

<i>Juan Manuel Cortes</i>	REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR <u>SANTANDER</u>
<i>[Signature]</i> JUAN WILLIS	<i>[Signature]</i>
<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>
<i>[Signature]</i> ALBERTO	<i>[Signature]</i> FERNANDO RESTAURACION
<i>[Signature]</i> WALTER MONTEZ	<i>[Signature]</i> CARLOS GARCIA C.
<i>[Signature]</i> JUAN PABLO PEREZ	<i>[Signature]</i> MANUEL ALVARO CAQUETA
<i>[Signature]</i> ALEXANDER MARTINEZ	<i>[Signature]</i> ALEXANDER CAQUEDO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO****NÚMERO 134 DE 2022 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 219, en su inciso 2° de la Constitución Política de Colombia.

A continuación, se enuncian los argumentos fácticos, jurídicos, de comparación probatoria y extracción internación para considerar útil, pertinente razonable, la aprobación positiva del proyecto de ley que se referencia. Para lo anterior, se siguen los siguientes razonamientos:

En Colombia reza nuestra constitución política Artículo 13:

“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”.

En el mismo sentido la misma Corte Constitucional se expresó en Sentencia número 006 de 29 de mayo de 1992, dando el alcance del principio de igualdad así:

“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.

Hay pues que mirar la naturaleza misma de las cosas; ella puede en sí misma hacer imposible la aplicación del principio de la igualdad formal, en virtud de obstáculos del orden natural, biológico, moral o material, según la conciencia social dominante en el pueblo colombiano.

Por ello, para corregir desigualdades de hecho, se encarga al Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. En este sentido se deben adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad manifiesta, como afirma el artículo 13 en sus incisos 2° y 3°.

La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

El operador jurídico, al aplicar la igualdad con un criterio objetivo, debe acudir a la técnica del juicio de razonabilidad que, en palabras del tratadista italiano Mortati, ““consiste en una obra de cotejo entre hipótesis normativas que requieren distintas operaciones lógicas, desde la individualización e interpretación de las hipótesis normativas mismas hasta la comparación entre ellas, desde la interpretación de los contextos normativos que pueden repercutir, de un modo u otro, sobre su alcance real, hasta la búsqueda de las eventuales disposiciones constitucionales que especifiquen el principio de igualdad y su alcance””¹.

De modo que el derecho a la igualdad establece el deber de equiparar de manera razonable las condiciones de diversidad fácticas, es decir, *debe buscar corregir desigualdades y así promover circunstancias de igualdad y no discriminación de modo real y efectivo* con la creación de un sistema jurídico diferente para quienes por cualquier evento ameriten la estipulación de un sistema diferencial, no excluyente.

Así pues, los servidores públicos de Colombia definidos por el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, son:

“Artículo 123. *Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

Dichos ciudadanos que componen los poderes del estado no tienen ningún tipo de restricción para ejercer derechos civiles, antes bien encontramos que la Ley 996 de 2005, *“por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el Artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”,* dispone que:

“ARTÍCULO 39. SE PERMITE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Los servidores públicos, en su respectiva jurisdicción, podrán:(...)

2. Inscribirse como miembros de sus partidos”.

En concordia con ello la Corte Constitucional, en sentencia C-1153 de 2005, expresó:

“En primer lugar, la Corte no encuentra objeción alguna al hecho de que se permita la inscripción como miembro de partido al servidor público que participa en política, pues la inscripción a un partido es una de las formas mínimas o básicas del ejercicio de los derechos políticos de todo ciudadano y no

implica, propiamente, una intervención en política de los funcionarios públicos.

Pero también la Corte hizo la siguiente salvedad “no sucede igual con la expresión “o militantes” contenida en el numeral segundo del Artículo 39, puesto que la posibilidad de participar activamente en una campaña electoral, implicada en la acción de militar, es demasiado amplia e indeterminada, más aún cuando no se prevé bajo qué circunstancias de modo, tiempo y lugar puede darse tal militancia”.

Entonces claramente se permite que los servidores públicos no solamente que ejerzan su derecho al sufragio, sino que se inscriban en los partidos como manifestación de su expresión de partición democrático, honrando el artículo 40 constitucional que fijó:

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

No obstante, hay un tratamiento diferenciado frente a los miembros de la fuerza pública lo cual es constitucionalmente inadmisibile, pues el fin buscado y el medio empleado carecen de actualidad, de especificidad ya no son adecuados, idóneos y en efecto se han prohibido estos rigores en la jurisprudencia; se trata de la prohibición de ejercer el derecho al voto en las mismas condiciones de los demás servidores públicos.

Con respecto a las categorías de empleados públicos y trabajadores oficiales, el Artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968 que establece la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, señala:

“ARTÍCULO 5º. EMPLEADOS PÚBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES: Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. (En los estatutos de los establecimientos Públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo).

Ahora bien, también es importante tener en cuenta que el Decreto 1214 de 1990, por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, es una norma especial que debe aplicarse con primacía a las normas generales antes señaladas; en ese sentido, es pertinente hacer mención al ámbito de aplicación de la misma, que señala:

“ARTÍCULO 1º. APLICABILIDAD. El presente Decreto regula la administración del personal civil que presta sus servicios en el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y en la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público.

ARTÍCULO 2º. PERSONAL CIVIL. Integran el personal civil del Ministerio de Defensa y de

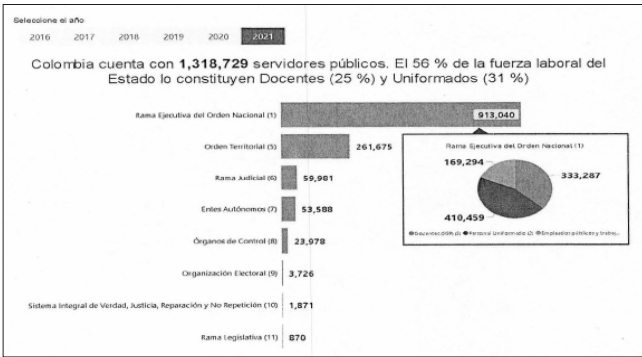
la Policía Nacional, las personas naturales que presten sus servicios en el Despacho del ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional.

En consecuencia, las personas que presten sus servicios en los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las unidades administrativas especiales, adscritos o vinculadas al Ministerio de Defensa, no tienen la condición de personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional y se regirán por las normas orgánicas y estatutarias propias de cada organismo.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

ARTÍCULO 4º. Empleado público. Denomínase empleado público del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, la persona natural a quien legalmente se le nombre para desempeñar un cargo previsto en las respectivas plantas de personal del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional y tome posesión del mismo, sea cual fuere la remuneración que le corresponda.

Así pues, los miembros del ejército nacional, la armada nacional, la fuerza aérea quienes la normatividad ha definido que no son personal civil, en razón que son servidores públicos, y por ello les son aplicables los regímenes disciplinarios oficiales, en materia ocupación, laboral, pensional, de promociones e incentivos son cobijados por las figuras del empleo público, siendo la cuarta parte de los servidores públicos del país, pues según el DANE:

En Colombia actualmente hay aproximadamente en 1,3 millones de ciudadanos cumpliendo el rol de servidores públicos, como se ilustra en el siguiente cuadro:



De estos funcionarios son militares y policías para el 2022 la cifra aproximadamente de 450.000 efectivos.

Fuerzas militares	
Ejército Nacional 213.150 efectivos	
Armada Nacional 56.400 efectivos	
Fuerza Aérea Colombiana 13.650 efectivos	
Fuerza pública	
Policía Nacional 167.290 efectivos	

En otras palabras, casi medio millón de colombianos no pueden ejercer su derecho al

sufragio, mucho menos militar dentro de un partido político por la disposición legal que nació con la LEY 72 DE 1930 que reza:

“Artículo 1°. La fuerza armada no es deliberante. En consecuencia, los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente, departamental o municipal, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo.”

“Artículo 2° Esta Ley regirá desde su sanción.”

Observemos que las circunstancias de contexto que rodeaban para entonces el espíritu de la ley, la que no está demás decir fue pedida por la misma fuerza pública, buscaba proteger su carácter de institución nacional, y evitar convertirse en la guardia del político de turno; en pocas palabras, se pretendía que los partidos dejaran de usar en su favor a las fuerzas militares.

Las razones por las cuales el Estado colombiano y en particular el gobierno de Olaya (1930 - 1934) determinaron la restricción del derecho a partir de 1932 era la evidente intervención de la fuerza en la política. Para entonces los gobiernos fieles a cada partido buscaban sesgar la fuerza policial a su partido, a pesar de los intentos de “profesionalizar” a la Policía en el gobierno de Olaya Herrera.

En la práctica esto generó que, en un municipio con autoridades conservadoras, los votantes liberales no se sintieran a salvo con una Policía que, por añadidura, tendería a ser conservadora y viceversa. En la mayoría de los casos, la tensión se zanjaba con la aceptación del bando político, que no estaba en el poder, de enviar al Ejército al municipio, que era visto como un actor más neutral.

En el año 2022, mantener vigente una ley que ha perdido todo objeto es un despropósito. En primer lugar, los sesgos y limitaciones de la época, ya no se vislumbran ahora por la independencia de los criterios de los ciudadanos, la cultura democrática, el acceso a la información mediante las tecnologías y la evolución de los derechos en las relaciones de poder, o de subordinación de las fuerzas militares.

El legislador mantiene al día de hoy la restricción de un derecho universal, del ámbito privado y tan íntimo como la expresión de la ciudadanía. Le ha retirado esta potestad de ser ciudadano a los colombianos que por el hecho de ser militares son practicante sancionados como lo estipulan los tipos de restricciones cuando se puede la calidad de ciudadano por haber sido hallado responsable penalmente, o suspendido este derecho por notoria enajenación mental verbi gratia, el artículo 98 de la carta magna “La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación”

Evidentemente se debe hacer un test de proporcionalidad frente al ARTÍCULO 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de

su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, ARTÍCULO 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia, para evitar que por temor a un peligro inexistente que en todo caso disminuye la capacidad moral e intelectual de los militares, porque se presume sin saberlo si ejercerán con dignidad, independencia y acierto en la actualidad, nuestros militares sigan siendo relegados en sus derechos civiles como ciudadanos.

Y es que el derecho de elegir es el atributo origen de la ciudadanía, el que permite la exigibilidad de las obligaciones y compromisos del estado social de derecho en Colombia.

Acaso se cree que, por votar, los militares van a usar la fuerza armada entendida como la reunión de individuos armados para asegurar la tranquilidad exterior e interior del Estado en fines diferentes en los institucionales por los que se han incorporado y comprometido a actuar bajo el imperio de su investidura.

Téngase en cuenta que “Elegir, sufragar, dar voto, no es el acto material de depositar una papeleta en la urna. Acogiendo el concepto del señor Procurador, “elegir, la misma formación filológica lo dice, es comparar entre dos o más cosas o personas y optar por una de ellas; pesar el pro y el contra de un principio, de una idea o de una doctrina que son actos de la inteligencia para determinar a la voluntad a escoger un determinado. Toda elección, así se tome la palabra en el sentido filológico que ella tiene o en el puramente legal, implica necesariamente una deliberación previa, es decir, un raciocinio, que arrastra a la voluntad a obrar en determinado sentido.” Esto es así, porque el sufragio debe ser puro y libre, y no hay pureza y libertad en el voto del sufragante que por disposición constitucional no puede deliberar, En su exposición al Consejo de Delegatarios, recomendaba el presidente Núñez que “en lugar del sufragio vertiginoso y fraudulento, deberá establecerse la elección, reflexiva y auténtica.”

Así las cosas, lo estipulado en la constitución política tiene la connotación de evitar que se haga proselitismo, expresión abierta y discutida de las posturas políticas, pero de ninguna manera, la prohibición está encaminada a prohibir el sufragio, es decir que el ciudadano investido de tal dignidad, pueda seleccionar la propuesta política que rijan y le dé fundamento a sus creencias ideológicas, así se lee del primer inciso del artículo 219 de la Constitución Política “La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos”.

Es en el inciso segundo el llamado a modificación ya que la función del sufragio en la actualidad no representa peligrosidad, ni mucho menos abandono de las funciones por ello la Corte Constitucional en Sentencia C-872 de 2003, estableció las funciones de los órganos de la Fuerza Pública: “...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” y este es un credo, abnegado de todos los que componen las fuerzas militares de nuestro país.

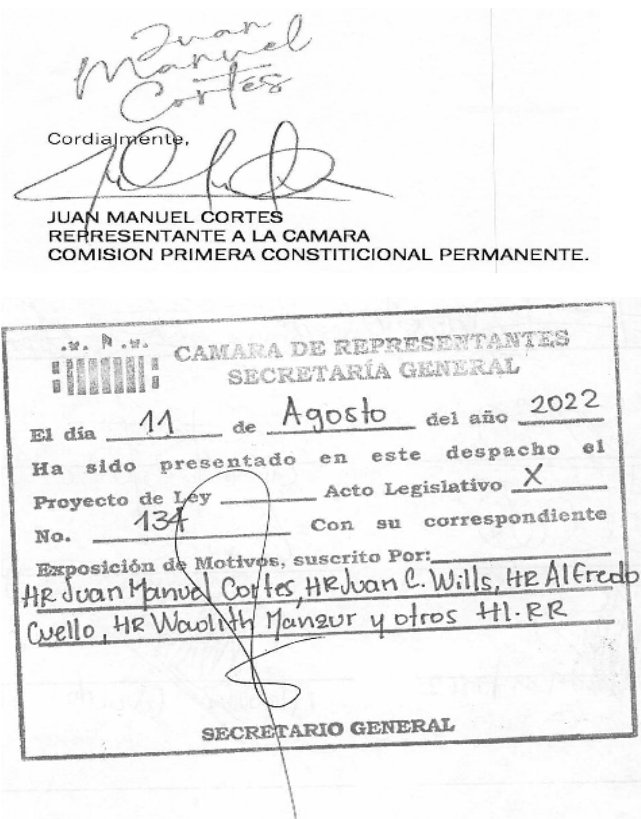
Recuérdese que la carta magna determina ARTÍCULO 110. Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura. ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, así pues, se debe agravar el sistema de sanciones para que en ningún caso se presente asunto similar siguiendo el juramento que ordena proteger la soberanía, la imparcialidad, la legitimidad y la legalidad.

Con este proyecto de acto legislativo se busca que los miembros de las fuerzas puedan elegir y ser elegidos estando en actividad como sucede en Cuba, Italia, Francia pero para representar únicamente a los miembros de estas corporaciones, con la creación de unas curules especiales, teniendo en cuenta que la comisión de la verdad ha identificado que este grupo también ha sido víctima del conflicto y amerita un trato paritario político con el resto de los grupos afectados, máxime si se trata de un proceso de paz que permita una transición hasta la normalización de

la escalada de violencia multidimensional que pasa por el desconocimiento de los derechos de las gentes.

Así pues, se seguiría el esquema de Ecuador, Perú, Argentina, Chile, Brasil, Estados Unidos, donde los militares activos, pueden votar en silencio, sin deliberar ni hacer uso de la fuerza, armas o violencia para constreñir a ningún elector. De este modo, se garantiza que los militares tengan una representación digna que permita la adopción de decisiones democráticas, pero más allá de ello que el ciudadano uniformado, no deje de serlo, por haber decidido tener una investidura militar.

El país ya está preparado para que los militares concurren a las urnas, sobre todo, teniendo en cuenta que el proceso paulatino de aumento en la credibilidad institucional y desmonte del conflicto, requiere de acciones afirmativas que den paso al establecimiento de una verdad real, para cumplir con la promesa del gobierno nacional de “paz total”



PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea la licencia laboral para padres de familia, tutores legales y curadores de los estudiantes, se adiciona un parágrafo al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, y se dictan otras disposiciones” –Licencia para padres.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objetivo de la Ley.* La presente Ley tiene por objeto crear la licencia laboral por motivos

escolares para padres de familia, tutores legales o curadores de los estudiantes, adicionando un numeral 13 al Artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo y dictando otras disposiciones.

Artículo 2°. Adicionar el numeral 13 al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

“13. Conceder a los trabajadores que sean padres, tutores legales o curadores de estudiantes una licencia de veinticuatro (24) horas al año, a través de permisos diferidos, para asistir a reuniones y/o actividades organizadas por las instituciones educativas donde se encuentren matriculados sus hijos o pupilos.”

Artículo 3°. *Comunicación y difusión de la nueva modalidad de licencia escolar y campañas pedagógicas sobre la corresponsabilidad en la crianza de los hijos.* El Gobierno nacional, en cabeza del Ministro del Trabajo, adelantará un proceso de comunicación y difusión de la nueva modalidad de licencia introducida en la presente ley. De igual manera, se adelantarán campañas pedagógicas, enfocadas en la importancia de la corresponsabilidad de los padres en la crianza de los hijos, que atiendan al contexto y la realidad colombiana, dirigidas a empleadores y trabajadores del sector público y privado.

El proceso de comunicación y difusión y las campañas pedagógicas deberán iniciarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley y deberá extenderse en el tiempo, incluyendo, difusión en medios masivos de comunicación, así como talleres dirigidos a trabajadores y empleadores, quienes deberán incluirlos en sus capacitaciones o inducciones.

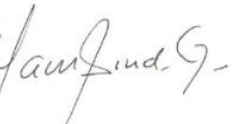
Artículo 4°. *Promulgación y vigencia de la presente ley.* La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ
Senador de la República
Partido Conservador Colombiano
Autor


LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Conservador Colombiano
Autor


Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán
Senador de la República
Partido Conservador Colombiano
Coautor


Marcos Daniel Pineda García
Senador de la República


Nadia Elia Scaff
Senadora de la República
Partido Conservador


Efraín Cepeda Sarabia
Senador de la República
Partido Conservador


GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
Senador de la República


CARLOS EDUARDO GUEVARA V
Senador de la República
Partido MIRA


MANUEL VIRGÚEZ P.
Senador de la República
Partido MIRA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO.

El objeto de la presente Ley es estimular y reducir los obstáculos para involucrarse en el proceso educativo llevado a cabo en el colegio, por parte de los padres de familia o tutores legales de

los estudiantes. Lo anterior, si se tiene en cuenta que, actualmente, no se cuentan con mecanismos suficientes y eficaces dentro del ordenamiento laboral para conciliar, específicamente, en el ámbito laboral y el proceso educativo de los hijos.

Así las cosas, para obtener una efectiva protección de los trabajadores con responsabilidades familiares, se hace necesario proponer esta ley, que le permitirá al trabajador adecuar sus condiciones laborales con las necesidades familiares.

II. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, expidió la recomendación R.165 de 1981, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre Trabajadores y Trabajadoras con Responsabilidades Familiares, donde se recomienda adoptar medidas que permitan a los trabajadores con responsabilidades familiares conciliar sus obligaciones profesionales y familiares.

Lo anterior supone, la implementación de medidas conciliatorias entre la vida familiar y la laboral, aplicado a todos los trabajadores que tengan responsabilidades familiares, sean hombres o mujeres, nacionales o no, que pertenezcan al sector público o privado, y sin importar el tipo de actividad económica o profesional en el que se desenvuelvan.

Ahora bien, de conformidad con el Artículo 5 de la Constitución Política de Colombia, se establece que el Estado ampara a la familia como institución básica de la sociedad. Asimismo, el Artículo 42 dispone que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad. En ese orden, al Estado le asiste el deber de proveer a las familias de herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática, de manera que los programas de atención a la familia y a sus miembros prioricen su unidad y la activación de recursos para que funcione como el instrumento protector por excelencia de sus integrantes.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-005 de 2017 consideró que “*en el estado actual del Derecho del trabajo, las medidas orientadas a promover la conciliación de trabajo y vida familiar están íntimamente relacionadas con la expansión del principio de igualdad de trato y de no discriminación, y con la efectiva igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el plano laboral, toda vez que el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo depende, en gran medida, de la implementación de estas estrategias*”.

También, en la citada sentencia, se puso en evidencia que la conciliación de la vida laboral y la familiar incumbe a toda la sociedad, y en razón de lo anterior, la conciliación entre trabajo y la vida familiar debe ser atendida como una política de familia, desarrollada tanto en el marco del mercado de trabajo, como el de la protección social.

Frente a la participación de la familia en los espacios formativos escolares, se trae a colación las iniciativas que se han fomentado recientemente en diferentes países. Para ejemplificar, el Ministerio

de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos de la Secretaría Nacional de Protección Global de Brasil le ha dado prevalencia a la participación de los padres dentro del proceso educativo de sus hijos, buscando el fortalecimiento de los vínculos familiares, la promoción del equilibrio entre el trabajo y la familia, la promoción de políticas para combatir la discriminación contra la familia, entre otros. Por su parte, en los Estados Unidos existe “The Family-School Partnership Act”, la cual le permite a los padres y tutores tomar tiempo del trabajo para participar en actividades del niño, respecto a su vida escolar.

Ahora bien, en Colombia, no existe antecedente legislativo que conceda licencia laboral para que los padres de familia que son empleados en las diferentes entidades del sector público o privado puedan participar en las reuniones y/o actividades escolares de los hijos donde se requiera de su asistencia, por lo que se hace necesario que estas iniciativas a favor de la familia, encuentre un apoyo en el ámbito laboral, pues el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo sólo establece como obligaciones especiales del empleador¹ licencias por calamidad doméstica, por maternidad y paternidad, entre otras.

Se puede evidenciar, entonces, que las condiciones de trabajo no están dadas para conciliar el ámbito familiar, especialmente, con el ámbito educativo y laboral. Si bien, la legislación Colombiana ha tenido muchos avances, no se ha logrado conciliar la responsabilidad de los padres o tutores legales dentro de la escuela con la responsabilidad laboral, dejando a discreción del empleador el otorgar estos permisos.

Con todo, es importante recalcar que no basta con que el niño ingrese a la escuela, se hace necesario un seguimiento y apoyo, ya que se trata de una alianza familia-escuela². En general, sobre el papel fundamental e insustituible de la familia en la educación infantil, dice Nérici (1972, p. 12) “*La educación debe orientar la formación del hombre para que pueda ser lo que es y de la mejor manera posible*”³.

En ese orden, el acompañamiento de los padres de familia dentro del proceso académico de los estudiantes es indispensable. Por ello, y de conformidad con el Artículo 2.3.4.3 del Decreto 1075 de 2015 se estableció el deber para los padres de acompañar el proceso educativo como primeros educadores de sus hijos. Lo anterior, con el fin de

mejorar la orientación personal y el desarrollo de valores ciudadanos⁴.

De ahí que la Ley 2025 de 2020⁵ establezca los lineamientos para la implementación de escuelas de padres de familia y cuidadores en las situaciones de educación preescolar, básica y media del país, con el objeto de fomentar la participación de las familias en los procesos educativos de los niños y adolescentes las cuales tienen carácter de obligatoriedad en las instituciones educativas públicas y privadas del país, y deben estar articuladas con los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

Una realidad desafortunada para muchos estudiantes de nuestro país es la ausencia de muchos padres de familia en el acompañamiento dentro del proceso académico. Un claro ejemplo de esto, es el del Comité de Convivencia Municipal de Bucaramanga, el cual tomó la decisión de reportar ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a los padres de familia que tengan el hábito de faltar a las reuniones escolares que se realicen en las instituciones educativas, ya que, se conocieron casos muy repetitivos donde los padres de familia no asistían al ser convocados por las directivas de dichas instituciones⁶.

No obstante, esta ausencia de muchos padres de familia en el acompañamiento académico es una realidad social de nuestro país que en muchos de los casos no es por falta de interés, sino por no tener garantías legales que les permitan hacerlo sin que se vea perjudicado su empleo. Con este proyecto se acaban las excusas de falta de garantías laborales, al convertirse la licencia en un derecho.

En este aspecto es necesario resaltar el extracto del estudio Fundamentos de la familia como promotora del desarrollo infantil: parenting in focus, (Pluciennik, 2015, p. 98/99) que establece que “*la escuela es uno de los principales agentes*

¹ Código Sustantivo del Trabajo. Decreto Ley 3743 de 1950. Artículo 57. 07 de junio de 1951. Obligaciones especiales del empleador.

² MALDONADO, 2002 Apud JARDIM, 2006, p.20.

³ SOUZA, Arlete Luiza. Interacción entre Escuela y Familia en el Proceso de Enseñanza y Aprendizaje del Niño, en Portal de Educación. Disponible en: <https://siteantigo.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/medicina/interacaoentre-escola-e-familia-no-processo-de-ensino-e-aprendizagem-da-crianca/57669>

⁴ Decreto 1075 de 2015. Ministerio de Educación Nacional. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

⁵ Ley 2025 de 2020. Por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres y madres de familia y cuidadores, en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones. Artículo 1. “*Las instituciones educativas, atendiendo a su entorno y realidades particulares, propenderán por estimular la participación de los padres y madres de familia y cuidadores, con el objeto de fortalecer sus capacidades, para la formación integral y para detectar, informar y prevenir situaciones que atenten contra la salud física y mental de los niños, niñas y adolescentes*”. Julio 23 de 2020.

⁶ Édgar Sánchez, A. 2017. Reporte de padres de familia que no asistan a reuniones de colegios serán conocidas por ICBF y Comisarías de familia. Prensa Alcaldía de Bucaramanga. <https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/noticias/reporte-de-padres-de-familia-que-no-asistan-a-reuniones-de-colegios-seran-conocidas-por-icbf-y-comisarias-de-familia/>

del desarrollo de los niños, pero no el único”⁷; pues indica que es en el seno de la familia donde se genera la mayor parte del desarrollo de los niños, por lo que es importante fortalecer el diálogo.

Asimismo, menciona que es fundamental que la familia participe en la vida escolar de sus hijos, ya que su presencia motiva un mejor desempeño en las actividades escolares, que la familia esté en armonía con el plan educativo de la institución y ambas unan esfuerzos a favor del desarrollo de los niños y jóvenes, en primer lugar.

En segundo lugar, indica que el papel de los padres es continuar el trabajo de la escuela, creando condiciones para que sus hijos tengan éxito tanto en el salón de clases como en la edad adulta.

Tercero, manifiesta que la ausencia de los padres en el proceso de educación integral de los estudiantes, se convierte en un problema social que trae consigo la falta de preparación y orientación familiar y el debilitamiento de los lazos familiares, provocando actitudes de indiferencia por parte de los padres de familia.

Cuarto, cuantas más familias se involucren en la educación de sus hijos y participen activamente en su vida escolar, mejores serán los resultados de aprendizaje académico⁸.

Finalmente, una mayor participación de los padres da como resultado mejores calificaciones, como se demostró en el informe publicado en febrero de 2016 por la Organización para la Cooperación Internacional y Desarrollo Económico (OCDE) y los resultados de Pisa (examen internacional de la entidad), apuntan a los impactos positivos en la mejora del ambiente escolar y la reducción de la indisciplina.⁹

Así las cosas, al Estado le resulta imperativo legislar sobre acciones necesarias que ponderen la participación de los padres o tutores legales en las actividades escolares, para un correcto equilibrio entre el ámbito laboral y sus deberes como padres.

III. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés

en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se, el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

A partir de lo anterior, salvo mejor concepto, se estima que para la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no existe conflicto de intereses al tratarse de un asunto de interés general. Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el

⁷ Fundamentos da família como promotora do desenvolvimento infantil: parentalidade em foco/ organizadores Gabriela Aratang Pluciennik, Márcia Cristina Lazzari, Marina Fragata Chicaro. -- 1. ed. -- São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal - FMCSV, 2015. (p. 98-99)

⁸ Gobierno Federal de Brasil. Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos Secretaría Nacional para la Protección Global. Secretaría Nacional de Familia. Secretaría Nacional de Familia. Proyecto: Familia en la Escuela.

⁹ Ministerio de Educación de Brasil. El rendimiento de lectura en Pisa fue 80 puntos por debajo del promedio. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/42761-desempenho-em-leitura-nopisa->.

artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales o específicas en las que pueda estar inmerso.

De los honorables Congresistas,



ÓSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ
Senador de la República
Partido Conservador Colombiano
Autor



LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Conservador Colombiano
Autor



Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán
Senador de la República
Partido Conservador Colombiano
Coautor



Marcos Daniel Pineda García
Senador de la República



Nadia Elia Scaff
Senadora de la República
Partido Conservador



Efraín Cepeda Sarabia
Senador de la República
Partido Conservador



GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
Senador de la República



CARLOS EDUARDO GUEVARA V
Senador de la República
Partido MIRA



MANUEL VIRGÚEZ P.
Senador de la República
Partido MIRA

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de Agosto del año 2022

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

No. 133 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por: HS Oscar Giraldo, HS Luis Miguel López, HS Nicolás A. Echeverry, HS Efraín Cepeda y otros HH.RR y HH.SS

SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2022
SENADO

por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario respecto del

impuesto aplicable para la compra de elementos de seguridad de uso obligatorio para ciclistas y motociclistas.

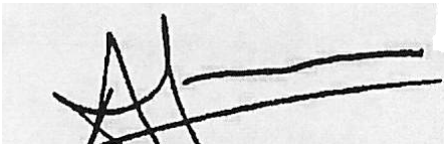
Artículo 2º. Modifíquese el artículo 424-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“ARTICULO 424. *Bienes que no causan el impuesto.* Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:

[6506.10.00.00] Cascos de seguridad.

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

Senador de la República Partido Liberal Colombiano



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135
DE 2022 SENADO

por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El propósito del presente proyecto de ley es incluir dentro de los bienes excluidos del pago del impuesto sobre las ventas (IVA) los cascos de protección para motociclistas y biciusuarios como una medida que busca asegurar el acceso a este tipo de bienes de buena calidad a favor de los conductores y acompañantes de motocicletas y biciusuarios.

II. JUSTIFICACIÓN

Este proyecto de ley tiene como propósito fundamental contribuir con la reducción de pérdidas de vidas humanas y lesiones graves que día a día sufren los colombianos que sufren incidentes de tránsito a lo largo y ancho del territorio nacional, para lo cual se propone eliminar el impuesto a las ventas de los cascos de protección, por ser este un elemento determinante en la protección de la vida y seguridad de usuarios de motocicletas, bicicletas y similares.

Actualmente, las motocicletas son el tipo de transporte más común y utilizado en Colombia¹; representa el 59% de todo el parque automotor del

¹ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2.

país en el que se cuentan un total de 16.042.336 vehículos registrados². En los últimos veinte años el país ha visto un incremento sustancial de usuarios y propietarios de motocicletas. Se pasó de reportar un total de 33.200 motos registradas en 2001³ a 9.419.374 a 31 de diciembre de 2020⁴; un incremento del 2.272% en dos décadas⁵.

Así mismo, en Colombia se ha evidenciado un incremento en el uso de la bicicleta como medio de transporte. De acuerdo con el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, En los años noventa, sólo el 0,1 % de los bogotanos se movilizaba en bicicleta, cifra que aumentó al 11 a finales de 2019. Adicionalmente, según la misma entidad, que recogió cifras de Fenalco, entre 2019 y 2020 las importaciones de bicicletas crecieron un 26%, y solo en Bogotá, las ventas de este medio de transporte alternativo aumentaron más del 40%⁶.

El incremento en el uso de la bicicleta durante la pandemia fue muy significativo. Sólo en Bogotá, se notó un incremento del 80% en los viajes diarios en bicicleta, pasando de 360.000, en abril de 2020, a 650.000, a diciembre del mismo año.

No obstante, el aumento en el uso de motocicletas y bicicletas como medios de transporte de los colombianos ha venido acompañado de una significativa accidentalidad en este tipo de vehículos.

De acuerdo con el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, entre enero y diciembre de 2020, 5.458 colombianos perdieron la vida en accidentes de tránsito, de los cuales 2.908 eran usuarios de motocicleta, el 53,28% del total, seguidos por peatones, con el 20,67% de los casos, y usuarios de vehículo, con el 11,43%. De acuerdo con el Observatorio, el 33,2% de los casos de muerte de los usuarios de motos fueron causados por trauma craneoencefálico⁷.

En lo corrido de 2022, y solo hasta el 31 de mayo, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, con base en la información del Instituto Nacional de Medicina Legal, reportó que un total de 7.324 motociclistas, entre conductores y pasajeros, estuvieron en un accidente de tránsito, y 1.850 de ellos perdieron la vida. En el mismo período, 914 ciclistas también sufrieron accidentes de tránsito, y 171 perdieron la vida, para un total de 2.021 vidas perdidas en apenas 150 días, un promedio de 13,5 usuarios de motociclistas y biciusuarios fallecidos cada día.

Por otra parte, de acuerdo con las cifras de la Agencia Nacional de Seguridad Vial a 31 de mayo de 2021, se habían reportado 4.950 motociclistas en accidentes de tránsito, de los cuales 277 fallecieron y 654 biciusuarios afectados en este mismo tipo de colisiones, de los cuales 179 perdieron la vida. Si bien se registra una ligera reducción en el número de ciclistas fallecidos, hay un aumento del 40% en el número de ciclistas involucrados en este tipo de accidentes, lo que pone en evidencia la necesidad de mejorar las condiciones que inciden en la seguridad de quienes usan la bicicleta como medio de transporte, ejercicio o esparcimiento.

Existe actualmente un riesgo importante de que las cifras de accidentabilidad de ciclistas y motociclistas sigan incrementándose debido a que hay un aumento constante en la compra de motocicletas en el país. De acuerdo con datos de la Asociación Nacional de Movilidad Sostenible (Andemos) entre enero y diciembre de 2019, las ventas de motos se incrementaron en 10.6% en comparación con 2018 y durante 2020, en plena pandemia, las cifras tuvieron un repunte hacia el mes de septiembre y lograron cerrar por encima del cuarto trimestre del 2019⁸, situación que pone de presente que cada vez es mayor el número de personas que pueden verse involucradas en accidentes con este tipo de vehículos.

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, todas las muertes por causa de accidentes de tránsito son evitables⁹. Así mismo lo considera la Organización Panamericana de la Salud que, respecto de las lesiones causadas a biciusuarios en su manual dedicado a los cascos de protección, afirmó que “Todas las lesiones deben ser consideradas prevenibles, como es evidente el caso

² Fenalco y ANDI. 2021. Informe de matrículas de motos a diciembre de 2020. Bogotá D. C., p. 1.

³ Quintero Hernández, Juan Camilo. 2014. El crecimiento del parque automotor de motocicletas: un desafío para la apuesta por la priorización del uso del transporte masivo. estudio de caso: Bogotá 2000-2010. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D. C., p. 39.

⁴ Fenalco y ANDI. 2021. Informe de matrículas de motos a diciembre de 2020. Bogotá D. C., p. 1.

⁵ La justificación de este proyecto tomará elementos señalados por el mismo autor en la exposición de motivos del Proyecto de Ley cuyo objeto es modificar algunas sanciones actualmente establecidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre a fin de que se ajusten a los principios de justicia y equidad que rigen el Estado social de derecho.

⁶ Pérez, Maderley y RODRÍGUEZ, Maykol. El negocio de la bici en Bogotá: su productividad y potencial crecimiento. Noviembre de 2021. Disponible en <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/dinamica-empresarial/el-negocio-de-la-bici-en-bogota-su-productividad-y-potencial-crecimiento>

⁷ Agencia Nacional de Seguridad Vial. Motociclistas deben portar el casco de protección de manera correcta:

ANSV. Enero de 2021. Disponible en:

<https://ansv.gov.co/es/prensa-comunicados/4905#:~:text=Siniestralidad%20en%20motos&text=11%2C43%25.-El%2033%2C2%25%20de%20los%20casos%20de%20muerte%20de%20los,cerca%20del%2054%25%20en%202019.>

⁸ Organización Panamericana de la Salud. Informe de juventud y siniestralidad vial. Septiembre de 2021. P.41. Disponible en <https://www.paho.org/es/file/97761/download?token=svwrPuI->

⁹ Ministerio de Salud y Protección Social. Ninguna muerte en el tránsito es aceptable, todas son evitables. Septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Ninguna-muerte-en-el-transito-es-aceptable-todas-son-evitables.aspx>

de los traumatismos craneales relacionados con la práctica del ciclismo”¹⁰.

Según un estudio realizado por Andrés Vecino, PhD en salud pública de la Universidad Johns Hopkins, desde 2018 en Colombia se habrían podido evitar 4.314 muertes en las carreteras si se hubieran impactado cuatro factores, entre los cuales se encuentra el uso del casco (para motociclistas), disminuir el exceso de velocidad, controlar la conducción bajo los efectos del alcohol y el uso del cinturón de seguridad.

El no uso del casco se agrava como consecuencia del uso de cascos no certificados. Una situación que ha sido analizada por el estudio de observación del comportamiento vial en Colombia realizado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, en el que se determinó que, en 2016, el 82,3% de los motociclistas utilizaban casco, certificados y no certificados.

El uso de cascos de buena calidad es fundamental a la hora de prevenir lesiones severas y pérdidas de vida. De acuerdo con el investigador Edwin Remolina, del Centro de Investigación y Formación de Tránsito y Transporte (CIFTT), el casco reduce los efectos de los golpes ya que absorbe la energía cinética que un ciclista obtiene en movimiento y que se convierte en lesión en el momento en que impacta con un objeto fijo¹¹. Es decir, el casco es un elemento cuya correcta utilización es vital para proteger la vida de ciclistas y motociclistas.

Según la Organización Panamericana de la Salud, el casco cumple tres funciones principales:

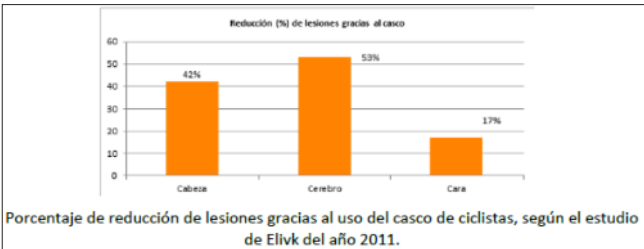
1. Reduce la desaceleración del cráneo y, por lo tanto, el movimiento del cerebro al absorber el impacto.
2. Dispersa la fuerza del impacto sobre una superficie más grande y,
3. Previene el contacto directo entre el cráneo y el objeto que hace impacto, al actuar como una barrera mecánica entre la cabeza y el objeto¹².

Es claro que el correcto uso de cascos de buena calidad salva vidas, pues este elemento de protección es determinante para la prevención y reducción de la severidad de las lesiones en la cabeza. Siguiendo con la Organización Panamericana de la Salud, “los traumatismos craneales y cervicales son la principal causa de muerte, lesiones graves y discapacidades entre los conductores de motocicletas y bicicletas. En los países europeos, los traumatismos craneales

causan alrededor de 75% de las muertes de conductores de vehículos motorizados de dos ruedas; en algunos países de ingresos bajos y medios se estima que los traumatismos craneales son la causa de hasta el 88% de esas muertes”¹³.

De acuerdo con estudios internacionales, recopilados por la Fundación española Mapfre, el casco es efectivo a la hora de reducir las lesiones en la cabeza, especialmente en el cráneo y el cerebro. Se calcula que este elemento de protección previene cerca de dos de cada tres lesiones graves o mortales. En el mismo estudio se concluyó que este tipo de lesiones de cabeza son responsables de aproximadamente 3 de cada 4 muertes de ciclistas que sufren una colisión. En 16 de los 28 casos de ciclistas fallecidos analizados en dicho estudio, el 57%, se consideró que la causa principal probable de la muerte había sido un traumatismo craneoencefálico (TCE)¹⁴.

Así mismo, un estudio elaborado en 2011 e incluido en el trabajo de la Fundación Mapfre concluyó que el riesgo de lesión en la cabeza es 1,72 veces mayor en el caso de no usar un casco y en caso de lesiones cerebrales, dicho riesgo es 2,13 veces mayor. De acuerdo con los investigadores españoles¹⁵, esta estadística implica que el uso adecuado del casco se puede traducir a porcentajes de reducción de lesiones como los que se muestran en la siguiente gráfica:



Fuente: Estudio Fundación Mapfre¹⁶.

Según los cálculos de la Organización Panamericana de la Salud, “el uso del casco disminuye el riesgo y la gravedad de los traumatismos en alrededor del 72%; disminuye hasta en 39% las probabilidades de muerte, las cuales dependen de la velocidad de la motocicleta; disminuye los costos de atención en salud asociados con la colisión”¹⁷.

¹⁰ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

¹¹ PUENTES, A. ¿Qué le pasaría si se accidenta en la bici y no lleva casco? El Tiempo. Marzo de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/para-que-sirve-el-casco-en-un-accidente-en-bicicleta-197722>

¹² Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

¹³ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

¹⁴

¹⁵

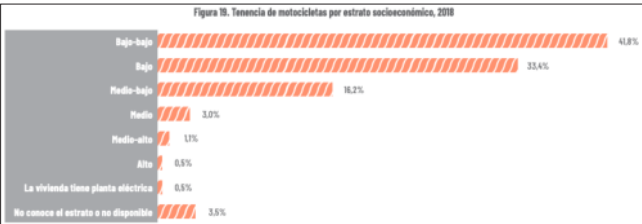
¹⁶ MONCLÚS, J., ORTEGA, J. y LARIA, J. Estudio Fundación MAPFRE-Ciclistas: Cascos y lesiones en la cabeza. P. 29. Disponible en: <https://www.fundacionmapfre.org/publicaciones/todas/estudio-ciclistas-cascos-lesiones-cabeza/>

¹⁷ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

Así mismo, el Ministerio de Salud colombiano ha calculado que el uso del casco certificado para motociclista puede reducir el riesgo de lesiones en la cabeza en un 69% y muertes en un 42%¹⁸.

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que la utilización adecuada de cascos de buena calidad es determinante en la reducción de pérdidas de vidas humanas. Las altísimas cifras de muertos y lesionados en Colombia como consecuencia de estar involucrados en incidentes de tránsito en motos y bicicletas de los últimos, demuestran que se requiere una intervención urgente por parte del Estado colombiano que incentive la utilización de cascos entre usuarios de vehículos de dos ruedas, por lo que la propuesta de este proyecto de ley de eliminar un costo a los cascos de protección es un paso más en el camino de reducir este tipo de muertes y lesiones graves evitables.

Respecto de la eliminación del IVA para este tipo de elementos debe tenerse en cuenta que este impuesto en particular resulta contrario al principio de progresividad tributaria, por cuanto la gran mayoría de usuarios de motos y bicicletas pertenecen a los sectores económicos más vulnerables. Así lo demostró la ANDI en el estudio realizado en 2019 concluyó que el 91,4% de los hogares con moto se encuentra en estratos bajo-bajo a medio-bajo, mientras que solo el 4,6% se ubica en zonas de estratos medio a alto; lo que evidencia la importancia que tiene este vehículo para los hogares de menores ingresos del país.



Adicionalmente, para un importante grupo de propietarios de motocicletas estas constituyen no solo su medio de transporte sino, más aún, su herramienta de trabajo. Según cálculos de la ANDI, unos 2,6 millones de personas utilizan este vehículo para realizar sus labores como domiciliarios, mensajeros, repartidores de correo o periódicos; si se toma un promedio de tres personas por familia, se tiene que mediante la tenencia de una motocicleta se apoya la subsistencia de más de 7,8 millones de colombianos¹⁹.

Por último, a la hora de evaluar este proyecto de ley es necesario tener en consideración que, de acuerdo con los expertos, no existe un modelo de casco de protección que está preparado para recibir

más de un golpe, razón por la cual la recomendación de seguridad es cambiarlo después de un primer incidente: *“recomendamos es reemplazarlo cuando haya sufrido golpes considerables, se encuentre en mal estado o el sistema de retención presente daños o averías que no permitan asegurarlo de manera adecuada”*.

Es claro que las difíciles condiciones económicas de la mayoría de usuarios de motos y bicicletas hacen muy poco probable que sea posible para ellos reemplazar el casco cada vez que este sufre un golpe, lo que hace que la protección se reduzca y las probabilidades de sufrir una lesión severa o incluso la muerte en caso de incidente de tránsito sean aún mayores, razón de más para que el Congreso de la República se ocupe de eliminar este impuesto que está atentando contra la vida de los menos favorecidos y la clase trabajadora colombiana.

Marco normativo

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, señala:

“Artículo 94. Normas generales para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos. Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, estarán sujetos a las siguientes normas:

Deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.

Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.

Los conductores que transiten en grupo lo harán uno detrás de otro.

No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.

No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.

Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.

No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo a sobrepasar.

Deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de este código.

¹⁸ ESPINOSA, J., CHAPARRO P. y MOLINA R. Que no le cueste la vida: Use casco certificado. Marzo de 2019. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/resumen-politica-movilidad-segura-motociclistas.pdf>

¹⁹ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio nacional: Las motocicletas en Colombia, aliadas del desarrollo del país, Vol. 2. pg. 26.

Los conductores y los acompañantes cuando hubieren, deberán utilizar casco de seguridad, de acuerdo como fije el Ministerio de Transporte.

La no utilización del casco de seguridad cuando corresponda dará lugar a la inmovilización del vehículo.” (Subrayado fuera del original)

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, señala:

“Artículo 96. Normas específicas para motocicletas, motociclos y mototriciclos.

Las motocicletas se sujetarán a las siguientes normas específicas:

1. *Deben transitar ocupando un carril, observando lo dispuesto en los artículos 60 y 68 del presente código.*
2. *Podrán llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y la prenda reflectiva exigida para el conductor.*
3. *Deberán usar, de acuerdo con lo estipulado para vehículos automotores, las luces direccionales. De igual forma utilizar, en todo momento, los espejos retrovisores.*
4. *Todo el tiempo que transiten por las vías de uso público, deberán hacerlo con las luces delanteras y traseras encendidas.*
5. *El conductor y el acompañante deberán portar siempre en el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, el número de la placa del vehículo en que se transite, con excepción de los pertenecientes a la fuerza pública, que se identificarán con el número interno asignado por la respectiva institución.*
6. *No se podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden al conductor o acompañante o que ofrezcan peligro para los demás usuarios de las vías”.* (Subrayado fuera del original)

Por su parte, el numeral 3 del artículo 10 de la Resolución 2181 de 2009 del Ministerio de Transporte “Por la cual se establecen las características y especificaciones técnicas de los vehículos clase motocarro y se dictan otras disposiciones”, establece:

“Artículo 10.- Requisitos de chasis y carrocería.
(...)

3. *En los motocarros cuya carrocería no incluya el conductor, este deberá hacer siempre uso del casco de seguridad”.*

Igualmente, el numeral 5 del artículo 6 de la Resolución 3124 de 2014 del Ministerio de Transporte “Por medio de la cual se señalan las condiciones del registro y circulación de cuatrimotos y se dictan otras disposiciones”, establece:

“Artículo 6°. De la movilidad de las cuatrimotos.
Las cuatrimotos solo podrán movilizarse por sus

propios medios por vías privadas y terciarias del país, cumpliendo las condiciones aquí establecidas.

(...)

5. *El conductor y el acompañante deberán portar siempre el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte”.*

Mediante la Resolución 2410 de 2015 del Ministerio de Transporte, se adoptó el Programa Integral de Estándares de Servicio y Seguridad Vial para el Tránsito de Motocicletas, se incluyó una acción puntual relacionada con “promover tecnología de seguridad pasiva y activa de motos, combinando la armonización de los estándares internacionales pertinentes, los sistemas de información a los consumidores y los incentivos destinados a acelerar la introducción de nuevas tecnologías; que garanticen salvaguardar la vida e integridad del motociclista y su pasajero, así como prevenir posibles secuelas derivadas del accidente de tránsito.

Por su parte, el artículo 7° de la Resolución 1080 de 2019 del Ministerio de Transporte “Por la cual se expide el reglamento técnico de cascos protectores para el uso de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares”, establece:

“Artículo 7°. Requisitos técnicos específicos, numerales y ensayos aplicables. Los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares destinados a circular por las vías públicas o privadas que estén abiertas al público o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos, deben cumplir con los requisitos técnicos específicos y con los respectivos ensayos de los numerales establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 de 2017, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla, así: (...)”

Así mismo, el Ministerio de Transporte reglamentó en la Resolución 001737 del 13 de Julio de 2004 las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de éste por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el territorio nacional.

Recientemente, mediante la Resolución 20203040023385 del 20 de noviembre de 2020, el Ministerio de Transporte reglamentó las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de éste por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el territorio nacional. En el artículo 6° de dicha resolución se estableció:

“Artículo 6°. Régimen sancionatorio. Los conductores y acompañantes que no acaten lo previsto en la presente resolución, incurrirán en las sanciones previstas en el literal c del artículo 131 de la Ley 769 de 2022, o la norma que la adicione, modifique o sustituya.

Además, la no utilización del casco de seguridad cuando corresponda, dará lugar a la inmovilización del vehículo, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la ley 769 de 2002”.

De otro lado, en relación con las bicicletas, en el país no existe una ley que expresamente señale como obligatorio el uso de cascos para ciclistas. No obstante, el Ministerio de Transporte en la Resolución 3600 de 2004 establece como obligatorio el casco para ciclistas en los siguientes términos:

“Artículo 7°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 769 de 2002, el conductor de bicicleta o de triciclo será sancionado con amonestación por la autoridad de tránsito competente y deberá asistir a un curso formativo dictado por la autoridad de tránsito y el incumplimiento a dicho curso dará lugar a la sanción de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos diarios vigentes, de conformidad con lo señalado en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002, cuando este o su acompañante no usen el casco de seguridad en las condiciones previstas en esta disposición. Además, el vehículo será inmovilizado.

Cuando se trate de usuarios de triciclo, el conductor del vehículo será sancionado con amonestación, en los términos señalados en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002”.

A pesar de lo anterior, la Resolución 160 de 2017 señaló como obligatorio el uso del casco solo para los casos en que sean los menores de edad quienes usen la bicicleta o cuando y las personas usen este medio de transporte en actividades deportivas, lo cual implica una derogatoria tácita a lo dispuesto en la Resolución número 3600 de 2004. Al respecto, el artículo 18 de esta norma dispone:

“Artículo 18. Uso del casco para usuarios de bicicleta y bicicleta asistida. Es de carácter obligatorio seguir lo ordenado por el Código Nacional de Tránsito en cuanto al uso del casco para usuarios de bicicletas y bicicletas asistidas. El Ministerio de Transporte recomienda en cualquier caso el Uso del Casco.

Parágrafo 1°. En todo caso el casco deberá usarse obligatoriamente en los siguientes eventos:

- Cuando el conductor sea un menor de edad.*
- Cuando se trate de eventos deportivos, competitivos o en entrenamiento. Se entiende como entrenamiento cualquier preparación o adiestramiento en vías de uso público con el propósito de mejorar el rendimiento físico y técnico para el desarrollo de las capacidades de un ciclista.*

Parágrafo 2°. Las autoridades territoriales tendrán que incentivar el uso del casco a través de campañas pedagógicas y determinar los casos en los que su uso, por prudencia requiera su obligatoriedad en las áreas rurales y urbanas de sus respectivos municipios considerando en todo caso conceptos como pacificación vial, la salvaguarda de velocidades máximas de operación

en las vías urbanas, la adecuada señalización, la implementación de infraestructura que promueva el tránsito calmado y el cumplimiento de las normas viales y de cultura ciudadana como medidas más eficaces de protección de la integridad física de los ciclistas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial tendrá un plazo no mayor a tres meses para iniciar una campaña que permita estimular el uso del casco”. (Subrayado fuera del original)

De lo anterior, es claro que a la fecha solo los menores de edad y quienes usen la bicicleta para práctica deportiva o competitiva están obligados a la utilización del casco protector, aunque el Ministerio de Transporte recomienda su uso, el cual, como se explicó extensamente en este proyecto de ley, salva vidas.

Por último, respecto del impuesto aplicable a la venta de cascos de protección, el Estatuto Tributario dispone:

“ARTICULO 420. HECHOS SOBRE LOS QUE RECAE EL IMPUESTO. El impuesto a las ventas se aplicará sobre:

- a) La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos; (...).”*

En razón de lo anterior, se elevó consulta ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la cual confirmó que, en efecto, los cascos de protección están gravados con el impuesto a las ventas. Al respecto señaló:

“(…) tanto los cascos de motocicletas como de bicicletas, al no encontrarse exentos ni excluidos de manera expresa en la ley, se encuentren (sic) gravados con el impuesto sobre las ventas –IVA a la tarifa general del 19%. (...)”

Así mismo, a efectos de que la exención propuesta y sustentada en este proyecto de ley cubriera únicamente los cascos de motos y bicicletas, se consultó con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el código numérico que corresponde a estos artículos, respecto de lo cual confirmó:

“Los cascos para motociclistas y ciclistas, se clasifican en la subpartida arancelaria 6506.10.00.00, bajo la denominación de cascos de seguridad, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 2153 de 2016 y sus modificaciones”.

Así las cosas, con la modificación propuesta al Estatuto Tributario que se hace en el articulado de este proyecto de ley únicamente se estaría afectando el impuesto aplicable a bicisusuarios y motociclistas, lo cual redundaría en el beneficio directo a estos como actores viales que más riesgo corren actualmente en las calles y carreteras de Colombia.

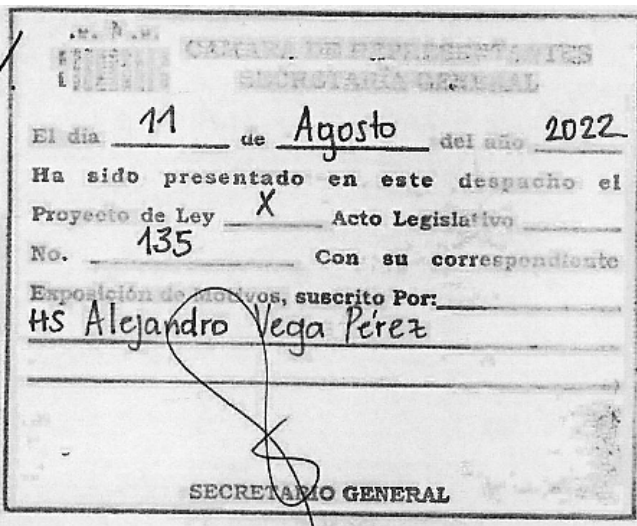
III. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, el ponente, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, considera que el presente proyecto

de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin embargo, en cada caso cada congresista deberá evaluar si, en su caso particular y el de sus parientes en los grados establecidos en la ley, hay o no un conflicto de interés respecto de lo propuesto en este proyecto de ley.

Del honorable congresista.


ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano


El día 11 de Agosto del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 135 Con su correspondiente
Exposición de motivos, suscrito Por:
Hs Alejandro Vega Pérez
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2022

por medio de la cual se crean y regulan incentivos para los beneficiarios de créditos otorgados por el Icetex, pertenecientes a los estratos 1, 2, 3 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer estímulos mediante rebajas a la tasa de interés de los créditos educativos otorgados a la población colombiana perteneciente a los estratos económicos 1, 2 y 3. Condonación de créditos y alivios con el fin de permitir su inclusión y acceso a educación técnica y profesional de alta calidad, a nivel de pregrado y posgrado, dentro y fuera del país, buscando mejorar la productividad y permitir el acceso a condiciones viables económicas. Para ampliar el espectro de jóvenes que continúen sus estudios después de las etapas del bachillerato, permitiendo el acceso a la educación de alta calidad sin un elevado costo financiero del crédito y crear estímulos a los estudiantes de alto rendimiento académico.

Artículo 2°. Serán sujetos de estos beneficios los estudiantes que decidan adelantar estudios técnicos, tecnológicos, profesionales y postgrado en el interior del país, o en el exterior, en instituciones educativas públicas o privadas los cuales se encuentren

beneficiados con los créditos u opten por solicitar crédito en el Icetex para financiar la matrícula en esos centros educativos.

Artículo 3°. Para todos los efectos de esta ley, a los beneficiarios de créditos educativos del Icetex solo se le liquidará el valor desembolsado y el índice de precios al consumidor (IPC), por lo tanto, no habrá lugar a pago de intereses.

El Icetex creará los siguientes estímulos a sus beneficiarios:

1. Una rebaja del 50% en el índice de precios al consumidor (IPC), que se aplicará a la totalidad de créditos que maneje el Icetex para los beneficiarios categorizados como población de los estratos 1, 2 y 3.
2. Un 25% de descuento adicional del índice de precios al consumidor (IPC), al indicado en el numeral anterior a los estudiantes que demuestren haber obtenido un promedio igual o superior a 4.0 en su promedio académico.
3. Un 100% en el caso de ser un alumno considerado de alto rendimiento, con promedios de 4.5 o superior. A discrecionalidad del Icetex, en este caso de estudiantes de excelencia, podrá considerar la condonación parcial o total sobre el capital adeudado.

Parágrafo 1°. Dichos privilegios se aplicarán para los créditos que mantengan el cumplimiento en el plazo y el pago oportuno pactado entre el Icetex y sus beneficiarios. Esto se evidenciará en las respectivas tablas de amortización del crédito indistintamente del plazo y el momento de iniciar el pago.

Parágrafo 2°. En caso de estar en mora y se inicie el proceso ejecutivo, se perderán los beneficios consagrados en esta ley.

Parágrafo 3°. Amplíese la cobertura de esta norma a los créditos aprobados, desembolsados y vigentes a partir del 1° de enero de 2012, que tengan buen comportamiento de pago.

Artículo 4°. *Reglamentación.* Facúltese al Ministerio de Educación Nacional para que dentro de los siguientes seis (6) meses a la entrada en vigencia de esta ley reglamente y diseñe los mecanismos operativos.

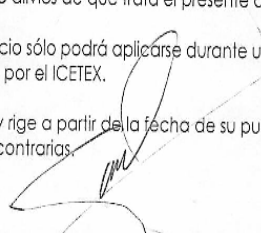
Artículo 5°. Enfoque diferencial para el cobro del IPC. El Icetex aplicará al otorgamiento de sus créditos un enfoque diferencial en el cobro del IPC sobre el capital desembolsado. Teniendo en cuenta las condiciones de cada beneficiario como lo son pertenecer al sector rural, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad, afrodescendientes, comunidades indígenas, palenqueras, ROM, víctimas del conflicto armado, comunidad LGTBI, entre otros. Se tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y las condiciones particulares de vulnerabilidad y de mérito académico del solicitante. Para ello, el Icetex revisará cada caso de esta población y podrá asignarle estímulos adicionales.

Artículo transitorio: El Icetex creará un plan de alivios el cual buscará beneficios para las personas que presentan dificultades en el pago de sus créditos a través de descuentos en los intereses corrientes, intereses de mora, gastos judiciales y gastos de cobranza en los casos que estén por fuera de estos estímulos de esta norma.

PARÁGRAFO 1. El ICETEX tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente Ley para diseñar el plan de alivios de que trata el presente artículo.

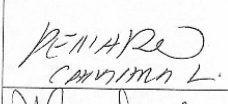
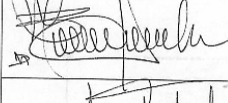
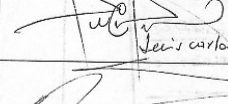
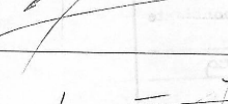
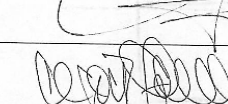
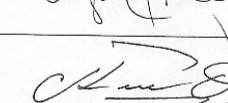
PARÁGRAFO 2. Este beneficio sólo podrá aplicarse durante un (1) año a partir de la reglamentación expedida por el ICETEX.

Artículo 6º. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



SANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL SÁEZ
Representante a la Cámara Departamento del Quindío
Partido Liberal Colombiano

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Proyecto de ley "Por medio de la cual se Crean y regulan incentivos para los beneficiarios de créditos otorgados por el I Cetex, Pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 y se dictan otras disposiciones."

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN

El derecho a la educación es un derecho fundamental, amparado por la Constitución Política en sus artículos 41, 44, 45, 52 y 64, por esto, es necesario protegerlo a través de esta iniciativa parlamentaria. Se pretende por tanto mejorar las condiciones crediticias de los estudiantes que acceden a la educación superior, técnico, tecnólogo, profesional y posgrado en Colombia como en el exterior, a través de los créditos otorgados por el Icetex.

Es común en Colombia que los ciudadanos accedan a la educación superior a través de créditos, sin embargo, muchos de ellos ven limitada su aspiración al mundo académico porque el mercado financiero solicita variados respaldos crediticios o porque las tasas de interés son muy altas.

Con la ilusión de obtener un título profesional, el ciudadano de estratos 1, 2 y 3 recurre a acceder a soluciones crediticias, ya sea por una entidad bancaria comercial o al Icetex, olvidando que esta también es una entidad financiera, por lo tanto, su solución al estudio se convierte en un crédito con una carga demasiado onerosa y difícil de pagar. Por esto, es importante que el legislador genere normatividad que active el espíritu de la ley, por medio del cual fue creado el Icetex, el cual es una entidad del Estado que promueve la educación superior a través del **otorgamiento de créditos educativos y su recaudo**, a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico¹.

Por otro lado, es de resaltar que el acceso a la educación genera mayores oportunidades para las personas de bajos recursos, permitiéndoles acceder a mejores oportunidades laborales o de emprendimiento. Esto es muy importante en un país como Colombia el cual es catalogado como el segundo país con el mayor nivel de desigualdad de Latinoamérica, medida a partir del coeficiente de Gini (0.538), superado solamente por Haití (0.608).²

Por lo anterior, este proyecto busca servir de instrumento facilitador para que los estudiantes pertenecientes a los grupos poblacionales beneficiados con este estímulo, retornen al Icetex el valor de su préstamo indexado, para ser reinvertido en nuevos beneficiarios, pero sin asumir costos financieros por fuera de la inflación de forma que se facilite la amortización del crédito y el saneamiento de la cartera del Instituto, con correspondencia al principio fundamental de permitir una educación digna y de calidad, reduciendo a la par, en el corto y mediano plazo, el incremento de los niveles de pobreza debido a la incapacidad de generar ingresos para su grupo familiar por encima de los niveles de simple subsistencia.

Este proyecto va de la par con la política de Estado del acceso a la educación superior de manera generalizada y con los principios que buscan elevar la productividad y competitividad, como motores de un desarrollo social sostenible, que le dé al país un espacio en el espectro económico mundial como generador de nuevas tecnologías y salir de depender exclusivamente en nuestra balanza comercial y de pagos de exportador de productos del sector primario que no tienen un valor agregado que permita recibir precios justos, y reducir la importación de tecnologías y de productos con avance tecnológico que no guardan relaciones de intercambio rentables para nuestros exportadores.

Por lo anterior, esta iniciativa, más que un marco de estímulos, es una necesidad y un instrumento que logrará incidir no solo en los índices de redistribución del ingreso, sino en una justicia social y en el saneamiento de una deuda que viene de hace muchos años con los jóvenes y con el verdadero desarrollo social de nuestro país.

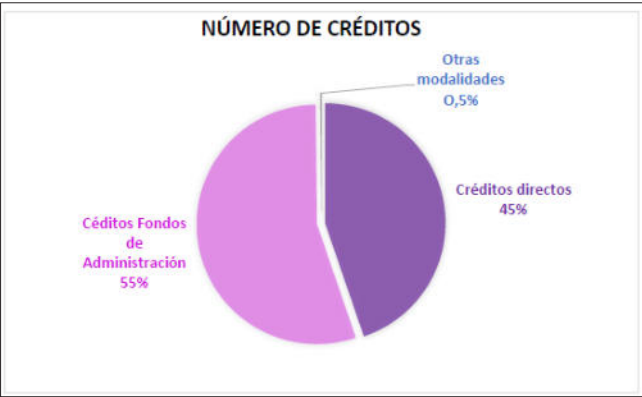
¹ <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/quienes-somos>

² https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/8._coeficiente_de_gini_para_bogota_y_region.pdf

EL Icetex – Análisis económico

En la actualidad, según el informe de gestión del Icetex, con corte al primer semestre de 2021 y publicado en su página web, la entidad cuenta con 881.497 créditos activos, los cuales corresponden a:

- **Créditos directos** bajo modalidad de pago a corto, mediano y largo plazo: 394.666 beneficiarios
- **Créditos hechos a través de Fondos de Administración:** Son 571 fondos y 6 alianzas, con 485.220 beneficiarios
- **Otras modalidades** diferentes: 1.611



Gráfica 13.

Es importante precisar que el alcance de esta distribución de los créditos, donde la modalidad directa son créditos otorgados por el Icetex bajo sus diferentes alternativas de financiación; a su vez el Icetex administra fondos entregados por entidades nacionales, territoriales, personas jurídicas y naturales, y regalías, que buscan beneficiar a prototipos de usuarios por condiciones étnicas, geográficas, calidad de víctimas o programas especiales, donde el Icetex solo obedece las condiciones del mandante dueño de los recursos y los administra de acuerdo con sus instrucciones.

Los beneficiarios del Icetex optan:

El 96% por estudios universitarios de pregrado y posgrado.

El 2.77% por estudios del nivel de tecnólogo.



Gráfica 24.

Una gran pregunta que surge es cómo operan los créditos directos. Al revisar estas modalidades se encuentra gran variedad de ofertas de financiación, con amortización parcial durante la carrera y el saldo una vez culmine sus estudios, todo mientras estudia y la opción de no pagar en la época electiva sino la de culminar los estudios, estas modalidades son:

- **A corto plazo**, el 100% durante el período de estudios.

- **A mediano plazo**

60% durante el período académico y 40% al culminarlo.

40% durante el período académico y 60% al culminarlo.

30% durante el período académico y 70% al culminarlo.

- **A largo plazo**

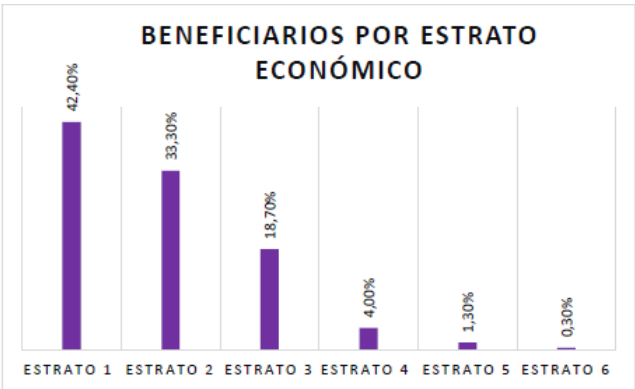
25% durante el periodo académico y 75% al culminar estudios.

0% durante el estudio y 100% al culminar los estudios

El efecto en cada caso y en cada elección es lo gravoso que puede convertirse el costo financiero de cada opción, porque obviamente entre más se postergue la obligación mayor será el valor de la financiación y los interese causados, esto depende de la capacidad de pago del estudiante y de su núcleo familiar y de la posibilidad de conseguir un trabajo cuya remuneración le permita asumir la obligación y cubrir sus gastos personales.

De otra parte, es de mencionar que la estratificación de los beneficiarios del Icetex a nivel de pregrado es:

- Estrato 1 el 42.4% del total de beneficiarios.
- Estrato 2 el 33.3%
- Estrato 3 el 18.7%
- Estrato 4 el 4.0%
- Estrato 5 el 1.3%
- Estrato 6 el 0.3%



Gráfica 35.

Esta distribución que maneja el Icetex indica que para pregrado este proyecto de ley beneficiaría al 94.4% del total de beneficiarios en esta modalidad,

3 Elaboración propia, informe de gestión Icetex vigencia 2021-I <https://web.icetex.gov.co/documentos/20122/142159/informe-gestion-2021-1.pdf>

4 Elaboración propia, informe de gestión Icetex vigencia 2021-I <https://web.icetex.gov.co/documentos/20122/142159/informe-gestion-2021-1.pdf>

de ahí su importancia por cobertura y por sus posibles efectos en racionalizar el costo financiero para los estudiantes y sus familias.

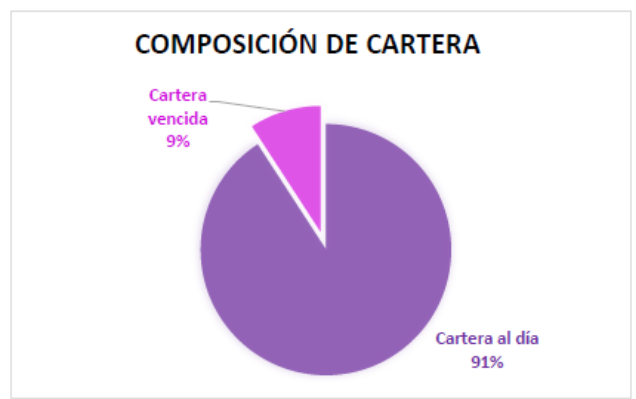
Para posgrado la estratificación registra los siguientes porcentajes:

- Estrato 1 el 14.1% del total de beneficiarios.
- Estrato 2 el 30.9%
- Estrato 3 el 35.9%
- Estrato 4 el 14.6%
- Estrato 5 el 3.3%
- Estrato 6 el 1.2%

Se observa una tendencia contraria al pregrado, favoreciendo a los estratos con una situación económica más estable que aquellos cercanos a niveles de pobreza, es decir, solo se capacitan y especializan un grupo con recursos mientras que la verdadera transformación que se espera en los estratos 1 y 2, se queda solo con la etapa de pregrado dentro de su formación profesional.

Dada la importancia que para el desarrollo de nuestro país conlleva que nuestros estudiantes viajen al exterior, y se capaciten en aplicaciones de alta tecnología, procesos innovadores y mejoramiento de la productividad, rebajar el costo financiero puede y debe incentivar el número de estudiantes que buscan esta opción, que en el año 2021 solo registró 2.417 postulaciones. Este indicador debe dispararse si queremos obtener los medios para mejorar nuestra competitividad y acceso a mercados internacionales.

El Icetex maneja una cartera de 394.666 créditos que implican una cartera de \$5.8 billones de pesos, de los cuales el 9.1% es cartera vencida.



Grafica 4⁶.

Los estados de la cartera vencida son:

- La cartera en mora es del orden de \$24.000 millones
- Cartera con acuerdos de pago es de \$28.733 millones
- Cartera en cobro jurídico \$13.173 millones

Este proyecto buscaría reducir estas categorías de incumplimiento financiero, con los estímulos que se han previsto en el articulado.

Aunque para el Icetex como entidad no reviste riesgo financiero que solo el 9.01% de su cartera esté vencida, en el interior de los beneficiarios si lo es, ya que puede equivaler a cerca de 40.000 familias que están atravesando serios problemas por la incapacidad de atender oportunamente esos créditos.

En los actuales momentos la situación se dificulta aún más porque después de 22 años hemos regresado a inflaciones de dos dígitos. A julio de 2022, según informe del DANE, esta alcanzó el 10.21 %. Como el Icetex tiene diseñadas sus tablas de amortización partiendo del IPC y agregando hasta 16 puntos adicionales, se convierte en muchos casos en una obligación impagable, máxime los bajos salarios que se ofrecen a los recién egresados, soportado en el crecimiento de la economía y los índices de productividad bajos por la baja calificación de la mano de obra.

I. MARCO CONSTITUCIONAL

El Icetex es una entidad del Estado que promueve la educación superior a través del **otorgamiento de créditos educativos y su recaudo**, con recursos propios o de terceros, a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico. Igualmente, facilita el acceso a **las oportunidades educativas que brinda la comunidad internacional para elevar la calidad de vida de los colombianos** y contribuir así al desarrollo económico y social del país⁷.

Es importante resaltar que el acceso a estos créditos son una herramienta para garantizar que miles de colombianos de escasos recursos puedan acceder al derecho fundamental a la educación, el cual se encuentra consagrado en los artículos 67 y 68 de la Constitución Política de Colombia, donde no solo se erige como un derecho fundamental de todos los colombianos sino también como un servicio público con función social. Además, confiere una relación de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia respecto de la educación.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el

⁶ Elaboración propia, informe de gestión Icetex vigencia 2021-I <https://web.icetex.gov.co/documentos/20122/142159/informe-gestion-2021-1.pdf>

⁷ <https://web.icetex.gov.co/el-icetex/informacion-institucional/quienes-somos>

fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley⁸. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De otra parte, es de mencionar que el artículo 68 establece la obligación del Estado de adoptar medidas para erradicar el analfabetismo,

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

II. MARCO LEGAL

Es importante mencionar que el derecho a la educación superior se encuentra regulado por la Ley 30 de 1992 en donde se establece que:

ARTÍCULO 1º. La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional⁹.

De otra parte, la precitada ley establece en los literales f), g) e i) del artículo 31 que el ejecutivo en cabeza de Presidente de la República deberá:

ARTÍCULO 31. De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a:

(...)

f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten

la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes.

g) Fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura.

(...)

i) Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en Directivos y docentes de las instituciones de educación superior.

(...)

En relación con el marco legal que regula el Icetex es de mencionar que la Ley 1002 de 1995, “Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez (Icetex), en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones”, dispone que:

ARTÍCULO 2. Objeto. El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

(...)

PARÁGRAFO 3º. La educación superior comprenderá entre otras, la educación tecnológica, la profesional, las especializaciones, las maestrías y la formación de posgrados en el exterior.

PARÁGRAFO 4º. El Icetex ofrecerá diferentes modalidades de crédito para garantizar a la población la culminación de sus estudios y en todo caso los intereses serán inferiores a los del mercado financiero. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

(...)

Ahora bien, respecto del manejo de créditos e intereses la Ley 819 de 2003 en su artículo 25 reglamenta que:

Artículo 25. Responsabilidad fiscal en reestructuraciones de cartera. Las entidades financieras de carácter público al efectuar reestructuraciones de créditos, rebajas o condonaciones de intereses a sus deudores morosos deberán realizarlo conforme a las condiciones generales del mercado financiero y con la finalidad de recuperar su cartera, evitar el deterioro de su estructura financiera y presupuestal y, propender por la defensa, rentabilidad y recuperación del patrimonio público.

⁸ Constitución Política colombiana, artículo 67.

⁹ Ley 30 de 1992 artículo 1

Por lo que para la actualidad lo dispuesto respecto de los intereses se reglamenta a través del acuerdo No. 2 del 28 de enero de 2022 expedido por la junta directiva del Icetex, en donde se establece que:

Artículo 1°. Tasa de liquidación créditos activos. Autorizar el ajuste en tasa al IPC + 7,5% para los beneficiarios de crédito activos con recursos propios y sin subsidio de tasa, del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” – Icetex”, como una medida transitoria para la vigencia 2022. La disminución de tasa de interés solamente aplicará para los créditos activos con tasas superiores a IPC +7,5% otorgados a través de recursos propios.

Parágrafo: La tasa de liquidación para la vigencia 2022, en ningún caso modifica las tasas de adjudicación la cual corresponde a la tasa definida para la línea de crédito de los créditos activos.

Artículo 2°. Tasa de liquidación créditos nuevos. Autorizar el ajuste en tasa de la adjudicación de créditos con recursos propios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” – Icetex” a una tasa de interés al IPC + 7,5% como una medida transitoria para la vigencia 2022. La tasa de IPC +7,5% para las adjudicaciones de crédito únicamente aplicarán para los beneficiarios que no cuentan con subsidio de tasa.

Parágrafo: La tasa de liquidación para la vigencia 2022, en ningún caso modifica las tasas de contratación de los créditos que se adjudiquen durante esta vigencia. (negrilla y subrayado fuera de texto).

Es importante poner de presente que, en la actualidad, ya existen subsidios a la tasa de interés de los créditos del Icetex de los créditos educativos los cuales se encuentran consagrados en la Ley 1075 de 2015, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 2.5.3.3.2.2. Ámbito de aplicación. Los beneficios de subsidio a la tasa de interés del crédito educativo de que trata el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, aplica exclusivamente para aquellos estudiantes que:

- 1. A partir de la entrada en vigencia de la presente Sección, obtengan un crédito educativo ante el Icetex.*
- 2. Cumplan con los puntos de corte del Sisbén en su versión III, o el instrumento que haga sus veces, establecidos por el Ministerio de Educación Nacional al momento de obtención del crédito educativo.*
- 3. hayan terminado su programa académico de pregrado en cualquiera de las instituciones de educación superior debidamente autorizadas de acuerdo con la ley.*

El valor del subsidio corresponderá a los intereses generados por el capital prestado al estudiante para adelantar su programa académico de pregrado, durante el periodo de estudios y el periodo de amortización del crédito, de tal manera

que el pago que realice el estudiante al Icetex corresponda únicamente al capital prestado, más la inflación causada durante el periodo de estudios y el periodo de amortización, de acuerdo con la información publicada por el DANE. (subrayado y negrilla fuera de texto).

IV. JURISPRUDENCIA NACIONAL

Es importante indicar que la Corte Constitucional ha manifestado a través de múltiples sentencias que el derecho a la educación es un derecho fundamental, de otra parte, ha indicado que el Congreso de la República tiene la facultad de expedir normas relacionadas con la preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, de la siguiente forma:

Sentencia C- 652 de 2015. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez: La Corte Constitucional ha indicado que:

“(E)l artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no solo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo”.

Sentencia C-253 de 2017. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. La alta Corte ha expuesto que:

“La competencia general para la producción normativa, en los términos del artículo 150 de la Constitución, radica exclusivamente en el Legislador, siendo la habilitación al Ejecutivo de carácter limitado, a partir de condiciones y materias que dispone la misma Constitución. Ello debido a que es el Congreso la instancia que está dotada de mayor capacidad de deliberación democrática y donde, a su vez, tienen asiento diferentes tendencias políticas, entre ellas las de carácter minoritario”.

De otra parte, es de resaltar que la alta Corte ha manifestado que la educación es esencial y necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades en el trabajo y la participación política.

Sentencia T-106 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha señalado que:

“El derecho a la educación es fundamental, dado que: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, como la escogencia de una

profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa, la realización personal, el libre desarrollo de la personalidad, y el trabajo, entre otros; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una “adecuada formación”; y (v) se trata de un derecho deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo.

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, señala que la educación es un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”. Al tener una relación directa con la dignidad humana, esta Corte ha sostenido que se trata de un derecho fundamental pues es un presupuesto esencial para poder desarrollar los proyectos de vida de cada persona. Asimismo, es el punto de partida para la protección de los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales: la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

La educación es también necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades en el trabajo y la participación política, entre otros. De ahí que la jurisprudencia constitucional haya señalado que debe estar encaminada al acceso a la cultura, a la formación en derechos humanos, la paz y la democracia:

“La Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que la educación (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.

Sentencia T-653 del 2017. Magistrado Ponente: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO CAMPO:

“Es importante señalar que la educación es un derecho fundamental que permite desarrollar una estrategia dirigida a alcanzar la materialización de un plan de vida. La interrupción de los procesos educativos puede conllevar a que se presente un estancamiento en las expectativas que tiene una persona sobre su crecimiento académico y profesional, lo cual, a su vez, puede representar afectaciones en otras garantías de rango constitucional que guardan estrecha relación con la continuidad de los cursos o niveles de estudio.

La Corte Constitucional ha señalado sobre el particular que este derecho, como otros derechos consagrados en la Carta Política, tiene estrecha relación con la **dignidad humana**, a partir de

la cual es posible identificar las necesidades esenciales del individuo en relación con el medio que lo rodea y, así mismo, establecer un marco de protección reforzada, acorde con la norma superior y el ordenamiento jurídico”.

Sentencia T-196 de 2011. Magistrado Ponente: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Esta Corporación sintetizó jurisprudencialmente las características tendentes a lograr la protección prestacional del derecho a la educación. Entre ellas se encuentran:

- “(i) La accesibilidad o disponibilidad del servicio, que, de manera general, se refiere a la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas para ponerlas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso a este sistema, lo que implica, entre otras cosas, el deber de abstenerse de impedir a los particulares fundar colegios, escuelas o cualquier tipo de centro educativo y la necesidad de asegurar la inversión en infraestructura para la prestación de este servicio;
- (ii) La adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice la continuidad en la prestación del servicio;
- (iii) La aceptabilidad, la cual hace alusión a la necesidad de asegurar la calidad de la educación que se imparte;
- (iv) Y, finalmente, la accesibilidad, que se refiere a la obligación del Estado de garantizar el ingreso de todos en condiciones de igualdad al sistema educativo y al deber de facilitar tanto como sea posible el acceso al servicio desde el punto de vista geográfico y económico”.

Respecto de la función del ICETEX la Corte Constitucional ha manifestado que:

Sentencia T-340 de 2019. Magistrado Ponente ALBERTO ROJAS RÍOS.

“El Icetex está encargado de hacer efectivo el deber constitucional de facilitar mecanismos financieros para hacer posible el acceso y la permanencia de los estudiantes a la educación superior, tal y como lo prevé el inciso final del artículo 69 constitucional. Dicha función, además, se reitera en las leyes y normas reglamentarias que regulan su funcionamiento, razón por la que le corresponde adelantar las actuaciones y proveer los mecanismos administrativos, económicos y jurídicos necesarios para que las personas puedan realizar sus proyectos académicos, personales y profesionales que desarrollan sus planes de vida”.

Sentencia T-478 del 2020. Magistrado sustanciador: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO. La Corte Constitucional ha expresado que

“se advierten algunos vacíos normativos que no permiten tener claridad respecto al procedimiento

y los parámetros a tener en cuenta por parte del ICETEX para efectos de conceder la condonación, razón por la que el ICETEX deberá realizar ajustes al Reglamento de Crédito, razonables y con enfoque de derechos, teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en esta providencia, a efectos de que se establezca claramente el momento a partir del cual se realizará la condonación de la deuda y el porcentaje de incremento de la discapacidad que se tendrá en cuenta para proceder a dicha condonación, con la finalidad de que los estudiantes en situación de discapacidad, beneficiarios de crédito, conozcan los parámetros con los cuales serán tramitadas y evaluadas las solicitudes de condonación de sus deudas”.

Sentencia C- 747 de 1999. Magistrado Ponente: ALFREDO BELTRÁN SIERRA. La Corte Constitucional

“consideró que la figura de capitalización de intereses no era per se inconstitucional, pero que violentaba el derecho fundamental a una vivienda digna cuando se aplicaba a los créditos para la adquisición de vivienda, dado que ponía a los deudores en una situación donde era prácticamente imposible el pago de la deuda. Este fallo es muy importante porque demuestra lo perjudicial que puede ser la capitalización de intereses para los deudores, hecho que se agrava cuando la figura se aplica en contra de los estudiantes y que le abre al capital financiero otro nicho con una tasa de ganancia atractiva [...]”.

Sentencia T 243 del 2020. Magistrado Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA. La Corte Constitucional ha recordado que:

“Una vez aceptado el crédito por las partes, la obligación de esa entidad consiste en depositar a tiempo los dineros a favor de la respectiva institución educativa, para que quien tomó el crédito pueda hacer alcanzable su derecho a educarse. De lo contrario, es decir, si el ICETEX no cumpliera con la obligación de depositar esos dineros y por esa omisión el beneficiario del crédito no puede continuar sus estudios, se le estaría vulnerando su derecho a la educación”.

II. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El Bloque de Constitucionalidad está referido a aquellas normas y principios que no hacen parte del texto formal de la Constitución Política de Colombia, pero que han sido integrados por otras vías a la Constitución Colombiana, y que sirven a su vez de medidas de control de constitucionalidad de las leyes como tal.

En el marco del Proyecto de Ley en referencia, es importante traer a colación diferentes tratados y convenios Internacionales, dentro de los cuales Colombia forma parte.

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos:** en su artículo 26, consagra respecto al derecho a la educación:

“Su propósito es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Igualmente, es obligación de los Estados tomar medidas tales como la implantación de la enseñanza gratuita, el apoyo financiero en caso de necesidad, el fomento de la asistencia a las escuelas y buscar la reducción de las tasas de deserción escolar”.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** El artículo 13 indica que la educación permite a las personas, orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, capacitarse para participar en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos
- **Convención de los Derechos del Niño:** El Artículo 4 de la convención señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Por otra parte, el artículo 28: Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho.

- **Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social:** Artículo 5, señala que:

“El progreso y el desarrollo en lo social exigen el pleno aprovechamiento de los recursos humanos, lo que entraña en particular:

- a) El estímulo de las iniciativas creadoras en una opinión pública ilustrada;
- b) La difusión de informaciones de carácter nacional e internacional, con objeto de crear en los individuos la conciencia de los cambios que se producen en la sociedad en general;
- c) La participación activa de todos los elementos de la sociedad, individualmente o por medio de asociaciones, en la definición y la realización de los objetivos comunes del desarrollo dentro del pleno respeto por las libertades fundamentales consagradas por la Declaración Universal de Derechos Humanos;

d) La garantía a los sectores menos favorecidos o marginales de la población de iguales oportunidades para su avance social y económico a fin de lograr una sociedad efectivamente integrada”.

• **Convención Interamericana de Derechos Humanos:** En su artículo 26, establece:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformados por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

III. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) *Beneficio directo:* aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)”.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en

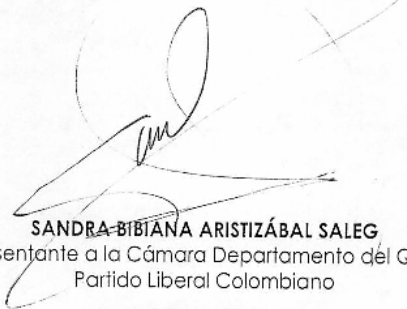
su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Así las cosas, en virtud del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a) y b), circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen en la discusión y votación de los proyectos de ley, al ser esta, una iniciativa que no genera un beneficio particular, actual y directo a su favor, sino que su objeto se circunscribe a un tema de interés general que coincide y se fusiona con los intereses del electorado.

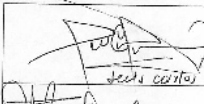
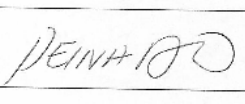
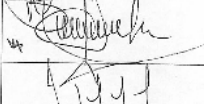
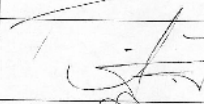
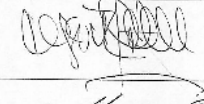
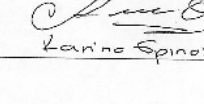
En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, invito a los Honorables Congresistas acompañar con su voto esta iniciativa.

Presentado por:



SANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL SALEG
Representante a la Cámara Departamento del Quindío
Partido Liberal Colombiano

Proyecto de ley "Por medio de la cual se crean y regulan incentivos para los beneficiarios de créditos otorgados por el ICETEX, pertenecientes a estratos 1, 2, 3 y se otorgan otras disposiciones".

PROYECTO DE LEY NÚMERO 137 DE 2022
CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 43 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto que se elimine del diseño de la placa única nacional para los vehículos automotores, el nombre del municipio o distrito donde se matriculó el vehículo. Esto, con el fin de evitar la discriminación contra los propietarios de los vehículos automotores que ocurre en el mercado al momento de vender, reflejada en un menor precio por causa de la ciudad de matrícula. Así mismo, se busca evitar el menor recaudo tributario que sufren los municipios y distritos por causa de este fenómeno del mercado.

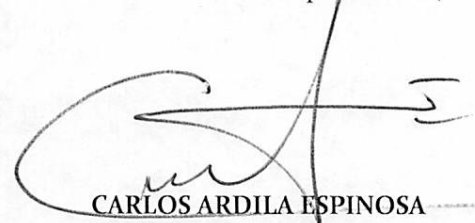
Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 43 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 43. *Diseño y elaboración.* Corresponde al Ministerio de Transporte diseñar y establecer las características y ficha técnica de la placa única nacional para los vehículos automotores, asignar sus series, rangos y códigos, y a las autoridades de tránsito competentes o a quien el Ministerio de transporte autorice, su elaboración y entrega. Así mismo, el Ministerio de Transporte reglamentará lo referente a la placa que deberán tener los vehículos que ingresen en el país por programas especiales o por importación temporal.

Parágrafo 1°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Transporte deberá modificar el diseño, las características y ficha técnica de la placa única nacional para los vehículos automotores, eliminando del diseño de las placas el nombre del municipio o distrito donde se matriculó el vehículo automotor.

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

De el Honorable Representante,



CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

El Ministerio de Transporte es la Institución en Colombia encargada de diseñar y establecer las características de la placa única nacional para los vehículos automotores. A partir de 1990, las placas tienen 3 letras y 3 dígitos, debajo llevan el nombre

del municipio donde se encuentra matriculado el vehículo.

Estas identificaciones –tal y como las conocemos hoy– nacieron en 1988, cuando por iniciativa del gobierno de entonces y como consecuencia de la nomenclatura insuficiente, se decidió ‘arrancar de ceros’ y con una lógica numérica diferente.

Las placas negras que antecedieron a las amarillas estaban conformadas por dos letras, escritas verticalmente, y cuatro números escritos de forma horizontal. Con el cambio de nomenclatura, ahora de tres letras y tres números, se aumentó significativamente el “cupó” para las placas nuevas.

Las placas actuales están escritas horizontalmente y llaman más la atención por su color, pero también porque son reflectivas y fáciles de leer de noche. Esto permite que el carro pueda ser visualizado en caso de que se vare o en sitios oscuros, ya que al ser reflectiva advierte sobre la presencia del vehículo en la vía.

Uno de los cambios generados en ese entonces, y que se pretende modificar mediante el proyecto de ley, tiene que ver con la desaparición de la expresión “Colombia” que se ubicaba en la parte inferior de las placas, para darle paso al municipio donde el auto está matriculado. Esta decisión, aunque se fundamenta en que es más fácil hacerle seguimiento inmediato a un vehículo sospechoso si se sabe inmediatamente el sitio donde fue matriculado, ha generado otro tipo de fenómenos imprevistos que buscan ser subsanados con el presente proyecto de ley.

Así por ejemplo, la medida ha causado la percepción de que los automotores con placas distintas a las de grandes ciudades pueden ser objeto de mayores controles de tránsito, y por esta razón tendrían una menor apreciación en el mercado.

Como consecuencia de este castigo del mercado a los vehículos con placas matriculadas en municipios distintos a Bogotá y grandes ciudades, los municipios ven afectadas sus finanzas por concepto de impuestos de rodamiento dejados de percibir, pues la práctica más común para no perderle valor al vehículo y evitar la posibilidad de ser objeto de con las autoridades de tránsito, es matricular el vehículo en una ciudad o municipio diferente al cual realiza su rodamiento, con lo cual se paga el rodamiento y semaforización de un lugar donde no se afecta la malla vial, y se distorsiona así la locación de recursos públicos.

Por eso se propone la presente medida como solución a un diseño que genera efectos indeseados en el mercado y en las finanzas públicas. Es importante mencionar que las placas son para toda la vida, si por alguna razón el vehículo se vendiera o se cambiara su domicilio y deciden matricularlo en su nuevo lugar de residencia, se recibirán placas nuevas con las mismas letras y los mismos números, pero con la leyenda del municipio de dónde queda rematriculado.

Quiere decir esto que los números son constantes y permiten la plena identificación del vehículo, sin necesidad de que tenga que estar escrito en la placa el municipio en el cual está matriculado. Con todo, la información siempre podrá ser validada por las autoridades de tránsito en sus respectivas bases de datos.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El artículo 1° de la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1383 de 2010, le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito, definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Según el Código Nacional de Tránsito, la placa es el mecanismo de identificación de un vehículo y tiene carácter ‘intransferible e inmodificable’, por lo que deberá acompañarlo hasta que se presente la destrucción del mismo.

Artículo 43. Diseño y elaboración. “Corresponde al Ministerio de Transporte diseñar y establecer las características y ficha técnica de la placa única nacional para los vehículos automotores, asignar sus series, rangos y códigos, y a las autoridades de tránsito competentes o a quien el Ministerio de Transporte autorice, su elaboración y entrega”.

Artículo 44. Clasificación. “Las placas se clasifican, debido al servicio del vehículo, así: de servicio oficial, público, particular, diplomático, consular y de misiones especiales”.

Artículo 45. Ubicación. “Los vehículos automotores llevarán dos (2) placas iguales: una en el extremo delantero y otra en el extremo trasero (). Ningún vehículo automotor matriculado en Colombia podrá llevar, en el lugar destinado a las placas, distintivos similares a estas o que la imiten, ni que correspondan a placas de otros países, so pena de incurrir en la sanción prevista en este Código para quien transite sin placas; estas deben estar libres de obstáculos que dificulten su plena identificación”.

“Parágrafo. En caso de hurto o pérdida de la placa, se expedirá el duplicado con el mismo número”.

3. DEL ARTICULADO EN GENERAL

El proyecto consta de tres artículos, incluido el relativo a vigencia, y básicamente consiste en la adición de un parágrafo al artículo 43 del Código de Tránsito. Señalando un plazo de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la norma, para que el Ministerio de Transporte modifique el diseño, eliminando el nombre del municipio o distrito de la placa. Es un proyecto sucinto para una problemática puntual.

4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Estimamos que resulta muy conveniente el presente proyecto de ley que ponemos a consideración de los Honorables Congresistas, toda vez que al eliminar el nombre de la ciudad, municipio o distrito donde se encuentra matriculado el vehículo, se elimina el factor que genera la distorsión en el mercado y en el

recaudo del impuesto de rodamiento. No habrá motivo para que el ciudadano perciba algún tipo de discriminación estadística ni para que sientan que pierden recursos si llegaran a matricular su automotor en el municipio donde realiza la mayor parte del rodamiento. De esta manera los recursos podrán ser alocados eficientemente y utilizados para el mantenimiento y mejora de la malla vial.

Por lo anterior, invito a los Honorables Congresistas a que acompañen y enriquezcan este proyecto de ley, que tiene como propósito eliminar del diseño de la placa única nacional para los vehículos automotores el nombre o municipio o distrito donde se matriculó.

5. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)”

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

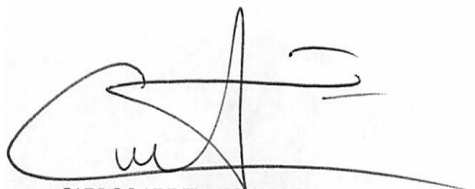
- Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

- Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Cordialmente,



CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

... C.A. ... CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de Agosto del año 2022

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

No. 137 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:
HR Carlos Adolfo Ardila Espinosa

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2022
CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la Nación “el Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la Ley.* Reconózcase como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación a los usos, representaciones, expresiones, conocimientos, y técnicas artesanales del Departamento de Putumayo y el municipio del Valle del Guamuez y exáltase el Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano, por ser una propuesta de salvaguardia de las diferentes expresiones artesanales con notable tradición en la región fronteriza.

Artículo 2°. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas para la ejecución e implementación de los siguientes proyectos:

- a) Promover la salvaguardia de las tradiciones artesanales del municipio del Valle del Guamuez y en el Departamento del Putumayo en coordinación con la Gobernación y la alcaldía municipal y fomentar el Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano como estrategia de salvaguardia.

Parágrafo: Las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con los respectivos programas y proyectos de inversión, que serán presentados con anterioridad en cada vigencia por parte del Gobierno municipal o la Entidad que lo represente.

Artículo 3°. La Nación, a través del Ministerio de Cultura, en coordinación con la Gobernación del Putumayo y la alcaldía del Valle del Guamuez contribuirán a la salvaguardia de las tradiciones

artesanales del departamento y el municipio y al fomento del Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano.

Parágrafo: El Ministerio de Cultura asesorará el desarrollo de las postulaciones pertinentes a la Lista Representativa Cultural del Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como acompañará la elaboración e implementación del Plan Especial de Salvaguardia correspondiente, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015, el Decreto 2358 de 2019 y la Resolución 0330 de 2010, promoviendo la participación ciudadana en materia cultural.

Artículo 4°. El Congreso de la República de Colombia exalta al Municipio Valle del Guamuez del Departamento de Putumayo como promotor de los valores culturales.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su aprobación, sanción y publicación

Cordialmente,



CARLOS ARDILA ESPINOSA

Representante a la Cámara

Departamento del Putumayo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- 1. Antecedentes.
- 2. Contexto Histórico y Objeto del Proyecto.
- 3. Marco Normativo y Jurisprudencia.
- 4. Conveniencia del Proyecto de Ley.
- 5. Articulado del Proyecto de Ley.
- 6. Observaciones y Comentarios Recibidos
- 7. Conclusiones
- 8. Conflictos de interés.

1. ANTECEDENTES

Este Proyecto de Ley es de autoría del Honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa y fue radicado el 20 de julio de 2022 ante la Secretaría de la H. Cámara de Representantes.

El anterior proyecto tuvo acogida en el Congreso de la República, puesto que en la legislatura 2018-2022 fue radicado por el Honorable Representante Carlos Ardila el 20 de julio de 2022 y fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, por considerarlo de su competencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 3ª de 1992.

Fue aprobado en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de

Representantes en sesión del 16 de diciembre de 2020.

Así pues, la Mesa Directiva de la célula legislativa, procedió a realizar la designación del ponente para primer debate correspondiéndole a la Honorable Representante Adriana Gómez Millán y fue aprobado por unanimidad en la plenaria de la Cámara de Representantes el 13 de abril de 2021.

Para el 20 de septiembre de 2021, la iniciativa fue radicada ante el Senado de la República y asignando como ponente el Honorable Senador Julián Bedoya. Lastimosamente, esta iniciativa legislativa no tuvo tercer debate por cuestiones en la agenda legislativa.

Así mismo, este proyecto de ley cuenta con el apoyo del Ministerio de Cultura.

2. CONTEXTO HISTÓRICO Y OBJETO DEL PROYECTO

El Objeto del Proyecto de ley es declarar Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano, por ser una manifestación cultural en sus diferentes expresiones, con notable tradición en la región fronteriza.

El “Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano” es el más importante y representativo del Municipio Valle del Guamuez en el Departamento del Putumayo, donde la diversidad Cultural en las diferentes áreas artísticas, costumbres, tradiciones, artesanías, entre otras, han permitido que diferentes Regiones de Colombia sean partícipes de este encuentro como también se abran las fronteras y nuestros hermanos Ecuatorianos sean nuestros invitados especiales, a este importante Encuentro Cultural y Artesanal para estrechar esos lazos de amistad y confraternidad que nos une por ser un municipio de frontera con la hermana República del Ecuador.

Reseña Histórica

El Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano inicia gracias a la iniciativa del Especialista Jesús Antonio Castillo Córdoba como gestor Cultural y Consejero Municipal de Cultura, quien en el año 1998 presenta a consideración este importante proyecto el cual fue acogido y avalado por la Administración Municipal en cabeza del Señor Nelson Astaiza Camilo y con la colaboración de la Gobernación de Putumayo, la Alcaldía Municipal, el Comercio de la Hormiga y el apoyo del Consejo Departamental de Cultura, el Consejo Municipal de Cultura y la Casa de la Cultura además de las Instituciones Sociales y educativas se realiza el “I ENCUESTRO CULTURAL Y ARTESANAL COLOMBO ECUATORIANO” los días 21, 22 y 23 del mes de abril de 1999 con la participación de más de 350 artistas y artesanos provenientes de los diferentes municipios del Departamento del Putumayo, de la ciudad de Pasto y de la República del Ecuador.

La música, la danza, el teatro, la pintura, las artesanías entre otras áreas artísticas engalanaron

este evento donde más de 4.000 personas disfrutaron de este espectáculo y donde se demostró la calidad artística y artesanal como también la amabilidad y hospitalidad de los anfitriones del Municipio Valle del Guamuez.

El Esp. Jesús Antonio Castillo C. mirando cómo el pueblo valleguamuense se había apropiado de este gran evento cultural y lo tomaba como algo representativo del municipio, presentó una propuesta ante el Consejo Municipal para que se lo apruebe como patrimonio Cultural del Municipio y con aceptación del Honorable Concejo Municipal y el Señor alcalde Favio Arturo Paz O. Se logró que mediante Acuerdo No. 030 del 25 de noviembre de 2004 se lo Institucionalice como Patrimonio Cultural del Municipio.

En año 2011 se logra que mediante Ordenanza No. 624 del 31 de marzo de 2011 la Asamblea Departamental lo declare al Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano como Patrimonio Cultural Intangible del Departamento del Putumayo.

A la fecha ya se han realizado 11 eventos los cuales se desarrollan cada dos años y cada Encuentro Cultural y Artesanal ha ido aumentando en calidad y cobertura de participación podemos decir que tenemos más de 600 participantes de Colombia y Ecuador, además de la participación de las Instituciones Educativas Oficiales y Privadas, de las Colonias residentes en el Municipio, grupos juveniles y grupos étnicos.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIA

Marco Normativo¹

En Colombia, existen normas que han buscado generar las bases y desarrollos para el fomento y protección a los bienes culturales materiales e inmateriales del país.

- **Ley 397 de 1997**, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.
- **Ley 1037 de 2006**, que aprueba la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, a fin de: i) salvaguardar el Patrimonio Cultural Inmaterial; ii) respetar el patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos e individuos de que se trate; iii) sensibilizar en el plano local, nacional e internacional sobre la importancia del patrimonio cultural inmaterial y de su reconocimiento recíproco y; iv) cooperar y prestar asistencia internacional.
- **Ley 1185 de 2008**, que modifica y adiciona la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997).

- **Decreto 2941 de 2009**, que reglamenta lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de Naturaleza Inmaterial y donde se establecen las artes populares, como la recreación de tradiciones musicales que han sido perpetradas por la misma comunidad.

Jurisprudencia:

En atención al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional², existen un conjunto de criterios claros con relación a la protección del patrimonio cultural, que deben ser tenidos en cuenta por el legislador, en este sentido existe un deber constitucional y moral de fomentar y proteger todos aquellos actos que constituyan un valor cultural y artístico que abran la posibilidad de un conocimiento más amplio y profundo sobre las tradiciones que nos construyen como Nación.

Es por esta razón que le corresponde al legislador reglamentar los mecanismos para la promoción de manifestaciones culturales alineadas con los principios del Estado.

- **Sentencia C-671 de 1999. Corte Constitucional.** Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 63 de la Ley 397 de 1997. “La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad” y la importancia del derecho fundamental “al acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades”, esto es que “a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado.
- **Sentencia C-742 de 2006. Corte Constitucional.** Acción pública de inconstitucionalidad contra algunos apartes del artículo 4° de la Ley 397 de 1997, en la cual se concluye que, haciendo uso de la libertad de configuración política, al legislador le corresponde reglamentar los mecanismos para la protección del patrimonio cultural de la Nación.
- **Sentencia C-120 de 2008. Corte Constitucional.** Control de constitucionalidad de la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, con la cual se establece que los fines perseguidos por este tratado internacional son afines con los mandatos constitucionales toda vez que contribuyen activamente al

¹ (i) Ley 397 de 1997 (ii) Ley 1037 de 2006 (iii) Ley 1185 de 2008 (iv) Decreto 2941 de 2009

² Sentencia C-671 de 1999, Sentencia C-742 de 2006, Sentencia C-120 de 2008, Sentencia C-434 de 2010, Sentencia C-111 de 2017.

reconocimiento de la diversidad, apoyo a la investigación y educación, integración, equidad y cooperación internacional, y se aclara el ámbito de protección de este patrimonio al decir que comprende *“los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural”*.

- **Sentencia C-434 de 2010. Corte Constitucional.** Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial) y 3° (parcial) de la Ley 706 de 2001. Señala el mandato que tiene el Estado de fomentar la no discriminación en el acceso de la ciudadanía al derecho a la cultura según la normativa internacional y los principios constitucionales. Esto implica un deber en dos sentidos: admitir las diferentes expresiones culturales de una comunidad y no rechazar su reconocimiento o protección debido al grupo o las actividades que sus miembros realicen. Asimismo, esta sentencia explica el entendimiento que debe darse a una discriminación injustificada de conformidad con un juicio de igualdad. Según esto, una iniciativa legislativa que busque incluir una práctica social específica como parte del patrimonio cultural inmaterial de la nación debe ser sometida a un juicio de aceptabilidad de carácter leve cuando no busca restringir un derecho constitucional o afectar a poblaciones vulnerables. Por lo tanto, en respeto de la amplia capacidad regulatoria del Congreso, lo único que se debe tener en cuenta es que se tenga una finalidad y un medio no prohibidos por la Constitución, así como idóneos para asegurar el goce de los derechos.
- **Sentencia C-111 de 2017. Corte Constitucional.** Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 2° de la Ley 993 de 2015, en la que se reconocen algunas de las manifestaciones acogidas en los criterios de aceptación de una práctica como parte del patrimonio cultural inmaterial de la nación, entre las cuales se encuentran las artes populares, entendidas como las *“tradiciones musicales, dancísticas, literarias, audiovisuales y plásticas que son perpetuadas por las mismas comunidades”*, así como los actos festivos y lúdicos que comprenden *“los acontecimientos sociales y culturales periódicos, con fines de esparcimiento o que se realizan en un tiempo y un espacio con reglas definidas y excepcionales, generadoras de identidad, pertenencia y cohesión social”*. De igual manera, en esta sentencia se retoman

los criterios observados para dotar a una práctica cultural de este estatus, tales como su: i) pertinencia; ii) representatividad; iii) relevancia; iv) naturaleza e identidad colectiva; v) vigencia; (vi) equidad; y (vii) responsabilidad.

A Nivel Internacional

- **Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –incorporado al ordenamiento colombiano por medio de la Ley 75 de 1968³**– reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y dispone la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, entre ellas, medidas dirigidas a la conservación, desarrollo y difusión de la cultura.
- **Artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”–incorporado al ordenamiento mediante la Ley 319 de 1996⁴**– integra al sistema regional de protección de derechos humanos el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, y reitera la obligación del Estado de adoptar medidas para el desarrollo y difusión de la cultura.
- **Artículo 5-e-vi de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial –incorporada en nuestro ordenamiento mediante la Ley 22 de 1981⁵**– establece el derecho de todos a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales.
- **Artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño –incorporada al ordenamiento normativo nacional mediante la Ley 12 de 1991⁶**– establece la obligación del Estado de respetar y promover el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística, y de propiciar oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento. Convenciones internacionales incorporadas al ordenamiento nacional y que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Siempre tendrá una importancia significativa el exaltar las expresiones culturales de nuestra Nación mediante disposiciones como la aquí puesta a consideración del Congreso de la República. No

³ Ley 75 de 1968.

⁴ Ley 319 de 1996.

⁵ Ley 22 de 1981.

⁶ Ley 12 de 1991.

sólo por los efectos simbólicos de la normatividad que protege el Patrimonio Cultural Inmaterial, sino por las disposiciones que, al autorizar apropiaciones presupuestales, le señalan a la Rama Ejecutiva desde el Legislativo cuáles son las manifestaciones que se consideran de especial relevancia en las diferentes regiones del país, pero siempre respetando las disposiciones legales y constitucionales en cuanto a ordenación del gasto.

En esta ocasión se trata del Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano, una manifestación que tiene lugar en el Valle del Guamuez y que propicia el intercambio cultural y económico con los habitantes del hermano país del Ecuador, dinamiza las artes y artesanías de la comunidad valleguamunce, y contribuye a la formación de niños y niñas en un ambiente lúdico, artístico e integral.

El proyecto también abre la posibilidad para que los gestores culturales que participan en la realización del Encuentro puedan participar de la oferta estatal de estímulos que anualmente ofrece el Ministerio de Cultura, en lo que ha mostrado ser una política pública acertada de promoción y fomento de la actividad cultural en Colombia.

Por ello invito a los Honorables Congresistas a acompañar este proyecto de Ley con su voto, a favor de las manifestaciones culturales que se aglutinan alrededor del Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano.

5. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

Con base en los fundamentos anteriores, se pone a consideración de los honorables Congresistas el texto del presente proyecto de ley que busca que, mediante ley, se pueda Declarar Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano, por ser una manifestación cultural en sus diferentes expresiones, con mucha tradición en la región fronteriza.

Igualmente, que se dispongan las asignaciones presupuestales necesarias para la promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiamiento del Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano, dejando al Ministerio de Cultura, como la entidad encargada de velar por la protección y promoción de este patrimonio

6. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS RECIBIDOS

• Ministerio de Cultura:

Indican en primer lugar que “...el Encuentro es un proceso impulsado como un proyecto cultural. En ese sentido, cabe recordar que en la definición de patrimonio cultural inmaterial que promueve la Convención para la salvaguardia de 2003, adoptada mediante la Ley 1037 de 2006, se favorecen manifestaciones cuya recreación se da de manera espontánea (...) Por ende, al tratarse de un Encuentro cuyo origen se remonta a 1998, es importante tener en cuenta que las manifestaciones culturales que tienen concordancia con la definición

de patrimonio cultural inmaterial serían las expresiones artesanales que el Encuentro ayuda a promover y fomentar. Por ende el Encuentro tiene un carácter más como un proyecto de salvaguardia de dichas manifestaciones tradicionales”.

Señalan además la necesidad de impulsar la construcción de las medidas apropiadas de salvaguardia para contribuir a su viabilidad futura de la mano con los portadores de la manifestación; realizar un mayor énfasis en las tradiciones artesanales que desarrollan en el Encuentro, pues son estas las que se han definido como patrimonio cultural inmaterial.

7. CONCLUSIONES

El patrimonio cultural tanto material como inmaterial es muy importante, ya que, a través de esta, se forma una relación entre las personas con la historia y sus legados, es por esto que se considera fundamental y de vital importancia todo lo que se pueda hacer en pro de conservar y salvaguardar el patrimonio material o inmaterial cultural de la Nación, ya que en esta época, la tecnología ha distanciado en gran parte la transmisión del patrimonio inmaterial de la Nación.

En el caso concreto, el proyecto busca declarar patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano, pues con el paso de los años existe un riesgo latente de la pérdida de estas tradiciones culturales como consecuencia de la adopción y apropiación de nuevas culturas. La protección al Patrimonio Cultural, se da por la necesidad de preservarla, a fin de poder trasmitirla a las futuras generaciones, ya que la no protección de nuestras raíces culturales incide en la falta de arraigo y el abandono de los territorios.

Contar con una Ley de la República que declare patrimonio cultural inmaterial de la Nación este Encuentro, permitirá la creación de programas gubernamentales y la correspondiente financiación con recursos públicos para su salvaguardia y protección. Dicha declaración permitirá favorecer el relevo generacional y garantizar la permanencia de esta actividad como una identidad cultural que perdure a través del tiempo.

La exaltación que se pretende realizar al Encuentro Cultural y Artesanal Colombo Ecuatoriano por ser una manifestación cultural en sus diferentes expresiones, es fundamental porque dinamiza la economía, el comercio local y fomenta el turismo, en el municipio del Valle del Guamuez.

Finalmente, es importante destacar que el patrimonio cultural es irremplazable, pues es producto de las vivencias y creencias de cada cultura y transmitida de generación en generación, dándole una identidad a las personas que hacen parte de ella. Por tal motivo, la declaratoria contenida en este Proyecto de Ley, garantizará que toda esta cultura sea conocida, disfrutada y estudiada no sólo por los colombianos sino por el resto del mundo.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Ahora bien, procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula

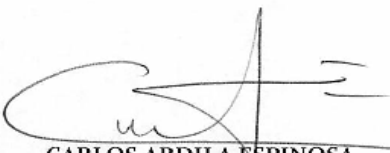
un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

- *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).*

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Cordialmente,


CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

C.A. N.º. 1		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL			
El día	16	de	Agosto del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
Nº.	138	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
HR Carlos Adolfo Ardila Espinosa			
SECRETARIO GENERAL			

PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2022
CÁMARA

por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto establecer medidas que contribuyan a reducir el impacto económico y social que sufren las regiones de Colombia como consecuencia de los cierres de vías terrestres.

Artículo 2°. *Definición de ruta alterna.* Cuando se presenten circunstancias que impidan la comunicación entre capitales de departamentos vecinos durante más de tres (3) días calendario continuos, el Ministerio de Transporte deberá expedir un acto administrativo en el cual defina una ruta alterna que garantice la movilidad de personas y carga entre las ciudades afectadas.

El acto administrativo de que trata este artículo deberá expedirse a más tardar al quinto (5°) día calendario de iniciado el cierre de la vía.

Artículo 3°. *Reducción de la tarifa de peaje.* Si, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, la ruta alterna definida por el Ministerio de Transporte implica tiempos de desplazamiento iguales o superiores al 50% del recorrido promedio de la vía cerrada, en el mismo acto administrativo se deberá ordenar la modificación temporal de las tarifas de peaje de la ruta alterna designada, descontando, como mínimo, un 50% del valor de la tarifa vigente para todas las categorías de vehículos que tengan como origen o destino la región afectada por el cierre vial.

El descuento de que trata este artículo estará vigente hasta que la vía principal se encuentre operando normalmente.

Artículo 4. *Pago del peaje de retorno.* En caso que no sea posible pasar de un punto a otro de una vía por cierre, los conductores que decidan regresar por la misma vía podrán hacerlo sin pagar los peajes de retorno hacia el punto de partida inicial.

Parágrafo 1°. Para hacer efectiva la exención planteada en el presente artículo será suficiente con que el conductor acredite el pago de la tarifa en la estación de peaje ubicada antes del punto en el que sea posible tomar la vía de retorno hacia el punto de partida. Dicho pago debe hacerse efectuado dentro de las doce (12) horas previas a la presentación del ticket en las estaciones de peaje en el viaje de retorno.

Artículo 5°. *Cierres programados.* Lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la presente Ley no aplica para las circunstancias de cierres de vías por mantenimiento, eventos culturales, deportivos o cualquier otro que haya sido debidamente programado e informado a los usuarios por parte del operador de la vía.

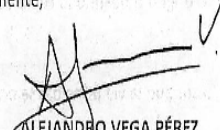
Artículo 6°. *Baños portátiles.* En caso de que el cierre de una vía supere las doce (12) horas, el concesionario o la entidad responsable de la operación de la vía deberá poner al servicio de los usuarios baños portátiles, los cuales deberán estar disponibles mientras dura la contingencia de cierre permanente o temporal.

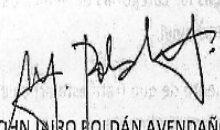
Artículo 7°. *Aviso de riesgo.* Si el concesionario o la entidad responsable de la operación de la vía evidencian la existencia de riesgos graves para la seguridad física de quienes decidan esperar hasta que se permita el paso en los puntos de cierre, deberá dar aviso sobre la situación a través de los operarios en el lugar donde se encuentran los usuarios y difundir la información en las redes sociales y página web de la concesión o de la entidad respectiva.

Artículo 8°. *Aviso a la fuerza pública.* En caso de que los usuarios de la vía decidan esperar en los puntos de cierre la reapertura de la vía en horas de la noche, el concesionario o la entidad responsable de la operación de la vía deberán dar aviso inmediato a las Fuerzas Militares y de Policía para que acudan al lugar a fin de garantizar la seguridad.

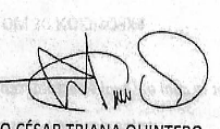
Artículo 9°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de su publicación en el **Diario Oficial**.

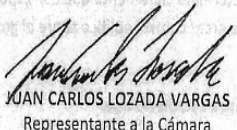
Atentamente,

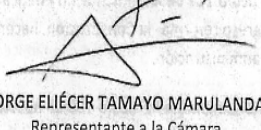

ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

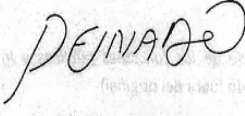

JOHN JAIRO FALDÁN AVENDAÑO
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

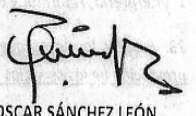

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

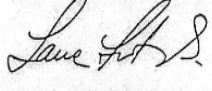

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

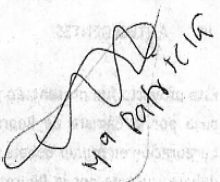

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Partido de la U


JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia


OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca


LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ
Senadora de la República
Partido Liberal Colombiano


YARA PATRICIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY 141 DE 2022 CÁMARA

por la cual del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.

I. FACULTAD DEL CONGRESO.

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Adicionalmente, el artículo 150 de nuestra Carta Política estableció que:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”. (Resaltado fuera del original)

II. OBJETO DEL PROYECTO.

El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas que contribuyan a reducir los efectos que surgen como consecuencia del cierre de las vías terrestres en Colombia que comuniquen capitales de departamento durante más de tres (3) días calendario continuos.

III. ANTECEDENTES.

Este proyecto fue presentado por el autor en las legislaturas 2019-2020 y 2020-2021 en su paso por la Cámara de Representantes. Fue aprobado por la Comisión Sexta de dicha Corporación en primer debate en mayo de 2021 y contó con ponencia positiva para segundo debate, suscrita por la Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Adriana Gómez Millán, ingeniera civil. Sin embargo, por motivos de agenda no fue posible su discusión en segundo debate en la Plenaria, razón por la cual fue finalmente archivado.

Dado que la aprobación de este proyecto redundaría en un enorme beneficio para los habitantes y empresarios de todas las regiones del país, se pone nuevamente a consideración del Honorable Congreso de la República.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

● Cobro de peajes en Colombia

El cobro de peajes en Colombia tiene sustento en el artículo 338 de la Constitución Política, por el cual se establecen reglas para la imposición de tasas y contribuciones, en el cual se dejó claro que el sistema y método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos que los creen.

Mediante el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones sobre el sector transporte, se estableció lo siguiente:

“Artículo 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la

nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

- a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.*
- b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial.*
- c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio.*
- d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;*
- e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.*

Parágrafo 1°. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

Parágrafo 2°. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

Parágrafo 3°. Facúltase a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1°.

Parágrafo 4°. Se entiende también las vías “Concesionadas”.

De acuerdo con la norma precitada, para financiar la construcción, operación y mantenimiento de las vías se puede acudir a la financiación a través del cobro de peajes, como un cobro por “*el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios*”, pago del que están exentos los vehículos señalados en el literal b del mismo artículo y cuyo valor será determinado teniendo en cuenta, entre otros, “*un criterio de equidad fiscal*”.

En Colombia, la competencia para determinar todo lo relacionado con los peajes, incluida la tarifa a cobrar, recae en el Ministerio de Transporte quien, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 87 de 2011, en su calidad de suprema autoridad del Sector Transporte y del Sistema Nacional de Transporte, emite concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación, los departamentos, distritos y municipios.

● **Cierre de vías y cobro de peajes**

Por las condiciones geográficas y sociales del país, los cierres viales en Colombia son noticias comunes. Esta situación obliga en muchos casos a los habitantes de diversas regiones del país en las que sólo se cuenta con una vía en buenas condiciones para conectarse con otras a transitar por vías alternas que implican aumentos significativos en los tiempos y longitud de los recorridos, lo que representa a su vez un necesario incremento en los costos de los desplazamientos.

El cierre de una vía principal de conexión interregional tiene serias consecuencias para los habitantes de una región que ve truncada la posibilidad de utilizarla. Desde pérdidas económicas por la imposibilidad de sacar sus productos para ser vendidos en los grandes centros de consumo, hasta la pérdida de citas o tratamientos médicos que son ofrecidos en ciudades con mejor infraestructura.

Sólo en el departamento del Meta, de acuerdo con cifras de Fenalco, se estima que por cada día de cierre de la vía que conecta a Villavicencio con Bogotá y el centro y el norte del país, a 2019, se perdían más \$50 mil millones de pesos diarios, que significan, además, la pérdida de numerosos puestos de trabajo e incluso la quiebra para muchos de los productores y empresarios de la región.

En el caso del cierre de la vía Panamericana registrado en inicios de 2018 y que afectó principalmente al departamento de Nariño, los comerciantes reportaron pérdidas por más de \$80 mil millones de pesos por cuenta de impacto en los sectores transporte y agrícola, entre otros¹.

¹ <https://www.larepublica.co/economia/mas-de-80-de-perdidas-por-paro-en-la-panamericana-se-concentra-en-narino-2847792>

Además del incremento sustancial de tiempo en los desplazamientos, el aumento de kilómetros a recorrer también afecta las finanzas de los empresarios de la región que se traslada a los habitantes de la misma. Mayor tiempo en los recorridos implica necesariamente un mayor gasto de combustible lo que encarece el valor de los pasajes de servicio público y los fletes de carga, así como el costo final del recorrido para quienes transitan en vehículos particulares.

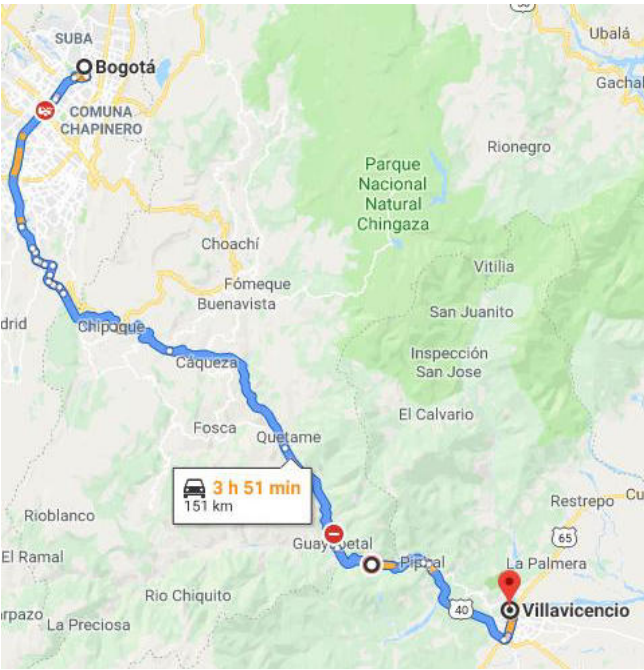
Dichos incrementos en los costos no solo reducen la competitividad de las regiones así afectadas, sino que encarece el costo de alimentos en las regiones y, además, restringe la llegada de turistas que deseen viajar por tierra, afectando el derecho fundamental al trabajo de los empleados de las empresas dedicadas al sector turismo que suelen tener vinculaciones por las temporadas altas y fines de semana, quienes pierden la oportunidad de laborar ante la ausencia de turistas y viajeros.

Adicional al incremento de tiempo y longitud de los recorridos, los conductores de los vehículos de las vías alternas en muchos casos se ven abocados al pago de más peajes que los que deben pagar en sus rutas tradicionales, lo que implica un costo adicional que deben soportar por cuenta de los cierres de las vías y otro costo que se termina sumando al valor de los fletes y, consecuentemente, al valor de los alimentos, mercancías y bienes que deban ser trasladados.

A continuación, se muestran dos ejemplos de las modificaciones en sus recorridos que deben soportar quienes deban utilizar las vías alternas como consecuencia de los cierres en las vías principales de conexión.

- Vía Bogotá - Villavicencio

La vía Bogotá – Villavicencio es la única que conecta de forma expedita a la Orinoquía con el centro y norte del país. El recorrido normal que conecta a estas dos ciudades recorre 150 kilómetros y toma un tiempo promedio de 4 horas desde la capital del Meta hasta el centro de Bogotá.



Cuando se presentan cierres en la vía Bogotá-Villavicencio, los habitantes del Meta y de toda la Orinoquía, tienen solo dos rutas alternativas para llegar a la capital del país, una que pasa por la Concesión del Sisga y la otra por los municipios de Aguazul en Casanare y Sogamoso en Boyacá.

La primera ruta alterna, esto es la que pasa por la Concesión del Sisga tiene una longitud de 345 kilómetros, es decir más del doble del recorrido inicial en distancia y tiempo, al tomar casi 8 horas. Adicionalmente, esta vía se encuentra en unas condiciones muy regulares que no permiten garantizar la seguridad de los viajeros y de los vehículos en los que se transportan, por esta razón no es la más utilizada pese a ser el camino más corto entre las dos opciones de vías alternas disponibles.

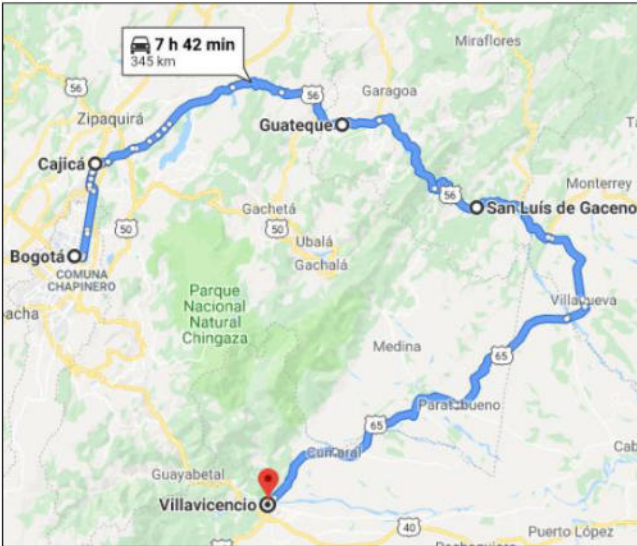


Imagen 4. Ruta alternativa Bogotá – Villavicencio vía Sisga.
Fuente: Google Maps

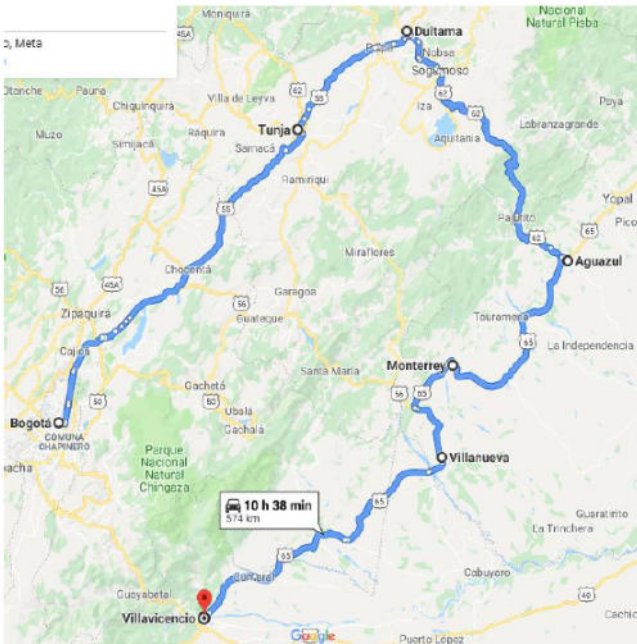


Imagen 5. Ruta alternativa Bogotá – Villavicencio vía Aguazul - Sogamoso.
Fuente: Google Maps

La segunda vía alterna, la más utilizada, que pasa por los municipios de Aguazul en el Casanare y Sogamoso en Boyacá, tiene una longitud de 574 kilómetros, es decir casi 4 veces más del recorrido inicial, con una duración de tiempo promedio de casi 11 horas, esto es 7 horas más de las que normalmente toma llegar de Villavicencio a Bogotá.

Además del incremento en la distancia y tiempo del recorrido, también hay un aumento en el costo

de los peajes en las rutas alternas, especialmente en la más utilizada, esto es la que pasa por Aguazul y Sogamoso. A continuación, se evidencia la diferencia en el costo de los peajes para las dos rutas alternas en comparación con la vía principal que conecta a Bogotá con Villavicencio:

Valor Peajes Rutas Bogotá - Villavicencio Vehículos Categoría I					
Ruta Regular Bogotá - Guayabeta - Villavicencio		Ruta Alterna 1 Bogotá - Guateque (Sisga) - Villavicencio		Ruta Alterna 2 Bogotá - Sogamoso - Aguazul - Villavicencio	
El Boquerón I y II	\$14.300	Salida Norte de Bogotá - Andes	\$9.600	Salida Norte de Bogotá	\$9.600
Naranjal	\$12.200	El Roble	\$8.900	El Roble	\$8.900
Pipiral	\$20.100	Macheta	\$14.700	Albarracín	\$8.900
Total peajes ruta regular	\$46.600	San Pedro	\$9.300	Tuta	\$8.900
		Veracruz	\$7.400	El Crucero	\$9.200
		Puente Amarillo	\$4.000	San Pedro	\$9.300
		Total Peajes Ruta Alterna 1	\$53.900	Veracruz	\$7.400
		Diferencia ruta alterna 1 vs ruta regular	\$7.300	Puente Amarillo	\$4.000
			16%	Total Peajes Ruta Alterna 2	\$66.200
				Diferencia ruta alterna 2 vs ruta regular	\$19.600
					42%

Tabla 2. Comparación Peajes Rutas Bogotá – Villavicencio
Fuente: Datos del INVIAS y la ANI, elaboración UTL H.S. Alejandro Vega Pérez

Respecto del incremento del 16% en el pago de peajes al transitar por la Ruta Alterna 1 debe considerarse que es la menos utilizada por los conductores de vehículos particulares y que no es transitada por los vehículos de servicio público legalmente autorizados precisamente por el mal estado de esta vía. Por el contrario, la ruta más utilizada es justamente la que implica un mayor incremento en el valor final de peajes pagados equivalente al 42% en comparación con el costo que se pagaría si se pudiera utilizar la carretera regular que comunica a Bogotá con Villavicencio, además de ser la ruta con mayor tiempo de recorrido.

- Vía Riohacha – Santa Marta – Barranquilla.

Dado que en la capital de la Guajira no hay suficientes especialistas médicos para atender las necesidades de los habitantes del departamento, es común que éstos se desplacen hacia Barranquilla para ser atendidos allí, entre otras razones, considerando el desarrollo de ésta última ciudad en comparación con la primera. La ruta común, ruta 90, que pasa por Santa Marta, capital del departamento vecino de la Guajira, tiene una duración promedio de 4 horas y media, tal como se muestra en la siguiente imagen:

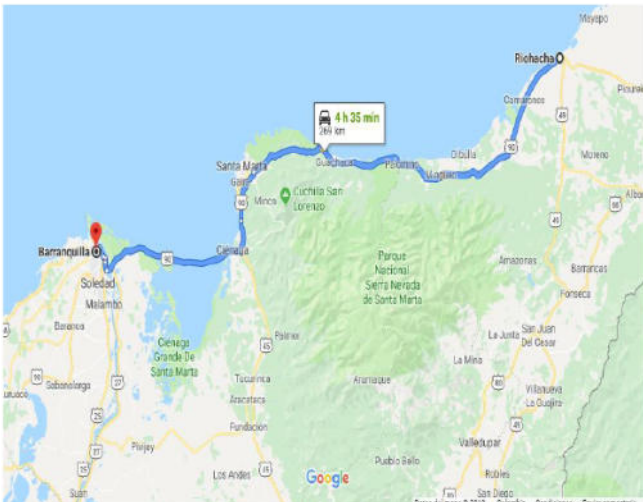
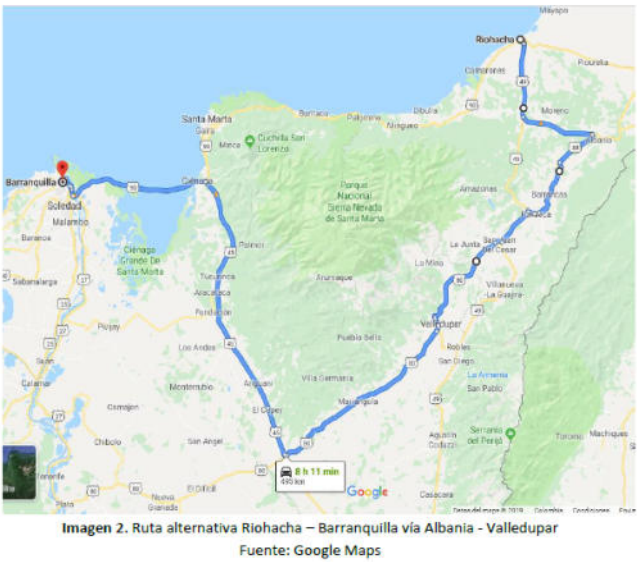


Imagen 1. Ruta regular Riohacha – Barranquilla.
Fuente: Google Maps

No obstante, cuando se presentan protestas de la comunidad a la altura del municipio de Palomino en el departamento de la Guajira, los viajeros deben tomar la ruta alterna que pasa por los municipios de Albania, Hatonuevo, Fonseca, Valledupar, Bosconia, Fundación, Ciénaga, para, finalmente, llegar a Barranquilla, luego de un recorrido de más de 8 horas, es decir casi el doble de tiempo.



De las imágenes 1 y 2 es evidente que cuando no es posible transitar por la vía regular para conectar las ciudades de Riohacha y Barranquilla hay un incremento en el tiempo de desplazamiento de casi el doble del que toma normalmente para viajar entre estas dos ciudades, lo que evidentemente implica un sobrecosto en gastos de combustible de los vehículos que deben hacer el recorrido por la vía alterna que va hasta Valledupar.

Adicionalmente, tomar la ruta alterna para llegar desde la ciudad de Riohacha hasta Barranquilla representa una diferencia en el pago de peajes que conlleva un recargo del 35% en el pago de peajes, como se muestra a continuación:

Valor Peajes Rutas Riohacha - Barranquilla Vehículos Categoría I			
Ruta Regular Riohacha - Santa Marta		Ruta Alterna Riohacha – - Valledupar - Barranquilla	
Neguanje	\$10.100	San Juan	\$9.400
Tasajera	\$11.100	Valencia	\$8.500
Puente Laureano	\$11.100	El Copey	\$8.300
El Ebanal	\$10.100	Tucurínca	\$8.900
Total peajes ruta regular	\$42.400	Tasajera	\$11.100
		Puente Laureano	\$11.100
		Total Peajes Ruta alterna	\$57.300
Diferencia peajes ruta regular vs ruta alterna		\$14.900 35%	

Tabla 1. Comparación Tarifas de Peaje -Categoría I- 2022 Rutas Riohacha – Barranquilla
Fuente: Datos del INVÍAS y la ANI, elaboración UTL H.S. Alejandro Vega

En la siguiente tabla se presenta un resumen comparativo de las rutas iniciales vs las rutas alternas en los dos casos analizados en la cual se muestran los incrementos en términos de tiempo, kilómetros a recorrer y costo de peajes que deben asumir los conductores de los vehículos cuando las vías regulares se encuentran cerradas por cualquier causa:

	Riohacha – Barranquilla			
	Ruta regular	Ruta alterna	Incremento	Incremento porcentual
Tiempo promedio (Horas)	4,5	8	3,5	78%
Distancia (Kms)	269	493	224	83%
Valor Peajes (Vehículo Categoría I)	\$42.400	\$57.300	\$14.900	35%

	Bogotá - Villavicencio						
	Ruta regular	Ruta alterna 1	Incremento	Incremento porcentual	Ruta alterna 2	Incremento	Incremento porcentual
Tiempo promedio (Horas)	4	7,5	3,5	88%	10,7	6,7	168%
Distancia (Kms)	151	340	189	125%	574	423	280%
Valor Peajes (Vehículo Categoría I)	\$46.600	\$53.900	\$7.300	16%	\$66.200	19.600	42%

Tabla 3. Comparación Incremento de tiempos, kilómetros recorridos y peajes pagados
Fuente: Elaboración UTL Alejandro Vega Pérez

De la tabla anterior resulta claro que, en los casos analizados hay incrementos sustanciales no sólo en el costo económico directo pagado por concepto de peajes, sino que hay un aumento muy significativo en el número de horas gastadas en un recorrido por las vías alternas que alcanza hasta el 168% adicional del tiempo que normalmente se emplearía para llegar a los mismos destinos si las vías principales no sufrieran cierres por distintas causas. Así mismo, se evidencia una extensión de los kilómetros a recorrer que llega hasta un 280% en comparación con la ruta inicial, lo que implica un incremento directo en el costo final de los pasajes de transporte de pasajeros y de los fletes de carga.

● Justificación de las medidas propuestas

Como se demostró en el acápite anterior el cierre de las vías principales de conexión entre ciudades intermedias en aquellas regiones del país donde, por la geografía o por falta de desarrollo, no se cuenta con múltiples vías de acceso, implica pérdidas económicas muy significativas para las regiones por los aumentos de tiempo y longitud del desplazamientos por las rutas alternas que, en muchos casos, hacen inviable el transporte de carga y mercancías por cuanto no es posible para los productores pagar los sobrecostos de los fletes.

Es claro que la obligación de transitar por rutas más largas a las usuales impone a los usuarios forzados de las carreteras una obligación que resulta claramente injustificada y, por lo tanto, le corresponde al Congreso de la República establecer medidas que permitan equilibrar las cargas en favor de las personas así afectadas.

No sólo los viajeros regulares se ven afectados con el pago de más peajes por cuenta de recorridos más largos. También lo son, en mayor medida, los productores y los propietarios de alimentos y mercancías junto con los conductores y propietarios de los vehículos de carga quienes terminan pagando costos más altos por el transporte. Teniendo en consideración que son estas personas quienes con su trabajo contribuyen a la seguridad alimentaria

del país, se hace aún más patente la necesidad de generar mecanismos que sirvan para garantizar la realización de su labor en condiciones económicas más justas.

Para poner fin a esta situación de inequidad causada por circunstancias ajenas al control de los afectados, este proyecto de Ley propone que, cuando se presenten circunstancias que obliguen al cierre de las vías durante más de 3 días continuos u operaciones de vía con cierres parciales que impidan el tránsito regular de vehículos y, la ruta alterna a tomar por los conductores implique desplazamientos por rutas con tiempos de desplazamiento iguales o superiores al 50% del tiempo de recorrido promedio de la vía cerrada, el Gobierno Nacional deberá, dentro de los 3 días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho que ocasionó el cierre de la vía, expedir acto administrativo por el cual se ordene la modificación de las tarifas de peaje descontando, como mínimo, un 50% del valor vigente para la fecha del ajuste para todas las categorías de vehículos.

Por otra parte, hay que considerar que los cierres de las vías que tienen lugar por emergencias claramente son imprevisibles por todos los actores viales, incluidos los usuarios, pero que es inminente la necesidad de trasladar a los lugares de consumo los alimentos perecederos y el ganado, que va perdiendo peso por cada día que no está en labores de pastoreo, así como los requerimientos de viaje de muchos pasajeros. Por esta razón, se da un plazo perentorio al Ministerio de Transporte para que implemente un mecanismo estándar que permita identificar ágilmente a los vehículos que salen de las regiones afectadas y que transitarán en las rutas alternas para que puedan hacerse beneficiarios del descuento.

Con la anterior medida se busca, por una parte, garantizar que cuando ocurran los cierres las autoridades de todo orden tengan claro qué procedimiento seguir para determinar los vehículos beneficiarios de manera expedita, y, por la otra, evitar que personas que no son afectados por el cierre de la vía reciban el descuento aquí planteado.

De igual forma, teniendo en cuenta que, por ejemplo, en el caso del cierre actual de la vía Bogotá Villavicencio el Gobierno Nacional se tomó más de un mes y medio en anunciar la reducción del costo de peajes y que es regular que las autoridades se demoren en adoptar decisiones de este tipo, se da un plazo perentorio al Ministerio de Transporte para que expida el acto administrativo de modificación de las tarifas de peajes, así como un plazo para hacer efectiva dicha medida.

Por otra parte, como consecuencia de la imprevisibilidad de las causas de cierre es normal que los vehículos se encuentren transitando por la vía al momento de su ocurrencia. Incluso, dado que en ciertas vías hay puntos críticos que, a pesar de las contingencias del cierre, el tránsito suele ser autorizado en pocas horas, es normal que los conductores decidan voluntariamente esperar en

dichos puntos la reapertura del tránsito para evitar perder lo que se lleva de recorrido. No obstante, si se presenta la ocasión en que definitivamente no es posible reabrir el paso por el punto afectado o simplemente el conductor decide que no quiere esperar la reapertura, lo lógico es que se permita que dicha persona pueda retornar por la misma vía sin tener que pagar los peajes de regreso.

Para estos efectos se propone que en caso de que el cierre de la vía concesionada impida a los vehículos que se encuentren transitando por la misma llegar a su destino, deberá permitirse el retorno por la misma vía sin el cobro de peaje por el regreso, para lo cual bastará con que se acredite el pago del peaje inmediatamente anterior en el sentido contrario al del retorno.

Se establece que la acreditación del pago del peaje de retorno debe hacerse dentro de las doce (12) horas anteriores, por cuanto se considera que es un tiempo máximo probable de espera por parte de quienes deciden aguardar al cierre de la vía y, pese a ello, ven truncada la posibilidad de paso.

De otro lado, dado que las rutas alternas son mucho más largas y costosas, es normal que los conductores decidan pasar la noche en las vías esperando su reapertura. En consideración a esta situación, se establece que, cuando los cierres excedan las doce (12) horas, y se verifique la presencia de conductores esperando la reapertura de la vía, los concesionarios viales deberán disponer de baños portátiles en los puntos de aglomeración de vehículos, tanto para usuarios hombres como mujeres.

Adicionalmente, dado que se ha verificado la comisión de delitos como hurto en los puntos de espera, se establece que, si es imposible dar paso durante el día y los conductores y pasajeros deciden pasar la noche en los puntos de cierre, el concesionario deberá dar aviso inmediato a las Fuerzas Militares y de Policía para que garanticen su seguridad.

Por último, a fin de evitar la ocurrencia de accidentes en los que se vea afectada la vida y seguridad de los usuarios que decidan espera en el punto de cierre de la vía, se establece que, en caso de que haya riesgos, el concesionario u operador de la vía tendrán la obligación de avisar del peligro a quienes se queden esperando a través de los funcionarios en el lugar, así como difundir la información a través de sus redes sociales y página web.

V. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS.

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los autores, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo.

la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Ley 1185 de 2008, Artículo 1º. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico (...).

RESEÑA HISTÓRICA.

La Loa de los Santos Reyes Magos es la más antigua tradición escénica religiosa popular del municipio de Baranoa, la cual consiste en una dramatización que narra la llegada de los Reyes Magos a Belén de Judá. Cuenta la tradición oral que la primera escenificación debió realizarse en la década de 1870 y es una tradición enseñada por curas españoles que servían en esa población. Por ello, los historiógrafos consideran que la tradición tiene aproximadamente 142 años de permanencia en el municipio de Baranoa.

La representación escénica consiste en tomar las narraciones del Evangelio de Mateo y construir un libreto de 190 versos que representan 50 personas de Baranoa. Estos actores espontáneos se aprenden el papel, lo ensayan y lo representan en una escenografía al estilo de la arquitectura del siglo I de nuestra era y construida para tal fin en la plaza principal de Baranoa. La Loa se realiza anualmente, el sábado que sigue al 6 de enero de cada año. Antes la representación se efectuaba en la madrugada de cada 6 de enero, pero con el traslado de los festivos, la escenificación se trasladó al sábado y a partir de las 8 de la noche. No se conoce interrupción alguna en su escenificación.

De acuerdo con el Plan Especial de Salvaguardia de la Loa de los Santos Reyes Magos, realizada por el Ministerio de Cultura y la Gobernación del Atlántico, la Loa de Baranoa está enmarcada en las manifestaciones de tipo religioso, de forma que se ha constituido en el patrimonio local por excelencia

para los baranoeros. Su representatividad se hace notoria en la manera como la comunidad se ha apropiado de una celebración católica y la ha resignificado a partir del teatro, el canto, la música y el performance. Si bien los libretos y el guion de las escenas son motivo de polémica dado que no se precisa la autoría de los mismos.

Por esto, la tradición oral juega un papel fundamental en la significación y transmisión de la manifestación. Como patrimonio inmaterial, la Loa de Baranoa fortalece los valores morales y espirituales de los individuos y de la comunidad en general sin importar una adhesión religiosa.

En este sentido, la Loa reconstruye el hecho bíblico y, a partir de la teatralización, crea el espacio de la remembranza y carga de sentido las creencias de la comunidad. Por tanto, la Loa, como un hecho cultural, afianza las creencias de la comunidad al legitimar un hecho construido desde el discurso y asumido como verdad desde el ritual.

CARACTERÍSTICAS DE LA MANIFESTACIÓN.

Importancia de la declaratoria de patrimonio nacional inmaterial

De acuerdo con la UNESCO, el patrimonio cultural no comprende únicamente monumentos o colecciones de objetos, sino que también abarca tradiciones o expresiones que se heredan y que se transmiten de generación en generación, tales como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, y saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional.

En un mundo cada vez más globalizado, es imperativo proteger y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial pues es la garantía de que la diversidad cultural prevalezca, de forma que se contribuya al diálogo entre culturas y el respeto hacia otros modos de vida.

“La importancia del patrimonio cultural inmaterial no estriba en la manifestación cultural en sí, sino en el acervo de conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación. El valor social y económico de esta transmisión de conocimientos es pertinente para los grupos sociales tanto minoritarios como mayoritarios de un Estado, y reviste la misma importancia para los países en desarrollo que para los países desarrollados”, señala la UNESCO al respecto.

El patrimonio inmaterial es contemporáneo, tradicional y vigente al mismo tiempo, es decir que no solo incluye tradiciones heredadas del pasado, o tradiciones necesariamente de regiones alejadas, sino que también lo integran usos urbanos y rurales contemporáneos que caracterizan varios grupos culturales.

Para la UNESCO, el patrimonio inmaterial tiene un sentido integrador en la medida en que muchas tradiciones pueden no provenir

directamente de sus mismas regiones o población, sino que, en la globalización y expansión de las comunidades, terminaron adoptando tradiciones de otras y tomándolas por propias, el patrimonio cultural inmaterial no regionaliza, sino que integra a las regiones, contribuyendo a la cohesión social fomentando un sentimiento de ayuda y de crecimiento en las poblaciones.

Debe tener un sentido representativo de la comunidad a la cual pertenece, la comunidad es su razón de ser, sólo podrá ser patrimonio cultural en la medida en que las comunidades lo reconozcan, lo mantengan y lo transmitan a otras generaciones.

En el artículo de investigación sobre patrimonio inmaterial y su relación con la historia de los inmigrantes en Aracataca durante el siglo XX, Álvaro Ramírez Manjarrez expresa que el patrimonio cultural es lo heredado, a través de lo cual un grupo humano se valora a sí mismo en su propia identidad, en sus saberes colectivos, atributos históricos y características sociales. Al interior de este concepto subyacen dos aspectos: El de patrimonio material, que representa edificios, lugares y objetos, y el de patrimonio inmaterial, que indica manifestaciones, símbolos y representaciones entre otros, ambos contruidos por las acciones individuales y colectivas del ser humano.

Al mismo tiempo que hemos tratado de aproximarnos a una definición de lo que es el patrimonio cultural, debemos detenernos a considerar cuál es la importancia del patrimonio cultural inmaterial para los ciudadanos colombianos. En esta medida, podemos iniciar señalando que el concepto está en armonía con el carácter pluriétnico y multicultural de la nación expresado en nuestra Constitución Política.

Esto significa que, al reconocer y salvaguardar las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial, estamos dándole un espacio a la diferencia y actuando en favor de su respeto, promoviendo así la tolerancia hacia prácticas, costumbres y manifestaciones, que así no sean las nuestras, tienen un espacio en la configuración de nuestra nación (Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa Bogotá Humana, 2014, p.41).

Sin embargo, el estudio del patrimonio cultural inmaterial se justifica porque “es una categoría que agrupa un conjunto de manifestaciones culturales que las personas consideran importantes porque le asignan un valor especial. Estas manifestaciones tienen una amplia proyección en el tiempo y se mantienen activas al evidenciar las relaciones que los grupos humanos establecen con su entorno social, físico, ambiental e histórico. Y en esta medida, el patrimonio cultural inmaterial nos ayuda a entender quiénes somos y a qué grupo nos sentimos vinculados” (Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa Bogotá Humana, 2014, p.21).

En Colombia, conviene destacar la existencia de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, que es un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas

competentes y la comunidad, la cual está dirigida a aplicar un Plan Especial de Salvaguardia a las manifestaciones que ingresen en dicha Lista.

De acuerdo con la Ley 1185 de 2008, este Plan Especial de Salvaguardia se traduce en proyectos o acciones programáticas de política pública que perduran en el tiempo y que tienen como objetivo garantizar las manifestaciones de patrimonio material e inmaterial.

Con la normatividad actual, no es suficiente simplemente declarar como Patrimonio Inmaterial a las expresiones culturales que se quieran exaltar, sino que además es necesario salvaguardarlas e iniciar procesos de gestión para su sostenibilidad.

El auto sacramental de los reyes magos, una especie de teatro litúrgico, surge en el siglo X después de cristo. Como ocurrió con el teatro de la antigua Grecia, el teatro de la edad media tiene su origen en la religión. Martin de Riquer afirma que “el teatro medieval es un fenómeno cristiano nacido de la iglesia como institución y en la iglesia como edificio”. En ese mismo sentido dice: “la misa no es más que la reproducción conmemorativa del sacrificio de Nuestro Señor en la que intervienen el diálogo entre celebrantes y acólitos y el gesto”.

Inicialmente estas representaciones se verificaban en el altar, del altar pasó a la nave del templo, en donde se introducen elementos no litúrgicos; del latín se pasa a la lengua común del pueblo y colaboran algunos laicos. Luego pasará a la puerta del templo, en donde se introducen elementos inventados y cómicos y se encargan de ello los laicos que hablan en lengua común. Entre los motivos representados estaban principalmente el nacimiento del Niño Dios y la pasión, muerte y resurrección de Jesús.

A partir del siglo XIII y sobre todo en el siglo XIV empiezan a surgir formas dramáticas nuevas igualmente ligadas a la religión, pero distintas del antiguo drama litúrgico, conocidas como dramas religiosos. A diferencia del drama litúrgico, estrechamente vinculado al desarrollo de la liturgia e interpretado por los propios oficiantes, el drama religioso se independiza de la misa. A medida que a las representaciones se van añadiendo elementos más populares y se van haciendo más largas y con mayor riqueza de movimientos, van siendo desplazadas desde el altar a otras zonas del templo, hasta llegar en ocasiones al atrio y, posteriormente, al exterior de la iglesia. El surgimiento de este nuevo tipo de drama tiene que ver con el nuevo impulso que la Iglesia da a la tarea de evangelización y difusión de los ejes centrales de la doctrina cristiana. Este impulso está relacionado con el surgimiento de dos nuevas órdenes religiosas, las llamadas órdenes mendicantes, las más importantes de las cuales fueron los franciscanos y los dominicos.

Esto también hizo que en el nuevo tipo de representación dominase totalmente el uso de la lengua romance, frente a la convivencia de latín y romance en los dramas litúrgicos.

En muchas ocasiones son representaciones promovidas por las autoridades civiles de los municipios, si bien su temática seguirá siendo religiosa. En estos casos, se desarrollará en las calles y plazas del lugar. También existen dramas religiosos que tienen lugar dentro del templo, vinculados a las celebraciones religiosas. En ambos casos se trata de representaciones más desarrolladas que las del drama litúrgico, más extensas, con la participación de actores contratados por la iglesia o el municipio.

Tanto en las representaciones urbanas como en las que se desarrollan en la iglesia, el espectáculo suele tener lugar en unos espacios escénicos comúnmente llamados mansiones, una especie de plataformas o catafalcos decorados con elementos escenográficos. Las dos mansiones más habituales eran las que representaban el cielo y el infierno. En las representaciones dentro de los templos adquirirá también importancia la dimensión vertical, apareciendo una serie de máquinas teatrales que permitirán los vuelos y las elevaciones de personajes. El aparato de este tipo más usual en los siglos medievales fue la llamada nube, una estructura de madera de forma esférica, colgada de una cuerda, que se abría, dejando ver en su interior a un personaje, generalmente un ángel u otro ser sobrenatural. Una de las nubes más famosas es la llamada magrana (granada, en valenciano) del Misterio de Provincia de Elche.

La Ordenanza 011 del 8 de junio de 2005, originaria de la asamblea departamental del atlántico, declaró patrimonio histórico cultural del departamento la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa. En igual sentido se pronunció el concejo municipal de Baranoa, mediante el acuerdo municipal número 011 del 10 de junio de 2002.

El Consejo de Patrimonio Cultural Departamental del Atlántico, aprobó incluirla en la lista representativa de bienes de interés cultural del departamento y en consecuencia el gobernador del departamento, mediante decreto 0597 del 8 de junio de 2013, incluyó la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa en la lista de BIC del departamento del atlántico.

Cuándo apareció la loa en Baranoa.

Los pueblos, como cada hombre en particular, desarrollan una personalidad propia. Los grupos van fijando su idiosincrasia mediante tradiciones que arraigan con el paso del tiempo. A veces se trata de elementos folclóricos dentro de los que podemos citar las comidas, la forma de vestirse, cierto producto agrícola, la música y también las fiestas que sirven elocuentemente para que un conglomerado social fije su naturaleza. En el caso de Baranoa, donde todos los años, durante los primeros días del mes de enero, sus habitantes se unifican alrededor de la fiesta de los reyes magos. No se registra una fecha exacta de la llegada de los libretos de la Loa a Baranoa. Algunos informes de viejos patriarcas dicen que tiene más de 150 años y que fueron traídos por los Españoles Martín Menéndez y Calixto Álvarez,

sacerdotes españoles, coordinando y montando las primeras escenificaciones de la Loa en Baranoa y presentándolas el 6 de enero de cada año. Así, la Loa empezó a constituirse en una tradición de gran valor cultural que anualmente dramatizan los Baranoeros.

Economía alrededor de la Loa de Baranoa.

Es importante señalar que alrededor del evento cultural de la Loa de Baranoa también hay un impacto económico que beneficia al municipio, pues en sus últimas versiones ha llegado a recibir a más de 10.000 personas de todo el departamento, lo cual se traduce en un movimiento de recursos importante para diferentes sectores, como las familias que producen gastronomía típica o artesanías.

De igual forma, el evento en sí mismo entra en la categoría de Economía Naranja promovida por el gobierno del Presidente Iván Duque. En cifras, para la Loa 2019 la Gobernación aportó por valor de 25 millones de pesos y la alcaldía cerca de 100 millones de pesos.

JUSTIFICACIÓN.

Declarar patrimonio nacional inmaterial la LOA DE LOS SANTOS REYES MAGOS del municipio de Baranoa, en el departamento del atlántico, es un deber del Estado por cuanto es una tradición que se ha mantenido gracias a la tradición oral y al sentido de pertenencia por esa escenificación religiosa popular que año tras año se realiza en el municipio de Baranoa.

La Loa se ha constituido a través del tiempo, en un referente cultural y turístico no solo de Baranoa sino del departamento del atlántico y el caribe colombiano.

La declaratoria contribuye a fortalecer la tradición y su preservación, además es un impulso cultural y turístico para el Municipio de Baranoa. Estas tradiciones son un espacio para la convivencia pacífica de los pueblos y son determinantes para mantener valores y saberes fundamentales de la comunidad.

El espíritu de esta iniciativa es desarrollar los artículos 2, 7, 13, 8, 61, 70, 71 y 72 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 397 de 1997 que en su artículo 4 define el concepto de patrimonio cultural de la Nación: “Todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”.

El artículo 2º de la Ley 1037 de 2006 sobre la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural. Igualmente, la Ley 1185 de 2008 que

