.845 personas, 58.638 más que en 2019.”³

3. LA INICIATIVA DEL CONGRESO

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (artículo 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de este, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que “la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que este proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como este, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.” C-1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (artículo 154 inciso 2°. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de “conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “*el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique*”, y que “*La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias*”.

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del Proyecto de ley número 26 de 1998 Senado, 207 de 2099 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin

³ Ver: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/economica/487306-el-tolima-bajo-en-24-su-indice-de-pobreza-multidimensional>

el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias” (Negrillas fuera del original).

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “adicionar nuevas materias o contenidos”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto.”

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente

de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.”

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C- 121 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior, “solo 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.”

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para

dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarios”.

Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.

“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política”.⁴

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	25 de Julio del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
No.	047 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	Hs Miguel Angel Barreto Castillo
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se eliminan beneficios y subrogados penales para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Modifíquese el segundo inciso del artículo 68-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:*

Artículo 68A. Exclusión de los beneficios y subrogados penales. (Introducido por el artículo 32 de la Ley 1142 de 2007). No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales **y feminicidio.**

⁴ Sentencia C-066/18 M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

Artículo 2°. *Modifíquese el párrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:*

Artículo 314. Sustitución de la detención preventiva. ‘Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1142 de 2007’ La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:

1. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.
2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.
3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.
4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.
5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio. La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.

En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.

El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones.

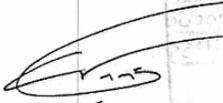
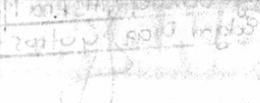
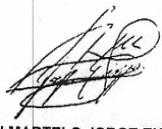
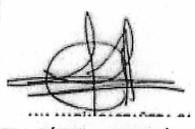
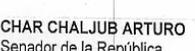
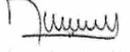
Parágrafo. ‘Parágrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 1944 de 2018’ No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento

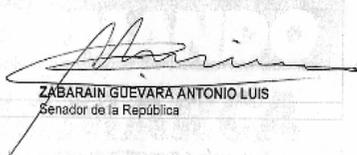
carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos:

Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concorra con el delito de concierto para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transnacional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisito legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C. P. artículo 411); receptación repetida, continua (C. P. artículo 447, inciso 1° y 3°); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2°) **y feminicidio (C. P. artículos 104A y 104B).**

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

De los Honorables Senadores y Representantes;

 RICO RICO NÉSTOR LEONARDO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 JIMÉNEZ LÓPEZ CARLOS ABRAHAM Senador de la República
 BENEDETTI MARTELO JORGE ENRIQUE Senador de la República	 CASTAÑEDA GÓMEZ ANA MARÍA Senador de la República
 CHAR CHALJUB ARTURO Senador de la República	 DÍAZ CONTRERAS EDGAR DE JESÚS Senador de la República

 FARELO DAZA CARLOS MARIO Senador de la República	 LOBO CHINCHILLA DIDIER Senador de la República
LUNA SÁNCHEZ DAVID ANDRÉS Senador de la República	MOTOA SOLARTE CARLOS FERNANDO Senador de la República
PÉREZ OYUELA JOSÉ LUIS Senador de la República	 ZABARAIN GUEVARA ANTONIO LUIS Senador de la República
 AGUILERA VIDES MODESTO ENRIQUE Representante a la Cámara Departamento de Atlántico	ARBELÁEZ GIRALDO ADRIANA CAROLINA Representante a la Cámara Bogotá D.C.
 BETANCOURT PÉREZ BAYARDO GILBERTO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	CAMPO HURTADO ÓSCAR RODRIGO Representante a la Cámara Departamento de Cauca
 CRISTO CORREA JAIRO HUMBERTO Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	CUENCA CHAUX CARLOS ALBERTO Representante a la Cámara Departamento de Guainía
GARRIDO MARTÍN LINA MARÍA Representante a la Cámara Departamento de Arauca	GONZÁLEZ HERNANDO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
MÉNDEZ HERNÁNDEZ JORGE Representante a la Cámara Departamento de San Andrés y Providencia	TRIANA QUINTERO JULIO CÉSAR Representante a la Cámara Departamento del Huila
PEREZ ALTAMIRANDA GERSEL LUIS Representante a la Cámara Departamento de Atlántico	PEREZ ARANGO BETSY JUDITH Representante a la Cámara Departamento de Atlántico
PÉREZ ROJAS JOHN EDGAR Representante a la Cámara Departamento del Quindío	RAMÍREZ CAVIEDES SANDRA MILENA Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 RODRÍGUEZ CONTRERAS JAIME Representante a la Cámara Departamento de Meta	SÁNCHEZ REYES JAVIER ALEXANDER Representante a la Cámara Departamento del Vichada
TOVAR TRUJILLO VÍCTOR ANDRÉS Representante a la Cámara Departamento del Huila	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de ley

Con el presente proyecto de ley se busca la exclusión de los beneficios judiciales y subrogados penales previstos en la ley, a aquellas personas que sean condenadas o cobijadas con medida de aseguramiento por el delito de feminicidio, incluso en su modalidad tentada; con el fin de fortalecer la lucha en contra de la violencia contra mujeres en Colombia.

2. Consideraciones

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, en su informe especial del año 2012, centró su atención en el homicidio de mujeres por motivos de género, sobre el cual expresó que no constituyen incidentes aislados que tienen lugar de forma repentina e imprevista, sino más bien son el acto último de violencia que tiene lugar en un continuo de violencia contra las mujeres. Sobre el tema, puntualmente expresó que “la prevalencia de los homicidios relacionados con el género en sus distintas manifestaciones está cobrando proporciones alarmantes en todo el mundo. Estas manifestaciones, arraigadas en la cultura y la sociedad, siguen aceptándose, tolerándose o justificándose. En el contexto del homicidio de mujeres, en gran medida los Estados no cumplen con su responsabilidad de actuar con la debida diligencia para promover y proteger los derechos de la mujer”¹.

La figura y conceptualización del término feminicidio o femicidio (*Femicide* en inglés) ha sido objeto de múltiples debates desde distintas disciplinas y ramas del saber humano y su definición ha evolucionado de acuerdo con la propia transformación del fenómeno y con el debate de amplios grupos de activistas, académicas y legislaciones alrededor del mundo.

Su antecedente más lejano se remonta a la década del 70. En 1974, la escritora estadounidense Carol Orlock² acuñó el término “femicide” para utilizarlo como título de un libro que nunca publicó. Luego, en 1976, el concepto fue retomado por Diane E. H. Russell, escritora, docente, y activista sudafricana residente en Inglaterra, quien conoció los estudios de Orlock y decidió utilizar la figura públicamente ante una audiencia de casi dos mil mujeres de 40

¹ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, Consejo de Derechos Humanos. 20º Período de sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/20/16. Asamblea General Naciones Unidas. 23 de mayo de 2012.

² Citado por Diana Rusell en su página oficial <http://www.dianarussell.com/index.html>, pero además, en <http://www.caminos.org.uy/consideracionesfemicidio.pdf> y diario *El País* <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/214568-62575-2013-02-25.html>. Fecha de consultas: 25 de junio de 2015.

países diferentes que participaron en el primer “Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres”³ realizado en Bruselas- Bélgica. Diane consideró que era un término muy apropiado para describir el asesinato misógino de las mujeres por los hombres y que debería usarse en reemplazo del vocablo tradicional “homicidio”, porque el prefijo “fem” significa femenino, y el complemento “icide”, matar, lo que le otorgaba un carácter especial al concepto, con el mismo énfasis usado en palabras como genocidio, parricidio, matricidio e infanticidio.

Para Rusell, la importancia del término radicaba en poder elevar eventualmente la conciencia global sobre el carácter misógino de la mayoría de los asesinatos de mujeres y niñas, así como la movilización de las mujeres para combatir estos crímenes letales de odio. En las publicaciones antes citadas, Diana Rusell ejemplificó varios casos de femicidio para mostrar la motivación de género común en todos ellos.

Los estudios de Diana Rusell produjeron en Europa repercusiones en los Códigos Penales de Suecia (1998) y España (2004), pero fue en América Latina donde la figura tuvo su mayor auge y desarrollo a nivel doctrinario y legislativo.

En Latinoamérica, la mexicana Marcela Lagarde y de los Ríos, antropóloga y legisladora quien también estudió las obras de Diane Rusell, no optó por el vocablo “femicidio” que sería la directa traducción de la palabra “femicide” del inglés, por considerar que el mismo solo denotaba el femenino de “homicidio”. En su reemplazo, utilizó la expresión “feminicidio”, proveniente del latín fémina, que significa mujer, y cidio que significa matar o trancar. Lagarde le otorgó a la figura “feminicidio”, además de los significados usados por quienes le precedieron, un significado político para entender con ello no solo la misoginia⁴ que conlleva los asesinatos de mujeres motivados por el género sino la tolerancia del Estado en su comisión, como en los casos examinados en la sentencia de campo algodonero, cuyos hechos se presentarán brevemente a continuación para ilustrar la definición de “femicidio” acuñada por Lagarde.

Colombia fue el tercer país de América Latina y el Caribe en penalizar el homicidio de la mujer, mediante la expedición, inicialmente, de la Ley 1257 de 2008, que en su artículo 26 introdujo como causal de agravación para el delito de homicidio, cuando este se cometía contra una mujer “por el hecho de serlo”. Posteriormente, mediante la Ley

1761 de 2015, o Ley “Rosa Elvira Cely” se tipificó el feminicidio como un delito penal autónomo y se penalizó con hasta quinientos (500) meses de prisión a quien “causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género”.

Es así que, por iniciativa del Congreso, surge el feminicidio como tipo penal autónomo en el Código Penal Colombiano. Según se planteó *en la exposición de motivos, la iniciativa pretendía no solo crear un nuevo delito, sino además generar un cambio trascendental en la política criminal y crear lineamientos claros y precisos para la ejecución de los procesos de investigación y juzgamiento y sanción de conductas violentas contra las mujeres, que en estos casos no solo afecta a ellas, sino a familiares y a su entorno social.*

Para Colombia podemos decir que se entiende por feminicidio el asesinato de una mujer por el hecho de ser mujer. De esta manera, cuando una mujer es víctima de un crimen y dicho crimen que se ha cometido por su condición femenina como principal causa, este fenómeno es conocido como feminicidio.

En palabras de la jurisprudencia, se define el feminicidio como: “el homicidio de una mujer por razones de género. Presupuestos necesarios para determinar su configuración”.

Lamentablemente, las acciones desarrolladas en Colombia para prevenir la ocurrencia de este delito parecen ser insuficientes, como se señala en cifras oficiales. Tanto las cifras del SPOA de la Fiscalía General de la Nación⁵, como las del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la información reportada en medios de comunicación, reportan, para el año 2021, un incremento de las cifras de feminicidio para el año 2021, especialmente en departamentos como Valle del Cauca, si se comparan las cifras de este año con años anteriores. Según reporte de la revista *Semana*⁶, del día 8 de marzo de 2021, se informó que la Fiscalía General de la Nación reportó un incremento del 8.8% de los feminicidios en Colombia: “En el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer, la Fiscalía General de la Nación indicó que en los dos primeros meses de 2021 se presentaron 37 feminicidios en el país, lo cual resulta preocupante para las autoridades, debido a que las cifras crecieron un 8,8 % frente a las que se presentaron en el mismo periodo del año anterior.” En el mismo sentido, el Observatorio Colombiano de las Mujeres de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer reporta las cifras de violencias contra las mujeres, entre ellos feminicidio (<http://www.observatoriomujeres.gov.co/es/Violence>).

³ Rusell, Diane, Artículo: El Poder de un nombre. Documento electrónico disponible en http://www.dianarussell.com/f/Crimes_Against_Women_Tribunal.pdf Fecha de consulta 18 mayo de 2015.

⁴ Misoginia: entendida como la aversión, desprecio u odio por la mujer. Definición de misoginia brindada por la investigadora Linda María Cabrera Cifuentes, Directora del Área de No violencias y Acceso a la Justicia de la Corporación Sisma Mujer. En “Sistematización de casos sobre acoso sexual y feminicidio”. Corporación Sisma Mujer y USAID. 2013. 73 p. Bogotá - Colombia.

⁵ <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/>.

⁶ <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-lo-corrido-de-2021-han-aumentado-88-los-feminicidios-en-colombia/202155/#:~:text=En%20el%20marco%20de%20la,que%20se%20presentaron%20en%20el>.

Por lo tanto, urge limitar aún más los derechos y prerrogativas que tienen los condenados e incluso las personas investigadas e imputadas como presuntos responsables de este delito, tanto en su modalidad consumada como tentada, para fortalecer uno de los fines y funciones de la pena previstos en el artículo 4° del Código Penal, esto es, la prevención general del delito, encaminada a que potenciales feminicidas desistan de cometer el delito, ante la dureza de las penas y sanciones previstas para ese delito y eficiencia del aparato judicial en perseguir, investigar y sancionar arduamente a quienes cometen el delito de feminicidio, que es la máxima violación a los derechos humanos de las mujeres en Colombia.

La jurisprudencia constitucional ha planteado en múltiples ocasiones que los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena, como medidas que permiten reemplazar una pena restrictiva por otra más favorable, tienen como “fundamento la humanización del derecho penal y la motivación para la resocialización del delincuente”⁷. De esta manera, la existencia de estos mecanismos se entiende articulada con una política criminal con una orientación humanizadora de la sanción penal, que en el marco del Estado Social de Derecho debe ser necesaria, útil y proporcionada, para poder contribuir con los fines de prevención, retribución y resocialización⁸. Sin embargo, en algunas ocasiones, dada la gravedad de las conductas, la naturaleza de la afectación a los bienes jurídicos tutelados, y la afectación a la sociedad, es necesario limitar estos beneficios a quienes cometen estos ilícitos.

Por lo tanto, este proyecto de ley presenta limitaciones para el acceso de beneficios judiciales como la libertad condicional y la prisión domiciliaria, a quienes sean condenados o investigados por el delito de feminicidio, con el fin de reducir la ocurrencia del delito, y castigar más severamente a quienes acaban con la vida de las mujeres en Colombia, con motivaciones misoginias o de género, esto es, a quienes asesinan a las mujeres por el hecho de serlo, y así fortalecer la lucha contra este delito en el país.

2.1 Consideraciones constitucionales y legales

Este proyecto de ley se fundamenta en la Constitución Política, en el artículo 13 que consagra: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

⁷ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 2013. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, reitera la Sentencia C-425 de 2008, de la misma Corporación.

⁸ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-596 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón, Sentencia C-565 de 1993. M. P. Hernando Herrera Vergara, y Sentencia C-806 de 2002. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Asimismo la Constitución Política de Colombia, reconoce en los artículos 40, 43 y 53, la protección a la mujer frente a la discriminación, indicando a su vez que impone iguales derechos y oportunidades tanto al hombre como a la mujer, establece una protección especial durante el embarazo y después del parto por cuanto gozarán de especial asistencia y protección del Estado, instituye protección especial a la familia como núcleo esencial de la sociedad, el apoyo que recibirá por parte del Estado y el reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional, esto en razón a las distintas clases de discriminación a que ha sido objeto la mujer dentro de la historia de nuestro país y sus diversas luchas por alcanzar reconocimiento en la esfera social, política, laboral y familiar.

Mediante un extenso desarrollo, diferentes normas han desarrollado acciones específicas para la protección de las mujeres en Colombia:

- **Ley 248 de 1995:** Por la cual se aprueba la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, suscrita en la ciudad de Belém Do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.
- **Ley 294 de 1996:** Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
- **Ley 360 de 1997:** Por la cual se modifican algunas normas del Título XI del Libro II del Decreto ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal).
- **Ley 575 de 2000:** Por la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.
- **Ley 581 de 2000:** Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público.
- **Ley 731 de 2002:** Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
- **Ley 750 de 2002:** Por la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia.
- **Ley 800 de 2003:** Por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños.
- **Ley 823 de 2003:** Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
- **Ley 1009 de 2006:** Por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género.

- **Ley 1023 de 2006:** Por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1257 de 2008:** Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones y sus respectivos decretos reglamentarios.
- **Ley 1413 de 2010:** Por la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.
- **Ley 1475 de 2011:** Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Ley que ha permitido las cuotas en la conformación de listas a cargos de elección popular.
- **Ley 1448 de 2011:** Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Esta ley incorpora el enfoque diferencial atendiendo la perspectiva de género y mujer, e impulsa el análisis de los impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres y personas con orientación sexual diversa, en el marco de los diferentes hechos victimizantes. Establece normas específicas para las mujeres en los artículos 114 al 118.
- **Ley 1496 de 2011:** Por la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 4796 de 2011:** Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 8º, 9º, 13 y 19 de la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones. Esta norma define las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud, e implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud.
- **Decreto 4799 de 2011:** Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Este decreto tiene por objeto reglamentar las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, las (los) Jueces Civiles Municipales, Promiscuos Municipales y de Control de Garantías, de manera que se garantice el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos que establece la ley para su protección. En él se aclaran los procedimientos para aplicar las medidas de protección presentes en la Ley 1257, teniendo como fundamento la prevención de nuevas situaciones de violencia.
- **Decreto 4463 de 2011:** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008. Esta norma reglamenta los aspectos laborales de la ley y allí se destaca la creación del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres, que deberá difundir y sensibilizar a todas las entidades del sector público a nivel nacional frente a la problemática de la violencia. También, incorpora la obligación de desarrollar ejes de investigación para visibilizar la situación de violencia y discriminación en el ámbito laboral de las mujeres y la puesta en marcha de un Sello de responsabilidad social para empresas que implementen políticas de equidad de género.
- **Decreto 4798 de 2011:** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008. Esta norma establece para el Ministerio de Educación Nacional, para las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en educación y para los establecimientos educativos, obligaciones en torno a la identificación, denuncia, prevención y abordaje de situaciones de violencia contra la mujer en el contexto educativo; y regula las acciones de formación y sensibilización de la comunidad educativa frente a las violencias contra la mujer, y estrategias que permitan crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia.
- **Ley 1542 de 2012:** Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Esta ley suprime el carácter de querrelable y desistible a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria y establece la investigación oficiosa de estos.
- **Ley 1639 de 2013:** Por la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido.
- **Decreto 1930 de 2013:** Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación.
- **Decreto 1480 de 2014:** Por el cual se declara el 25 mayo como el Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el marco del conflicto armado interno, también como medida de reparación individual con impacto colectivo,

frente a los hechos sufridos por la periodista Jineth Bedoya Lima.

- **Ley 1719 de 2014:** Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Esta norma retoma las directrices del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), en el que se incluyó la violencia sexual en el marco del conflicto armado como un crimen de lesa humanidad. Además, estableció que estos crímenes deben ser atendidos sin importar el tiempo que haya pasado después de haber ocurrido y que no se requiere corroboración de la prueba para demostrarlos.
- **Ley 1761 de 2015:** En Colombia el feminicidio fue tipificado como un delito autónomo por la Ley 1761 de 2015⁹, que lo define como el asesinato de una mujer por su condición de mujer o por motivos de su identidad de género, *este tipo penal autónomo será agravado cuando sea cometido por un servidor público, la víctima sea menor de 18 años o mayor de 60, sea cometido por varias personas, le anteceda una agresión sexual o sea perpetrado por la pareja o expareja de la víctima.*
- **Decreto 1314 de 2016:** Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.
- **Decreto 1710 de 2020:** Adoptó el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como estrategia de gestión en salud pública y se dictan disposiciones para su implementación.

3. Ámbito internacional

- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967);
- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1981);
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer (1993);
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994);
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995);
- En América Latina: Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y

Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belén do Pará 1995); y

- Resolución del Fondo de Población de Naciones Unidas, en la que se declara la violencia contra la mujer como una “Prioridad de Salud Pública” (1999);
- Resolución 1325 de 2000, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Se encarga de instar a los Estados Parte de Naciones Unidas, a generar acciones para el aumento de la participación de las mujeres en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz;
- Consenso de Quito de 2007: Se delinear los compromisos de los países firmantes, entre los cuales está Colombia, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivos, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.

Además, se pueden considerar la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969; y la Recomendación número 19 del Comité de Expertas de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, 1992.

4. Justificación

Según las cifras de la Fiscalía General de la Nación - SPOA, consolidadas por el Observatorio Colombiano de las Mujeres, en el año 2020 fueron asesinadas 175 mujeres por el hecho de serlo, cifra que si bien muestra una reducción frente al año 2019, en la que se presentaron 227 feminicidios, sí muestra que en departamentos como Valle del Cauca, Atlántico, Bolívar y Quindío se ha presentado un preocupante incremento.

Departamento	2019	2020	Diferencia	%
Antioquia	25	20	-5	-20%
Arauca	5	0	-5	-100%
Atlántico	9	12	3	33%
BOGOTÁ, D. C.	21	16	-5	-24%
Bolívar	7	11	4	57%
Boyacá	5	2	-3	-60%
Caldas	4	2	-2	-50%
Caquetá	3	3	0	0%
Casanare	5	4	-1	-20%
Cauca	8	8	0	0%
Cesar	7	5	-2	-29%
Chocó	3	3	0	0%
Córdoba	1	4	3	300%
Cundinamarca	8	7	-1	-13%
Guainía	1	1	0	0%
Guaviare	4	0	-4	-100%
Huila	6	5	-1	-17%
La Guajira	2	0	-2	-100%
Magdalena	13	8	-5	-38%
Meta	10	6	-4	-40%
Nariño	9	3	-6	-67%
Norte de Santander	4	1	-3	-75%

⁹ “Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)”.

Putumayo	4	4	0	0%
Quindío	0	1	1	
Risaralda	7	0	-7	-100%
Santander	11	11	0	0%
Sucre	4	2	-2	-50%
Tolima	12	6	-6	-50%
Valle del Cauca	29	30	1	3%
Total general	227	175	-52	-22,9%

Fuente: Fiscalía General de la Nación-SPOA, 2020.

Ahora bien, estas son las cifras de los homicidios de mujeres que han sido tipificados como feminicidios, sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil han documentado un número mucho mayor de feminicidios ocurridos en años anteriores, y en lo corrido del 2021, que corresponden a muertes de mujeres que la Fiscalía Nacional aún no ha tipificado como feminicidios, pero que corresponden a asesinatos de mujeres que posiblemente correspondan a feminicidios, aún sin tipificar por la autoridad competente, y que muestran un preocupante incremento en el número de casos.

El Observatorio de la organización “Feminicidios por Colombia” documentó 630 casos de asesinatos de mujeres por el hecho de serlo (feminicidios) ocurridos en el 2020¹⁰, más de 3 veces que el reporte de la cifra oficial (FGN -SPOA), como se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: Observatorio Feminicidios Colombia.

Además, reportó ese mismo observatorio de la sociedad civil, un preocupante aumento en el número de tentativas de feminicidio, 256 casos en el año 2020, esto es, aquellos hechos en los que se intenta asesinar a una mujer, pero por circunstancias ajenas a la voluntad del agente (feminicida) no se logra:



Fuente: Observatorio Feminicidios Colombia.

La violencia feminicida, de acuerdo con la directora de la Fundación Feminicidios Colombia, Yamile Roncancio Alfonso, “Ocorre en especial en los entornos familiares, hogares y viviendas: los lugares más inseguros para las mujeres son sus casas. Además, la mayoría está precedido por violencia intrafamiliar y muchas veces ya se habían hecho denuncias ante las instituciones y no hubo una acción efectiva.” (El Espectador, 2021).

Cifras de violencias contra las mujeres comparativo 2019, 2020 y 2021

Tipo de violencia	Colombia					
	Año completo			Año completo		
	2019	2020				

Fuente: SPOA - Fiscalía General de la Nación - 2019, 2020 y 2021 (enero a diciembre).

Tal como evidenciamos la disminución en los registros de los delitos de violencia sexual en 2020 y 2021, y de los feminicidios en 2021.

Aumento en los registros de los delitos de violencia intrafamiliar tanto en 2020 como en 2021 y de los homicidios de mujeres en 2021.

Además, de acuerdo con la información reportada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario se evidencia que la población privada de la libertad por el delito de Feminicidio se encuentra en aumento, lo que preocupa no solo por los elevados casos sino porque en el transcurso del tiempo, existe la posibilidad de que eventualmente estas personas puedan acceder a beneficios o subrogados penales y no pagar la condena completa de un delito que reviste la mayor preocupación y gravedad.

Tabla 43. Incidencia delictual PPL intramuros

Modalidad delictiva	Hombres			Mujeres			Total delitos PPL intramuros			Participación
	Subst.	Cond.	Subtotal	Subst.	Cond.	Subtotal	Subst.	Cond.	Total	
Homicidio	4.869	20.644	25.513	261	775	1.036	5.130	21.419	26.549	15,7%
Hueto	4.265	12.322	16.587	240	365	605	1.295	4.740	6.035	18,7%
Consenso para delinquir	7.379	12.460	19.839	905	1.528	2.433	6.294	15.866	22.172	13,2%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	4.835	12.809	17.644	804	2.347	3.151	5.639	15.156	20.795	12,3%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	3.783	13.834	17.617	117	333	450	3.880	14.167	18.047	10,7%
Actos sexuales con menor de catorce años	2.299	9.247	7.646	21	65	86	2.320	9.312	7.632	4,9%
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	1.766	4.547	6.313	19	40	59	1.787	4.587	6.374	3,8%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones	1.457	3.193	4.650	97	142	239	1.554	3.335	4.889	2,9%
Extorsión	1.577	2.553	4.130	189	200	389	1.766	2.753	4.519	2,7%
Acceso carnal violento	904	2.543	3.447	7	17	24	911	2.560	3.471	2,0%
Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	569	1.686	2.255	33	57	90	602	1.743	2.345	1,4%
Secuestro extorsivo	579	1.574	2.152	55	137	192	633	1.711	2.344	1,4%
Uso de menores de edad para la comisión de delitos	649	1.272	1.921	101	189	290	750	1.461	2.211	1,3%
Secuestro simple	415	1.437	1.852	43	114	157	458	1.591	2.049	1,2%
Violencia sexual	394	1.512	1.906	7	43	50	421	1.595	1.996	1,2%
Desplazamiento forzado	521	1.008	1.529	29	31	60	550	1.039	1.589	0,9%
Lesiones personales	207	1.188	1.395	13	42	55	220	1.230	1.450	0,9%
Fabricación, tráfico o porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las Fuerzas Armadas o equipados	408	629	1.037	8	18	24	416	645	1.061	0,6%
Destrucción ilícita de muebles o inmuebles	260	463	723	87	105	192	347	628	975	0,6%
Recepción	311	566	877	12	30	42	323	596	919	0,5%
Feminicidio	306	589	895	4	2	6	310	600	910	0,5%
Otros delitos	4.402	7.930	12.332	404	764	1.168	4.826	8.564	13.390	7,8%
Total	42.271	114.915	157.186	3.496	7.992	11.488	45.727	122.907	168.634	100,0%
Participación	26,9%	73,1%	100,0%	36,2%	69,6%	100,0%	27,1%	72,9%	100,0%	
				93,2%			100,0%			

Fuente: SISPEC – agosto 2020

Hay preocupación en Colombia por el aumento del 12% en feminicidios. Según la Policía, en lo que va del 2022 (con corte a mayo) han asesinado a 420 mujeres en el país, frente a los 375 casos que se reportaron en el mismo periodo del año anterior.

Tal y como dieron a conocer las autoridades, los departamentos con más delitos de este tipo son Valle del Cauca con 75, Cundinamarca 51, Antioquia 47, Cauca y Nariño con 28.

Feminicidios en Valle del Cauca. FUENTE: <https://hsbnoticias.com/>.

Además, es constante el reclamo ciudadano de las familias de las mujeres víctimas de feminicidio

¹⁰ Feminicidios por Colombia, disponible en PowerPoint Presentation (observatoriofeminicidioscolombia.org).

frente a la justicia. Es el mayor clamor de quien ha perdido a su mujer familiar, por causa de la violencia machista en el país, que dada la gravedad de los hechos, y el haber perdido a su madre, a su hermana, a su hija, a su familiar, lo mínimo que esperan es que el agresor o agresores sea judicializado, capturado y que pague con toda la severidad de la ley, la pena impuesta.

Lamentablemente, es común observar en medios de comunicación y en portales de entidades del Estado, noticias que reportan la libertad de feminicidas (condenados o en investigación) o que a ellos se les beneficia con prisión domiciliaria, y que a la postre terminan cumpliendo en el mismo domicilio que compartían con la víctima (asesinada) o que comparten con la víctima que sobrevivió al feminicidio (tentativa de feminicidio) o en otro domicilio, que puede ser cercano a la víctima, lo que no solo indigna sino que deslegitiman el rol del Estado colombiano, especialmente el rol del aparato judicial en investigar y sancionar con severidad a quienes atentan contra el bien jurídico más preciado: la vida, y eso solo hace que exista un sentimiento de impunidad, de tristeza y descontento generalizado frente a la labor de la justicia en Colombia.

La Ley 1709 de 2014, en su artículo 25¹¹, intentó frenar esta problemática adicionando el artículo 38D a la Ley 599 de 2000, al señalar que la prisión domiciliaria no se puede cumplir en el mismo domicilio del grupo familiar de la víctima. Sin embargo, esta medida, solo restringía la medida para no cumplir la domiciliaria, en el mismo domicilio de la víctima, pero sí la puede cumplir en otro domicilio (que puede ser cercano a la víctima) y que hace que no se aplique con severidad las penas impuestas al delito de feminicidio. Además, existen casos en los que -pese a la norma señalada- terminan los condenados o investigados por feminicidios pagando su pena en el mismo domicilio de la víctima.

Para ilustrar esta problemática, se presentan algunas noticias en este sentido:

1) Detención domiciliaria por tentativa de feminicidio contra su compañera sentimental¹²:

El día 10 de octubre de 2018 la página web de la Fiscalía General de la Nación reportó detención domiciliaria para el hombre que intentó asesinar a su pareja, con una navaja, y que además tenía antecedentes de violencia con una pareja anterior:

Detención domiciliaria por tentativa de feminicidio contra su compañera sentimental

2) Feminicidio de Clarena Acosta Gómez en Barranquilla, cuyo esposo y asesino, se encuentra en prisión domiciliaria¹³:

Este caso generó profunda indignación y dolor, no solo en el Atlántico sino en el país entero. El feminicida Samuel Viñas fue condenado a 43 años de prisión por el asesinato de su esposa Clarena Acosta, pero ahora pasa sus días en su lujoso apartamento en Barranquilla:



3) En Alcalá, Valle del Cauca, se otorgó “casa por cárcel” al presunto feminicida de Dreisy Yamileth Henao, como consta en la noticia de el diario El País¹⁴:

Casa por cárcel a presunto feminicida de Dreisy Yamileth Henao, asesinada en Alcalá

4) Un sujeto condenado por feminicidio quedó en libertad y asesinó a su nueva pareja en un centro comercial en Bogotá en el año 2017¹⁵:

¹¹ Artículo 38D. Ley 1709 de 2014. *Ejecución de la medida de prisión domiciliaria*. La ejecución de esta medida sustitutiva de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del sentenciado, excepto en los casos en que este pertenezca al grupo familiar de la víctima. El juez podrá ordenar, si así lo considera necesario, que la prisión domiciliaria se acompañe de un mecanismo de vigilancia electrónica.

¹² <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/detencion-domiciliara-por-tentativa-de-feminicidio-contra-su-companera-sentimental/>.

¹³ <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/por-que-vinas-empresario-que-mato-a-su-esposa-sigue-en-casa-por-carcel-si-corte-ordeno-recluirlo-569670> y <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/samuel-vinas-el-cotizado-empresario-que-asesino-a-su-mujer-sigue-en-casa-por-carcel-569330>.

¹⁴ <https://www.elpais.com.co/judicial/casa-por-carcel-a-presunto-feminicida-de-dreisy-yamileth-henao-asesinada-en-alcala.html>.

¹⁵ <https://www.infobae.com/america/colombia/2017/04/12/polemica-en-colombia-un-condenado-por-feminicidio-queda-en-libertad-y-asesino-a-su-nueva-pareja-en-un-centro-comercial/>.

INFOBAE

Connoción en Colombia: un condenado por feminicidio quedó en libertad y asesinó a su nueva pareja en un centro comercial

12 de Abril de 2022



Claudia Johana Rodríguez, de 40 años, fue atacada a tiros por su expareja, quien irrumpió en la óptica donde ella trabajaba en el centro comercial Santa Fe en Bogotá y tras dispararle en al menos dos ocasiones permaneció sobre su cuerpo inmóvil mientras la Policía intentaba entrar al lugar. Lo más doloroso del caso, es que el feminicida ya había sido condenado por feminicidio previamente, pero de los 22 años de condena solo había pagado unos meses, bajo el argumento de problemas de salud mental, que permitió que un Juez le otorgara su libertad, y no su reclusión en un centro psiquiátrico.

5) Un sujeto que previamente había sido condenado por violencia intrafamiliar, homicidio, hurto, tentativa de feminicidio y lesiones personales estaba cobijado con prisión domiciliaria, y allí violentó de nuevo a su pareja¹⁶:

Capturado por violencia intrafamiliar agravada contra su ex compañera sentimental



Estos son solo unos ejemplos de los casos de personas que asesinan o intentan asesinar a sus parejas, y que a pesar de la gravedad de estos hechos son beneficiados con prisión domiciliaria, libertades condicionales y otros beneficios, que no solo deslegitiman el poder punitivo y sancionatorio del Estado, sino que dan un mensaje a la sociedad y a las familias que no son duras las penas a las que se imponen los feminicidas y asesinos de mujeres, lo que puede hacer que el delito continúe en ascenso, y que los potenciales feminicidas no desistan de su cometido, al ver que en unos pocos meses pueden salir en libertad. Además, en libertad o en domiciliaria, se ha evidenciado que siguen cometiendo delitos, lo que hace que la pena no esté cumpliendo los fines, ni se está sancionando drásticamente a los agresores.

Es así como la tipificación de la violencia como delito no es solo contra la mujer sino de la

familia, institución que debe asumirse como núcleo fundamental y básico de la sociedad, en esa medida por tratarse de uno de los bienes sociales más sensibles e importantes para asegurar la vida en comunidad pacífica, su respeto no solo está en cabeza del Estado, sino que hace parte de los deberes de los ciudadanos.

5. De los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad

En este punto, cobra sentido el término de subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad y tal como se ha planteado expresamente en la jurisprudencia constitucional, los subrogados penales son medidas sustitutivas de la pena de prisión y detención, que se conceden a los individuos que han sido condenados a estas penas, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por el legislador (Corte Constitucional, 1998).

Los subrogados penales son medidas sustitutivas de la pena de prisión y de la detención preventiva, que pueden ser concedidos a personas privadas de la libertad que cumplan con algunos requisitos previamente establecidos. Estos subrogados penales se entienden como un derecho del condenado que debe ser concedido en los casos en los que se verifique el cumplimiento de los supuestos objetivos y subjetivos que el legislador ha establecido y que se convierten en un aliciente y motivante para la resocialización de las personas que han sido privadas de la libertad. (Valera, J. L., 2020).

A continuación, analizaremos uno a uno cada uno de los subrogados penales (judiciales) vigentes, para analizar cuál de ellos aplica para los condenados o investigados por el delito de feminicidio:

5.1. Suspensión de la Ejecución de la Pena:

La suspensión de la ejecución de la pena, antes llamada “suspensión condicional de la ejecución de la pena”, se encuentra en el artículo 63 del Código Penal (Ley 599 de 2000). Este artículo mencionado se reformó recientemente a través del artículo 29 de la Ley 1709 de 2014. Puede ser concedida de oficio o a petición del interesado, si se cumplen los siguientes requisitos que el mismo artículo establece:

1. *Que la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro (4) años.*
2. *Si la persona condenada carece de antecedentes penales y no se trata de uno de los delitos contenidos en el inciso 2º del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el juez de conocimiento concederá la medida con base solamente en el requisito objetivo señalado en el numeral 1 de este artículo.*
3. *Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.*

Este beneficio no aplica para personas investigadas o condenadas por el delito de feminicidio, pues la

¹⁶ <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/capturado-por-violencia-intrafamiliar-agravada-contra-su-ex-companera-sentimental/>.

pena que se puede imponer por este delito es de más de 20 años, esto es, 250 meses a 500 meses y para el feminicidio agravado es de 500 a 600 meses de prisión.

5.2. Libertad condicional:

Es una medida a través de la cual el Juez Penal permite salir de prisión a quien lleva determinado tiempo privado de su libertad en virtud de una sentencia condenatoria. Por lo tanto, el sentido del mecanismo es que la persona que ha sido condenada pueda recobrar su libertad antes del cumplimiento total de la pena que se impuso en la sentencia, previo cumplimiento de determinados requisitos.

Se encuentra regulada en el artículo 64 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual fue modificado recientemente por la Ley 1709 de 2014, en su artículo 30:

El reconocimiento de la libertad condicional está sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Haber cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena.
- Haber observado buena conducta durante el tiempo en que estuvo privado de la libertad.
- Demostrar arraigo social y familiar.

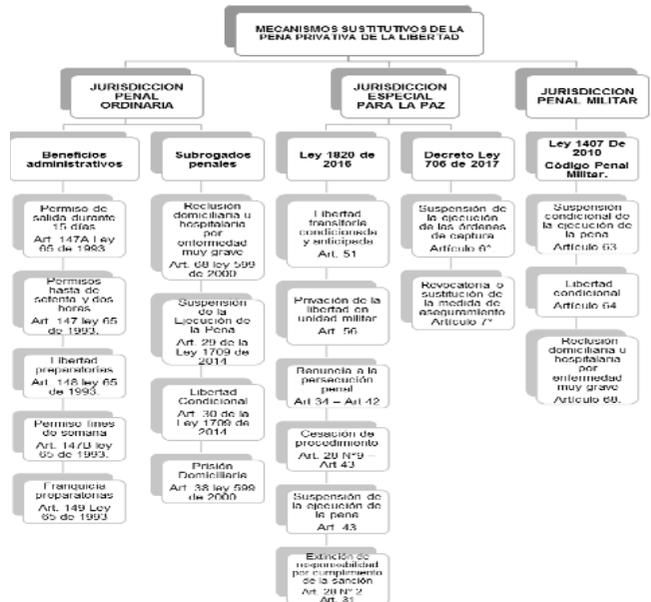
Corresponde al juez competente para conceder la libertad condicional establecer, con todos los elementos de prueba allegados a la actuación, la existencia o inexistencia del arraigo. En todo caso su concesión estará supeditada a la reparación a la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización mediante garantía personal, real, bancaria o acuerdo de pago, salvo que se demuestre insolvencia del condenado. El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba. Cuando este sea inferior a tres (3) años, el juez podrá aumentarlo hasta en otro tanto igual, de considerarlo necesario.

Según la norma transcrita, dentro de las limitaciones para el otorgamiento de la libertad condicional no está el tipo del delito, ni la gravedad de la conducta, porque con la reforma a la libertad condicional a través de la Ley 1709 de 2014, ya no se exige como requisito subjetivo de la “valoración de la gravedad de la conducta” que sí se debía tener en cuenta para la aplicación del mecanismo antes de la vigencia de la reforma, de acuerdo con la Ley 1453 de 2011.

También es importante tener presente que la libertad condicional no está excluida para los condenados por los delitos que se mencionan en el listado del artículo 68A del Código Penal, debido a que este mismo artículo -en el parágrafo 1º- así lo dispone: “lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código”. Sin embargo, la libertad condicional sí está excluida para los sentenciados por determinados delitos, por ejemplo, los cometidos contra niños, niñas y adolescentes según el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

Así las cosas, los condenados o investigados por feminicidio, siempre que cumplan el tiempo de la pena, indemnicen a la víctima (excepto que se declare insolvente) y presenten buena conducta en reclusión, **sí pueden ser beneficiados con libertad condicional**. La práctica ha demostrado que muchas de las personas beneficiadas con este subrogado, vuelven a delinquir.

Fuente: (Valera, J. L., 2020).



6. Impacto Fiscal

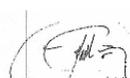
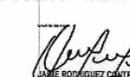
En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003¹⁷, es preciso indicar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que solo busca que se eliminen beneficios y subrogados penales para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio, incluso en su modalidad tentada.

Es en este contexto, proponemos la presente iniciativa de ley, con el fin de fortalecer la lucha en contra de la violencia de mujeres en Colombia.

De los Honorables Senadores y Representantes;



¹⁷ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

 FARELO DAZA CARLOS MARIO Senador de la República	 LOBO CHINCHILLA DIDIER Senador de la República
LUNA SÁNCHEZ DAVID ANDRÉS Senador de la República	MOTTA SOLARTE CARLOS FERNANDO Senador de la República
PÉREZ OYUELA JOSÉ LUIS Senador de la República	ZABARAÍN GUEVARA ANTONIO LUIS Senador de la República
 AGUILERA VIDES MODESTO ENRIQUE Representante a la Cámara Departamento de Atlántico	ARBELÁEZ GIRALDO ADRIANA CAROLIN Representante a la Cámara Bogotá D.C.
 BETANCOURT PÉREZ BAYARDO GILBERTO Representante a la Cámara Departamento de Nariño	CAMPO HURTADO ÓSCAR RODRIGO Representante a la Cámara Departamento de Cauca
 CRISTO CORREA JAIRO HUMBERTO Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	CUENCA CHAUX CARLOS ALBERTO Representante a la Cámara Departamento de Guainía
GARRIDO MARTÍN LINA MARÍA Representante a la Cámara Departamento de Arauca	GONZÁLEZ HERNANDO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca
MÉNDEZ HERNÁNDEZ JORGE Representante a la Cámara Departamento de San Andrés y Providencia	TRIANA QUINTERO JULIO CÉSAR Representante a la Cámara Departamento del Huila
PÉREZ ALTAMIRANDA GERSEL LUIS Representante a la Cámara Departamento de Atlántico	PÉREZ ARANGO BETSY JUDITH Representante a la Cámara Departamento de Atlántico
PÉREZ ROJAS JOHN EDGAR Representante a la Cámara Departamento del Quindío	RAMÍREZ CAVIEDES SANI Representante a la Cámara Departamento del Magdalena
 RODRÍGUEZ CONTRERAS JAIME Representante a la Cámara Departamento del Meta	SÁNCHEZ REYES JAVIER Representante a la Cámara Departamento del Vichada
TOVAR TRUJILLO VÍCTOR ANDRÉS Representante a la Cámara Departamento del Huila	

Referencias:

- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-679 de 1998. Referencia: Expediente D-2085. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).
- Consejo de Estado, Sentencia NR:2077075 del 28 de mayo de 2015.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-276 de 2016. Referencia: Expediente D-11027. Magistrada Ponente: Doctora GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Bogotá, D. C., ocho (8) de junio de dos mil dieciséis (2016).
- *El Espectador*, 2021. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/femicidios-en-colombia-16-mujeres-han-sido-asesinadas-en-los-primeros-13-dias-del-ano/>.
- Fiscalía General de la Nación-SPOA, 1º de enero a 31 de diciembre 2019, 2020.
- GIANNI EGIDIO PIVA TORRES, Violencia de Género y Femicidio, Editorial Leyer, Bogotá Colombia 2020.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - INMLCF, 2021. Violencias Fatales según, año y sexo de la víctima. Colombia, comparativo comparativo marzo 25 a diciembre 31, años 2019 y 2020.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec, 2020. Informe No. 8 Estadístico Población Privada de la Libertad, agosto 2020.
- Observatorio Colombiano de las Mujeres, 2021. Trigésimo octavo boletín sobre la atención de líneas de atención telefónica a mujeres desde el inicio de las medidas de aislamiento preventivo por CovSar2 en Colombia. Bogotá, 8 de febrero de 2021.
- Valera, J. L. (2020). Beneficios administrativos, subrogados penales y mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad para militares privados de la libertad en Colombia. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/36847>.

C.A. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL
 El día 26 de Julio del año 2022
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo
 No. 050 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: HE Nestor Rico
 HS Jorge Benedetti HS Ana Maria Castañeda
 HS Edgar Diaz y otros HI-RR y HSS
 SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2022
CÁMARA**

por la cual se regula el contrato de los modelos que desarrollan su labor por plataformas del sistema webcam y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular las condiciones laborales de los modelos webcam en el territorio nacional, estableciendo condiciones dignas en su vinculación, conforme a las normas laborales.

Artículo 2°. *Contrato Modelo Webcam.* El contrato de modelo webcam es una forma especial de contratación laboral en la cual una persona natural, llamada modelo webcam, se obliga a prestar sus servicios personales de actuación y modelaje a través de plataformas o páginas web, en favor de otra persona natural o jurídica denominada empleador, mediante el pago de un salario. El objetivo de este contrato es el entretenimiento para adultos dirigido a las personas que compren los contenidos que se originan en virtud de las plataformas o páginas web, llamados usuarios.

Para el desarrollo de su labor, el modelo utilizará las cámaras de video y micrófonos disponibles en la agencia o estudio de grabación webcam donde trabaje, bajo la continuada dependencia y subordinación del empleador, lo que incluye horarios, turnos de trabajo y demás condiciones determinadas por este.

Parágrafo. El contrato de trabajo de modelaje webcam así como sus modificaciones y/o adiciones deberán constar siempre por escrito y sujetarse a las disposiciones establecidas en el Código Sustantivo de Trabajo y demás normas que lo desarrollen o complementen.

Artículo 3°. *Definiciones:*

Modelo Webcam: Personas naturales que en una agencia o estudio webcam, prestan sus servicios personales de entretenimiento para adultos a través de plataformas o páginas web.

Empleador: Persona natural o jurídica que celebra un contrato laboral con el modelo webcam para la prestación de servicios personales de entretenimiento para adultos a través de plataformas o páginas web a cambio de una remuneración o salario.

El empleador también se encarga de ofrecer a los terceros usuarios los contenidos generados por el modelo webcam a través de distintas plataformas o páginas web y es quien recibe el pago del tercero y se encarga de monetizarlo convirtiéndolo a pesos colombianos -cuando los dineros provengan del exterior-.

Agencia o estudio Webcam: Es el espacio físico o locación en el que se acondicionan las cámaras de video, micrófonos y demás utilería necesaria para la prestación del servicio.

Usuario: Persona natural o jurídica que compra en las plataformas o páginas web los contenidos

generados por el modelo webcam y ofrecidos por el empleador.

Artículo 4°. *Higiene y salubridad en el lugar de trabajo.* Corresponde al empleador desarrollar su reglamento interno de trabajo conforme a las normas establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social y teniendo especial consideración por la higiene y salubridad en el lugar de trabajo, en razón a la labor desplegada.

Artículo 5°. *Prohibición.* Queda prohibido cualquier forma de vinculación de modelos webcam en la que se desconozcan sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo, reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

Artículo 5°. *Vigencia.* El presente proyecto de ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

La presente iniciativa busca regular las condiciones de trabajo de los modelos webcam en el territorio nacional, estableciendo condiciones dignas en su vinculación, conforme a las normas laborales y la jurisprudencia concordante en la materia.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

En los últimos años en Colombia ha cobrado gran auge una nueva modalidad de trabajo informal denominada “Webcam” en la que personas naturales ofrecen prestar un servicio de entretenimiento para adultos a través de plataformas o páginas web a cambio de obtener ingresos económicos para su sustento diario y el de su familia, que le ayuden a tener unas condiciones de vida digna. Sin embargo esta modalidad de trabajo informal no se encuentra regulada en el país, lo que ha conllevado al menoscabo de los derechos fundamentales y laborales de los modelos webcam.

Es por ello la notoria necesidad de regular la labor desarrollada por los modelos webcam, que en la mayoría de las veces se trata de personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad y que por la falta de oportunidades laborales, ingresan al mundo de la industria webcam aceptando condiciones que socaban la garantía del derecho fundamental al trabajo, a la dignidad humana y a la Seguridad Social, lo que implica que en muchos casos estas personas sean continuamente explotadas y humilladas por las Agencias o estudios webcam.

Esta iniciativa permitiría a los modelos webcam acceso a la afiliación al Sistema de Seguridad Social, lo que les aseguraría tener calidad de vida en su vejez y en otras eventualidades que puedan llegarse a presentar a lo largo de su vida.

Para solucionar dicha problemática, lo primero que se requiere es regular las actividades de las personas pertenecientes a la industria del modelaje webcam,

que al no ser reconocidas como trabajadoras, se les niega el derecho a tener un empleo justo y digno que garantice igualdad en sus condiciones laborales y que no discrimine bajo ninguna circunstancia la vinculación de quienes en su libertad de escoger esta labor, decidan prestar sus servicios de modelaje a través de plataformas o páginas web para contar con un ingreso o una labor estable y remunerada.

III. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y NORMATIVO

- **Artículo 1º Constitución Política de Colombia:** “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.
- **Artículo 13 Constitución Política de Colombia:** “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

- **Artículo 25 Constitución Política de Colombia:** “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.
- **Artículo 26 Constitución Política de Colombia:** “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

- **Artículo 48 Constitución Política de Colombia:** La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y

solidaridad, en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

(...)

- **Artículo 23 Código Sustantivo del Trabajo:** 1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:
 - a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
 - b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y
 - c. Un salario como retribución del servicio.
- 2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.
- **Sentencia T-109-2021.** Magistrado ponente Alberto Rojas, 26 de mayo del 2021. La Corte Constitucional reconoce derechos laborales a modelo webcam., Boletín No. 046. La Corte Constitucional señala que “aunque el oficio del modelaje webcam no está regulado en Colombia, esto no deja a las empresas dedicadas a esta actividad ni a quienes están delante de las cámaras por fuera de la Constitución y la ley, por lo que no puede ser un escenario para abusos y violación de derechos, lo que sucedió en este caso”.
- **Sentencia T-629 de 2010.** M. P. Juan Carlos Henao. La Corte Constitucional establece que “la prostitución es un fenómeno social regulado, en la que operan diversos actores como son las personas que ejercen directamente la prostitución”.
- **Sentencia T-736 de 2015.** M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. La Corte Constitucional estima que “Los trabajadores sexuales conforman un grupo discriminado y marginado por su actividad respecto a los cuales el Estado tiene un deber de especial protección bajo los mandatos constitucionales de la igualdad material”.

Resaltaremos de forma detallada algunos puntos de la Sentencia T-109-2021 por ser el antecedente más reciente relacionado con la materia que este

proyecto de ley pretende regular. En efecto, en dicha providencia la Corte manifestó:

“(...) En definitiva, en un caso como este, aspectos como la ausencia de una regulación específica y las apariencias formales de las estipulaciones contractuales no pueden ser camisa de fuerza para el juez constitucional. Aceptar lo contrario implica auspiciar la violación de derechos fundamentales ante prácticas que se reproducen socialmente en las periferias del Derecho, generando un déficit de protección respecto de sujetos especialmente vulnerables que, además, a causa de la marginación jurídica, terminan siendo invisibles frente a la institucionalidad y quedando a merced de ultrajes y abusos en las relaciones asimétricas de poder.

(...)

Por último, dado que no existe una regulación sobre la actividad de quienes se desempeñan como modelos webcam y este vacío normativo favorece situaciones de abuso en este tipo de relaciones, se exhortará al Congreso de la República y al Ministerio del Trabajo para que regulen esta actividad de acuerdo a los lineamientos expuestos en la sentencia, de tal manera que se proteja laboralmente a las mujeres y demás personas que se dedican a este oficio. (...)”¹.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

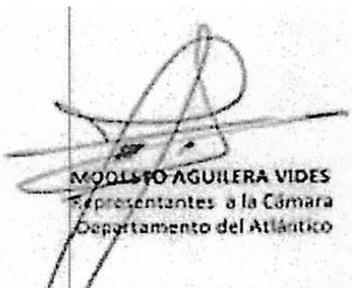
En virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019, tendrán conflictos de interés aquellos Congresistas que tengan un interés actual, directo y particular en relación con la iniciativa legislativa que se discuta y cuyas disposiciones y consecuencias los beneficien.

Dado que este proyecto de acto legislativo es de carácter general y abstracto, considero que no existe conflicto de interés para ningún miembro del Congreso.

Sin embargo, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y tomar su decisión sobre el particular.

Atentamente,

Autor:

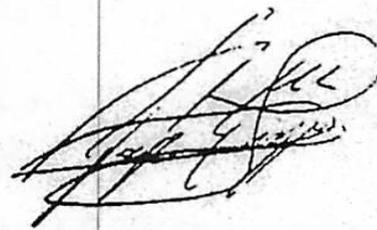


MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara por el Departamento del Atlántico

Coautores:



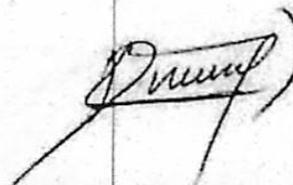
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara



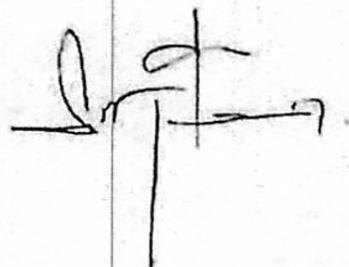
Jorge Benedetti
Senador de la República



ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República



DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República

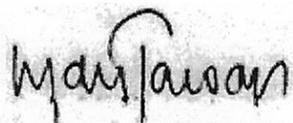


Gilberto Betancourt
Representante a la Cámara.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-109/2021 del 27 de abril de 2021. Expediente T-7.961.395. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

Edgar Díaz Contreras
Senador de la República

Oscar Campo
Representante a la Cámara


MAURICIO PARODI DIAZ
Representante a la Cámara

Arturo Char
Senador de la República

Lina María Garrido
Representante a la Cámara

Edgar Díaz Contreras
Senador de la República

Oscar Campo
Representante a la Cámara

Néstor Leonardo Rico
Representante a la Cámara

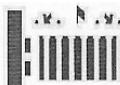
Carlos Cuenca
Representante a la Cámara

Víctor Tovar Trujillo
Representante a la Cámara

John Edgar Pérez
Representante a la Cámara

Hernando González
Representante a la Cámara

Javier Sánchez
Representante a la Cámara



27 de julio de 2022

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General Cámara de Representantes

Cordial saludo,

A través de esta misiva me permito oficialmente solicitarle el retiro de mi firma como autora al proyecto de Ley "Por la cual se regula el contrato de los modelos que desarrollan su labor por plataformas del sistema webcam y se dictan otras disposiciones" radicado el día 26 de julio de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes en conjunto con la bancada del Partido Cambio Radical.

Sin más que añadir, agradezco su pronta diligencia.

Atentamente,

Ana María Castañeda
Senadora de la República

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley K Acto Legislativo

No. 052 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por HR Jairo Cristo
HR Modesto Aguilera, HS Jorge Benedetti
HS Didier Lobo y otros HR RR y HS SS

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 053 DE 2022 CÁMARA

por el cual se adoptan medidas efectivas de reconocimiento, perdón y reparación histórica en favor de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por finalidad la adopción de medidas especiales de acción afirmativa para garantizar la igualdad de oportunidades, avanzar en el *reconocimiento, perdón y reparación histórica en favor de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*, y combatir el racismo y la discriminación racial que afecta a estas comunidades.

Parágrafo. En la interpretación e implementación de la presente ley, deberán observarse las disposiciones previstas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, en particular, el párrafo 4° del artículo 1° y el párrafo 2° del artículo 2°; la Recomendación General 32 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, sobre “Significado y Alcance de las Medidas Especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial” y el Convenio 169 de la OIT.

La interpretación y aplicación de la presente ley, se hará conforme a los principios y disposiciones contenidos en la Constitución, la ley, la jurisprudencia y los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia que resulten más favorables al restablecimiento, la reparación y el perdón a las *comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras* y la vigencia de sus derechos.

Artículo 2°. *Deber estatal de reconocimiento y compromiso con el perdón.* Sin perjuicio de lo que acuerde el Estado con el pueblo afrodescendiente y sus organizaciones en el marco de la consulta

previa ordenada en esta ley, es deber del Estado en su conjunto y de la sociedad en general, reconocer y comprometerse con los actos materiales y simbólicos de perdón en favor del pueblo afrocolombiano, por los injustos y dolorosos hechos del pasado que los han puesto en desventaja.

El Estado adoptará medidas efectivas para garantizar el reconocimiento del pleno de los derechos del pueblo afrocolombiano, la visibilización de sus contribuciones a la construcción de la nación y promoverá acciones permanentes de carácter material, simbólico, resarcitorio y pedagógico, tendientes a incentivar gestos de perdón y reconciliación por actos de racismo. Las condiciones de modo, tiempo y lugar se concertarán con las organizaciones representativas del pueblo afrocolombiano, pero garantizarán que los más altos dignatarios del Estado, entre ellos el Presidente de la República y los Presidentes del Congreso y de las Altas Cortes, encabecen estos actos.

Artículo 3°. Ámbitos mínimos de las medidas de reconocimiento, perdón y reparación histórica. Sin perjuicio de lo que acuerde el Estado con el pueblo afrodescendiente y sus organizaciones en el marco de la consulta previa ordenada en esta ley, la política estatal de reconocimiento, perdón y reparación histórica desarrollará, al menos, los siguientes derechos y dimensiones:

- Actos públicos de petición de perdón por parte de las 3 ramas del poder público, los organismos de control y demás organismos autónomos.
- Acceso a medios de comunicación oficiales, televisivos, impresos y/ o digitales, para sensibilizar a la población en general sobre las cuestiones éticas subyacentes a las políticas y actos de perdón.
- Adopción de asignaciones presupuestarias en los planes anuales y plurianuales de inversión, de carácter permanente y forzoso, a los fines de la presente ley.
- Reconstrucción de la memoria patria reivindicando los aportes del pueblo afrocolombiano, por ejemplo, mediante la inclusión de estos elementos en los textos escolares obligatorios.
- Promoción del acceso equitativo al empleo público y privado.
- Acceso equitativo a la educación, especialmente en el nivel superior.
- Participación equitativa en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Fomento del desarrollo empresarial y el desarrollo propio conforme al Convenio 169 de la OIT.

Artículo 4°. El Presidente de la República, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley, expedirá normas reglamentarias para:

Adoptar el conjunto de medidas estatales efectivas que materialicen *Reconocimiento, Perdón y Reparación Histórica al Pueblo Afrodescendiente*, de conformidad con la Constitución Política y los estándares internacionales aplicables.

En la elaboración de las normas que desarrollen esta ley, el Gobierno nacional consultará al pueblo afrocolombiano a través de las autoridades y organizaciones representativas, bajo los parámetros del Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia constitucional y la ley, con el fin de dar cabal cumplimiento al derecho fundamental de la consulta previa, libre e informada. La metodología de la consulta previa para la elaboración de las normas que desarrollen la presente ley será concertada entre el Gobierno nacional y el pueblo afrocolombiano en el marco de la Consultiva de Alto Nivel y el Espacio Nacional de Consulta.

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La discusión global en torno al reconocimiento, el perdón y la reparación a los afrodescendientes, adquirió fuerza en el marco de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y demás formas conexas de Intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica, en 2001, que estuvo precedida de cinco Conferencias Regionales, incluida la de las Américas, realizada en Santiago de Chile en el año 2000, en las que los hijos de las víctimas que sobrevivieron a la trata transatlántica de seres humanos y sus migraciones posteriores, que hoy se asientan en Colombia, estuvieron presentes.

En Durban, los Estados reconocieron que la esclavitud y la trata de esclavos, en particular la trata transatlántica, fueron tragedias atroces en la historia de la humanidad, no solo por su aborrecible barbarie, sino también por su magnitud, su carácter organizado y, especialmente, la negación de la esencia de las víctimas que constituyen, y siempre deberían haber constituido, un crimen de lesa humanidad.

(...) la esclavitud y la trata de esclavos, especialmente la trata transatlántica de esclavos,

son una de las principales fuentes y manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y que los africanos y afrodescendientes, los asiáticos y las personas de origen asiático y los pueblos indígenas fueron víctimas de esos actos y continúan siéndolo de sus consecuencias¹.

La Defensoría del Pueblo elaboró y publicó un informe sobre discriminación racial y racismo, denominado “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”. Sin lugar a duda, ese hecho tiene la potencialidad de desatar una conversación nacional amplia sobre la materia y que puede animar la orientación de las agendas institucionales hacia los *gestos de reconocimiento y de perdón*. En efecto, el reconocimiento, el perdón y la reparación por los hechos del pasado ha adquirido una legitimidad creciente en las dos últimas décadas, y ha tomado un renovado impulso, tras el asesinato de George Floyd y otras personas afroamericanas en los Estados Unidos.

El Informe Defensorial referenciado hace hincapié en la vigencia de las consecuencias de los hechos del pasado, y se apoya en el reciente Informe del señor Fabián Salvioli, Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición, de la Organización de las Naciones Unidas. En esa perspectiva, el presente proyecto de ley debe observar los estándares internacionales en la materia².

En opinión del Relator, el *reconocimiento* de las malas acciones del pasado es un requisito previo y fundamental para una disculpa efectiva. El Relator Especial subraya que se requieren disculpas sinceras para validar la experiencia de las víctimas y restablecer su dignidad. En su opinión, la deshumanización suele ser un elemento necesario del proceso de racionalización y de causar sufrimiento a los demás. Las disculpas sinceras son una parte fundamental de la humanización -o “rehumanización”- de quienes han sufrido abusos en el pasado y del restablecimiento de su valor humano, su dignidad y su autoestima. En términos más generales, la función de revelación de la verdad, de la disculpa pública servirá para establecer un registro público exacto del pasado, pues informa a la comunidad en general sobre la naturaleza y el alcance de las injusticias pasadas y contribuye a la reconciliación, señala el señor Salvioli.

¹ Declaración Final de la Tercer Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y formas conexas de Intolerancia. Disponible en <https://www.un.org/es/events/pastevems/cmcr/durban.sp.pdf>.

² Los procesos de memorialización en el contexto de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario: el quinto pilar de la justicia transicional. Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Documento A/I-IRC/45/45, julio de 2020. Disponible en <https://clocuments-clclsnv.un.org/cloc/UNDOC/GEN/G20/175/73/PDF/G2017573.pclr?OpenElement>.

Los gestos de reconocimiento, perdón y reparación son cada vez más frecuentes en diferentes países, algo que se destaca en el Informe Defensorial, exponiendo varias experiencias emblemáticas en la experiencia global comparada, que deben inspirar a Colombia. Algunos de tales casos son:

Reino Unido ha pedido perdón por los hechos del pasado, en cabeza del Primer Ministro Tony Blair en el año 2007: “He dicho que lo sentimos y lo vuelvo a decir... [Es importante] recordar lo que sucedió en el pasado, condenarlo y decir por qué fue totalmente inaceptable”. También en Inglaterra, varias universidades que se lucraron de la esclavitud y la trata transatlántica de seres humanos, han pedido perdón y están llevando a cabo acciones de reparación, tal como se muestra en el Informe Defensorial.

Francia, en cabeza del Presidente Emanuel Macron, asumió el compromiso de restituir a los países africanos elementos clave de su patrimonio histórico y está dando pasos en esa dirección con la presentación de un proyecto de ley al Parlamento y la devolución, recientemente, de una espada que perteneció al líder de Senegal, Omar Saidu³.

Bélgica, por su parte, creó una Comisión Especial denominada “Congo - Pasado Colonial”, responsable de aclarar el Estado independiente del Congo (1885-1908) y el pasado colonial de Bélgica en el Congo (1908-1960), Ruanda y Burundi (1919-1962) y extraer lecciones para el futuro. Además de examinar el papel de los actores involucrados y el impacto económico de la colonización en Bélgica y los países colonizados, la comisión hará recomendaciones sobre la reconciliación y sobre cómo lidiar con el pasado. También analizará a fondo la investigación universitaria (pos) colonial, prestando especial atención a la accesibilidad de los archivos⁴.

El Informe Defensorial también muestra que, en **América**, la conversación en torno al perdón y la reparación también tiene su capítulo, en particular en los Estados Unidos, donde varias instituciones, en campos como educación, comienzan a debatir y admitir que la nación se lucró de la esclavitud y, de una u otra forma, están dando un paso al frente, algo no exento de debates públicos enconados⁵.

En el Informe se constata que en el país existen precedentes en el ámbito del racismo y la discriminación racial. En varias órdenes impartidas por las Altas Cortes, en sentencias relativas a casos de racismo y discriminación racial, se observa la exigencia de disculpas públicas a las víctimas. En algunos casos, son los propios responsables de los

actos que deciden dar un paso al frente, como ocurrió hace varias semanas tras un hecho de discriminación en el Banco Davivienda, en contra de un ciudadano afrocolombiano.

El Informe Defensorial documenta un conjunto de casos de racismo y discriminación racial cometidos en contra de los afrodescendientes, en el entorno escolar, laboral y en la vida cotidiana, varios de los cuales concluyeron con sentencias de las Altas Cortes y que bien podrían constituir la base para la realización de gestos de reconocimiento, perdón y reparación, que favorezcan los cambios culturales que se requieren para erradicar el racismo y la discriminación racial de la cultura de nuestras sociedades.

La diversidad étnica, cultural y racial que entrañan los afrodescendientes, no solo tiene un valor intrínseco en el marco del Estado Social de Derecho instaurado en nuestra Constitución Política desde 1991, sino que es acaso la mayor riqueza que poseemos como nación.

Las luchas por el reconocimiento de los derechos de las comunidades negras en Colombia pueden analizarse destacando ciertos periodos, que es necesario referir, así sea de forma general, para comprender los déficits de ciudadanía que todavía hoy en día acusan estas comunidades en un contexto de ausencia de actos de perdón por las violaciones del pasado: i. proceso colonial, e incluso republicano de esclavización; ii. El déficit, durante la República en los siglos XIX y XX y las Constituciones de 1853 y 1886 de un cuerpo legal que diera cuenta de las formaciones sociales y territoriales específicas de las comunidades negras, más allá de la manumisión; iii. la falta de un reconocimiento jurídico de los afrocolombianos y las comunidades negras como sujetos diferenciados entre colonos, campesinos y ocupantes de baldíos y ejidales a lo largo del siglo XX; iv. Un reciente salto con la Constitución de 1991 y la ratificación del Convenio 169 en el reconocimiento constitucional de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palanqueras como pueblo étnico, junto a la discusión global sobre racismo y discriminación que se articula en y desde Durban.

El salto constitucional en cuanto al reconocimiento de derechos del pueblo negro, fue impulsado en gran medida por el proceso del Pacífico, el cual, pese a no lograr una representatividad directa en la Asamblea Constituyente de 1990, sentó las bases que fueron llevadas ante la Asamblea Constituyente como propuesta de reconocimiento político de las comunidades negras, recogida en el artículo 55⁶, impulsada solidariamente por los representantes indígenas y otros de la Alianza Democrática M-19 (Restrepo, 2013).

³ Puede consultarse en <https://cidaíucm.es/francia-devuelve-una-espada-historica-a-senegal>.

⁴ Puede consultarse en https://www.infolibre.es/mediapart/belgica-investiga-cruel-pasado-colonial_1_1187789.html.

⁵ Puede consultarse, por ejemplo, <https://elpais.com/internacional/2021-07-25/la-memoria-historica-abre-una-guerra-en-las-escuelas-de-estados-unidos.html>.

⁶ Pastor Murillo y Francisco Rojas Birry en las entrevistas generosamente concedidas en esta investigación, recrean con detalles las circunstancias de proposición y aprobación del artículo 55 transitorio.

Un año después de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, se conformó la Comisión Especial para las Comunidades Negras (Decreto 1332 del 11 de agosto de 1992), con el propósito de desarrollar a través de una ley el artículo 55 precitado. La Comisión se dio a la tarea de concebir lo que meses después sería la Ley 70 de 1993, que daría inicio al desarrollo normativo y jurisprudencial de derechos colectivos fundamentales para el pueblo afrocolombiano, tras más de cuatro siglos de toda clase de vejámenes y un contexto de negación de su existencia diferenciada. La Ley 70 se concibe como una conquista del pueblo negro, no tanto como una concesión del Estado:

“Para comprender el espíritu, naturaleza y alcances de la Ley 70 de 1993, Ley de Comunidades Negras, es preciso remontarse a la historia de lucha del Pueblo Negro en Colombia. Una lucha que inicia desde el momento mismo de la comercialización de la mano de obra de mujeres y hombres africanos, en calidad de esclavos. La Ley 70 de 1993 no es un hecho aislado, es el resultado de una lucha histórica que generación tras generación han librado los afros en Colombia” (Olof Ylele, 2012, pág. 19).

En la misma dirección, Restrepo y Gutiérrez (2017), indican:

“Sin embargo la Ley 70 de 1993 no es un acontecimiento derivado de un súbito acto del Estado, sino que es el resultado de los más disímiles procesos y luchas que se desprenden de la Constitución de 1991. Entre estos procesos y luchas tienen un destacado papel las movilizaciones de los campesinos que se gestaron en los años ochenta en el Medio y Bajo Atrato chocoano, donde surgen organizaciones que argumentan sus luchas por vez primera desde el marco de sus derechos como grupos étnicos al reconocimiento de sus territorios colectivos...” (Restrepo & Gutiérrez, 2017, pág. 13).

La Ley 70, no obstante y dado el marco material del artículo 55 de la Constitución Política, no se ocupó del crucial asunto del perdón y la reparación histórica del pueblo negro.

Además de desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional que han afinado el *ethos* de las comunidades negras en el país como un verdadero pueblo etnocultural diferenciado, en aplicación de la Ley 70 en cita y el Convenio 169 de la OIT, las décadas de los 90 y los 2000 fueron el marco temporal en que se arrinconó al pueblo afrocolombiano en una crisis de DD. HH. y humanitaria sin precedentes, en un contexto de recrudecimiento del conflicto armado en todo el país. En este marco generalizado, la Corte Constitucional declaró que el conflicto armado y la deficiente respuesta institucional, en particular, frente al desplazamiento forzado, habían causado un verdadero Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), declarado por medio de la Sentencia T-025 de 2004.

En seguimiento a esta sentencia, se comprueba que el pueblo negro estaba siendo exterminado, por lo cual se emite un auto de seguimiento específico para estas comunidades, el Auto 005 de 2009, el

cual constituye el antecedente inmediato de lo que será el Decreto ley 4635 de 2011, marco jurídico específico para la atención, reparación y restitución de derechos territoriales para las comunidades negras, yuxtapuesto a la Ley 1448 de 2011.

Pese a su importancia nodal, el Decreto ley 4635 no pudo desarrollar un marco de reparación y perdón histórico, dado los límites temporales y materiales que lo constituyen (medidas de reparación integral a partir de 1985 y de restitución a partir de 1991).

Visto todo lo anterior, resulta procedente e imperativo complementar los anteriores marcos legales, con la expedición de una ley que se enfoque en el perdón y la reparación histórica del pueblo afrocolombiano, ahora que estamos en el marco del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, a nivel global, y que se conmemoran 172 años de la abolición legal de la esclavitud, a nivel doméstico. Este proyecto debería remediar las injusticias del pasado que hoy afectan a más de 3 millones de personas, de acuerdo con cifras del DANE reproducidas por el Ministerio de Salud y Protección Social:

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda elaborado en 2018 por el DANE, en Colombia cerca de 3 millones de personas se autorreconocen como pertenecientes a una comunidad étnica NARP. De la población NARP, el 98,9% corresponde a población que se reconoce como Negra, Mulata, Afrodescendiente y Afrocolombiana; el 0,8% se reconoce como población Raizal y el 0,2% como población Palenquera. La Población NARP identificada en el censo nacional de población y vivienda del año 2018, se concentran principalmente en Valle del Cauca (21,7%), Chocó (11,3%), Bolívar (10,7%) y Antioquia (10,5%). La población Negra, Mulata, Afrodescendiente y Afrocolombiana se encuentra principalmente en el Valle del Cauca (22,9%); la población Raizal se encuentra principalmente en San Andrés, Providencia y Santa Catalina (79,7%) y la población Palenquera se encuentra principalmente en Bolívar (60,1%)⁷.

A los efectos del presente proyecto de ley, es necesario apoyarse en las definiciones constitucionales (artículo 55 transitorio, Convenio 169 de la OIT, Declaración y Programa de Acción de Durban) y de orden legal y reglamentario vigentes (Ley 70 de 1993, Decreto 1745 de 1995, Decreto ley 4635 de 2011), que tienen relevancia para la comprensión y el reconocimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así:

Afrocolombiano. Concepto de carácter eminentemente político, utilizado desde hace algunas décadas por líderes de la comunidad negra, con el fin de reivindicar o destacar su ancestral africana.

⁷ Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-pobla-cionales-narp.pdf>.

Afrodescendiente. El concepto de afrodescendientes comprende a quienes se autoidentifican como tales; a los hijos de las víctimas de la trata transatlántica; a los descendientes de las migraciones contemporáneas del África y al conjunto de familias de ascendencia africana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Esta definición es relevante para la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

También se define como “[...] aquella persona de origen africano que vive en las Américas y en todas las zonas de la diáspora africana por consecuencia de la esclavitud habiéndoseles denegado históricamente el ejercicio de sus derechos fundamentales” (ONU, 2001).

Afrodescendientes denota, además, a todos los grupos identificados como negros mulatos, morenos, zambos, trigueños, niches, prietos, entre otros; algunos hacen parte de los eufemismos recreados en contextos de racismo. Como categoría jurídico-política, el concepto afrodescendiente da estatus de sujeto de derecho internacional. La III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia adoptó este término para referirse a la diáspora africana (ONU, 2001).

Comunidad negra. Según la Ley 70 de 1993, artículo 2°, una comunidad negra es un “conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revela y conserva conciencia de identidad que la distingue de otros grupos étnicos”. Este concepto fue desarrollado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-422 de 1996, en la que determinó que una comunidad negra puede existir independientemente de una base territorial determinada, ya sea urbana o rural. Desde el punto de vista político, la denominación de negros obedece a las comunidades descendientes de africanos, que en Colombia son reconocidos como “pueblos” que cuentan con un conjunto de derechos colectivos atribuidos desde la Constitución de 1991.

Discriminación racial. Cobija “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (artículo 1°, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas).

Medidas de acción afirmativa. De acuerdo con la Corte Constitucional, “[...] las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas

personas o grupos, bien para eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan o para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, que usualmente ha sufrido de una discriminación histórica, tengan mayor representación. Lo anterior nos permite preguntarnos dos cosas. La primera, ¿cuáles son las personas o grupos que pueden verse beneficiados a través de una acción afirmativa? La Constitución Política, los instrumentos internacionales y la jurisprudencia nos mencionan algunos: a) las mujeres; b) las personas en situación de discapacidad; c) las comunidades indígenas; d) las comunidades afrodescendientes y e) las víctimas del conflicto armado. La segunda pregunta consiste en ¿cuáles son las formas de acción positiva? La Corte Constitucional ha indicado que, generalmente, el Estado busca alcanzar condiciones materiales de igualdad a través de la discriminación positiva. Esta consiste en el conjunto de medidas transitorias destinadas a romper una situación de desigualdad y que se desmontarán cuando dicha desigualdad se supere -p. ej., otorgamiento de becas y subsidios-; asimismo, el Estado puede realizar discriminaciones inversas, tales como las cuotas de empleo público reservadas a mujeres (p. 10).

Palenquero. Grupo de personas y familias negras (cimarrones) que huyeron de la esclavización y de manera espontánea fueron tomando conciencia de grupo; fundaron poblados ubicados en lugares de difícil acceso, llamados palenques, donde construyeron un proyecto de independencia que les permitió vivir de manera autónoma, al margen de la sociedad esclavista.

Pueblo tribal. Grupo constituido por individuos que, por diferentes razones, excepto la que aplica para indígenas, habitan en un país o región determinada y que por sus condiciones sociales, culturales y económicas se distinguen de otros sectores de la colectividad nacional. Están regidos, total o parcialmente, por sus propias costumbres, tradiciones o por una legislación especial (Programa de Inclusión para la Paz y Organización Internacional para las Migraciones, 2020).

Racismo. Denota “cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial” (artículo 1°, Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia).

Raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El pueblo raizal es la población nativa de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que para evitar confusión con la denominación de “nativos” dada a los indígenas se hacen llamar “raizales” (Mow, 2006) y son el producto del mestizaje entre indígenas, españoles, franceses, ingleses, holandeses y africanos, primando la cultura británica que fue la que colonizó de manera más fuerte las islas del Caribe. La cultura raizal tiene

expresiones culturales propias: la religión bautista, lengua Creole y su tradición oral. La habitabilidad de un espacio tan pequeño de tierra firme condiciona una fuerte red social que mantiene una permanente solidaridad comunitaria, además de que ha generado una sensación colectiva de independencia del acontecer continental. (Ministerio de Cultura, s. f.).

II. CONTENIDOS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República se compone de dos grandes bloques. En el primero de ellos, se define el objeto de la ley, unos principios hermenéuticos fundamentales y se cifran las principales y mínimas líneas de una política de perdón y reparación histórica en favor del pueblo afrocolombiano, con las garantías instrumentales y fiscales para tales propósitos.

En un segundo bloque se otorga al Presidente de la República un plazo de seis (6) meses, a efectos de facilitar que, en el marco de un proceso de consulta previa, libre e informada, concerte y expida, mediante normas reglamentarias, la política de Estado sobre *Reconocimiento, Perdón y Reparación Histórica al Pueblo Afrodescendiente*.

III. CONSULTA PREVIA

Para la garantía del derecho a la consulta previa del instrumento integral que se ocupe de la regulación sobre la política de reparación histórica, perdón y reconocimiento al pueblo afrocolombiano, se procura replicar la experiencia exitosa que condujo, a la expedición con consulta previa, del Decreto ley 4635 de 2011.

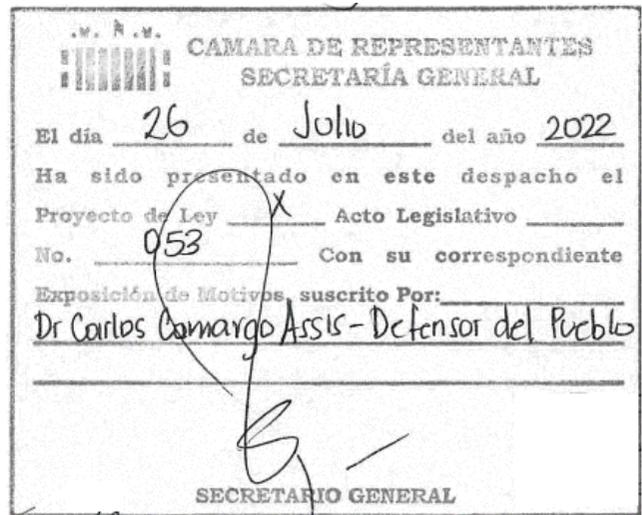
El contenido del presente proyecto de ley, sucinto, corresponde más a una medida urgente, que debe nacer del seno del Estado y sus instituciones, se presentará por la Defensoría del Pueblo a la Consultiva de Alto Nivel y el Espacio Nacional de Consulta. En su elaboración, el Defensor del Pueblo propició un amplio proceso nacional de discusión y recolección de propuestas y perspectivas regionales, con las organizaciones, comunidades, voceros y autoridades étnicas de todo el país.

IV. INICIATIVA LEGISLATIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Sabida es la facultad constitucional en cabeza del Defensor del Pueblo para promover, en ejercicio de la iniciativa legislativa conferida por el numeral 6 del artículo 282 de la Carta Política, reformas legales que se relacionen con la órbita de sus competencias que, siguiendo el inciso primero del referido artículo superior, no es otra que velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

De manera específica, además, el numeral 20 del artículo 28 del Decreto ley 025 de 2014, atribuye expresamente al Defensor del Pueblo la función de ‘velar por los derechos de las minorías étnicas y de los consumidores’, por lo que una iniciativa como

el presente proyecto de ley, dirigida a la reparación histórica, el perdón y reconocimiento y protección del pueblo afrocolombiano, se inscribe en la cláusula general de competencias a cargo del Defensor del Pueblo.



CONTENIDO

Gaceta número 934 - Martes, 23 agosto de 2022
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 042 de 2022 Cámara, por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 043 de 2022 Cámara, por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales.	4
Proyecto de ley número 044 de 2022 Cámara, por el cual se establece una disminución en la tasa de renta para los comercializadores de Reciclaje.....	11
Proyecto de ley número 045 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el título de la Ley 89 de 1890 y se dictan otras disposiciones.....	14
Proyecto de ley número 046 de 2022 Cámara, por medio de la cual se incrementa el número de días de vacaciones para las y los trabajadores colombianos en observancia a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y se dictan otras disposiciones.	18
Proyecto de ley número 047 de 2022 Cámara, por medio del cual se incluye al departamento del Tolima en el régimen de tributación especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.....	23
Proyecto de ley número 050 de 2022 Cámara, por medio de la cual se eliminan beneficios y subrogados penales para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio.....	28
Proyecto de ley número 052 de 2022 Cámara, por la cual se regula el contrato de los modelos que desarrollan su labor por plataformas del sistema webcam y se dictan otras disposiciones.....	40
Proyecto de ley número 053 de 2022 Cámara, por el cual se adoptan medidas efectivas de reconocimiento, perdón y reparación histórica en favor de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.....	44