



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 465

Bogotá, D. C., viernes, 21 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2019 SENADO - 480 DE 2020 CÁMARA

*por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica.*

Bogotá D.C., 14 de mayo de 2021

Honorable Representante  
**JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ**  
Presidente Comisión VII Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**REF:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 167 de 2019 Senado - 480 de 2020 Cámara *“por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica”*.

Respetado presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de Ley 167 de 2019 Senado - 480 de 2020 Cámara *“por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica”*.

#### CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del Proyecto
- III. Justificación de la iniciativa
- IV. Consideraciones Jurídicas
- V. Consideraciones de los ponentes
- VI. Conveniencia del proyecto
- VII. Pliego de modificaciones
- VIII. Proposición

<p><b>I. TRÁMITE LEGISLATIVO</b></p> <p>El proyecto de ley número 167 de 2020 Senado – 480 de 2020 Cámara es de autoría del Senador MANUEL BITERVO PALCHUCAN CHINGAL del partido AICO - Autoridades Indígenas de Colombia. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado el 28 de agosto de 2019, y publicada en la Gaceta del Congreso número 833 de 2019.</p> <p>El 09 de octubre de 2019, fue designado como único ponente el Senador Palchuchan, quien radicó ponencia positiva para primer debate (Gaceta 1018 de 2019). El 12 de junio del mismo año, se discute la iniciativa en Comisión Séptima de Senado. En el debate se presentaron diversas proposiciones por parte de los integrantes de la Comisión Séptima a la totalidad del articulado. Dichas proposiciones buscaron acoger los conceptos emitidos por el Ministerio del Trabajo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas y el Ministerio de Hacienda y crédito público. Todas las proposiciones fueron avaladas por el autor y coordinador ponente, dando como resultado la aprobación de la ponencia en primer debate.</p> <p>El 10 de septiembre de 2020, el Senador Palchuchan rinde ponencia para segundo debate. Dicho informe fue discutido y aprobado en Plenaria del Senado el 17 de noviembre del mismo año.</p> <p>Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión VII Constitucional Permanente de la Cámara, los honorables Representantes HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA (Coordinador), JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO TARACHE, CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO Y JHON ARLEY MURILLO BENITEZ fueron designados como ponentes para rendir ponencia en primer debate.</p>	<p><b>II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de ley que se somete a consideración de los Honorables congresistas tiene como objeto establecer lineamiento para la formulación de una política pública con enfoque diferencial para la prevención, y protección adecuada de la niñez sometida a la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes incluida la población indígena en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El autor señala en la exposición de motivos que diariamente miles de niños son sometidos en Colombia a largas jornadas de trabajo, en donde se ven expuestos a la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de personas. Una cantidad significativa de esta población, -no estimada oficialmente- son menores de edad indígenas que durante extenuantes jornadas son expuestos al frío, la lluvia, la contaminación y el ruido vehicular de las grandes ciudades, situaciones que conllevan a accidentes, o diversas enfermedades de tipo respiratorio o estomacal, las cuales en su mayoría resultan siendo mortales.</p> <p>Resalta el autor de la iniciativa, que existe una alta probabilidad de que varios de estos niños, inclusive indígenas, sean sedados con sustancias automedicadas con el propósito de que sus madres puedan practicar la mendicidad en las calles de nuestro país. Y añade, que los niños de avanzada edad se ven obligados a limitar su circulación y recreación a diminutos espacios a la intemperie, para no alejarse de sus familiares.</p> <p>Más adelante, el proyecto aclara que no tiene ningún contenido sancionatorio o punitivo en ninguna de las esferas del derecho. Sin embargo, advierte que la aplicación del Código de Infancia y Adolescencia ha sido insuficiente para garantizar la protección efectiva de los menores de edad que están siendo sometidos a estas prácticas poniendo en riesgo sus derechos constitucionales y fundamentales. Luego de referenciar las estadísticas de acciones emprendidas por parte de la Policía Nacional para la prevención y atención de casos de mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, concluye que es imperativo y urgente dar trámite al proyecto.</p> <p>Dentro del articulado, se destaca la inclusión que proponen los autores al adicionar un nuevo parágrafo al artículo 69 de la Ley 1098 de 2006. Este artículo es de vital importancia, en tanto</p>
<p>pretende emitir unos protocolos de atención con procedimientos detallados para atender los casos de mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado, y trata de menores incluidos los menores de poblaciones étnicas. Es decir, que a través de la iniciativa se crea una ruta para identificar los casos descritos de manera que los menores puedan ser vinculados a programas de atención especializada para el restablecimiento de derechos vulnerados.</p> <p><b>III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS</b></p> <p><b>Bloque de constitucionalidad</b></p> <p>La Convención sobre los Derechos del Niño proclamada por las Naciones Unidas en 1989, marcó un hito dentro de la configuración constitucional mundial al consagrar como obligación de los estados la adopción de medidas administrativas y legislativas, en aras de garantizar los derechos reconocidos en la Convención y protegerlos frente actos de explotación, sin escatimar recursos en su atención. Fiel a dichos mandatos, la Constitución Política de 1991 consagró un catálogo completo de principios y derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes, resaltando que frente a los primeros impuso el principio de interés superior y prevalencia sustancial.</p> <p>Del articulado constitucional se destaca el artículo 44, el cual más allá de la enunciación de los derechos de los niños (a la vida, integridad física, salud, alimentación equilibrada, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación) contempla el deber del Estado para protegerlos frente a toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. A la par de los enunciados anteriores se enfatiza la prohibición de la esclavitud, la servidumbre, la trata de los seres humanos en cualquier forma (Art.17) y el reconocimiento de la igualdad efectiva; bajo la cual se protegerá especialmente a aquellas personas en condición de debilidad manifiesta y se sancionará los abusos y maltratos (Art.13).</p> <p>Dentro de este grupo, se protegen distintas poblaciones consideradas vulnerables, como los</p>	<p>menores de edad, adolescentes, las mujeres, la población étnica y las personas con discapacidad. Respecto a los adolescentes, el artículo 45 establece el derecho a la protección y formación integral y tratándose de la niñez y adolescencia étnica, se ampara en el reconocimiento y protección del Estado a las diversas etnias y culturas, la garantía de la jurisdicción indígena, las lenguas propias o maternas, la educación diferencial propia, entre otras.</p> <p>Otro instrumento jurídico de trascendencia es el Protocolo de Palermo o “<i>Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional</i>”, ratificado por Colombia en el año 2003. Si bien, este acuerdo se concentra en la penalización del delito de trata personas, y en el ámbito de prevención y protección a las víctimas, también presenta un carácter blando, pues este instrumento contempla: a) Las diferentes modalidades de trata de personas, servidumbre, explotación laboral, esclavitud, y prácticas similares, b) Sugerencia de que los Estados partes integren organizaciones y diversos sectores de la sociedad civil en las estrategias para la prevención de la trata, y evitar el incremento de víctimas, c) Obligación de los estados de adoptar iniciativas educativas, sociales y culturales que disminuyan la demanda de beneficios a cambio del sometimiento o explotación. Todo en el marco de prevalencia de población vulnerable de niños y mujeres.</p> <p>Con respecto al trabajo forzado infantil se destacan las disposiciones consagradas en el Convenio sobre la edad mínima, con sus respectivas revisiones por sectores y el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999, el cual es claro en enlugar el deber a los Estados de adoptar medidas efectivas en pro de la eliminación de estas formas de trabajo, como lo son, la trata de menores, el trabajo forzoso u obligatorio y la prostitución, asegurando su inserción social.</p> <p><b>Disposiciones legales</b></p> <p>Las primeras leyes en Colombia sobre la trata de personas y de niños, niñas y adolescentes</p>

<p>se dieron en el ámbito del derecho penal con la tipificación de delito. Tras la promulgación de la Constitución de 1991 el ordenamiento jurídico nacional no se mostró proactivo en la regulación de las temáticas de trata y trabajo forzado. Ello hasta 1995 cuando se expide el Decreto 895 mediante el cual se crea el comité interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil y protección del menor trabajador, adscrito al Ministerio del Trabajo y Protección Social, con la función de proponer políticas y programas tendientes a desestimular la mano de obra infantil. Un año después aparece el Decreto 1974, el cual crea el comité interinstitucional contra la trata de personas, como órgano consultivo de gobierno, encargado de direccionar recursos y agrupar ministerios y entidades competentes.</p> <p>La Ley 985 de 2005 se crea con el fin de combatir la trata de personas en sus diversas etapas: prevención, atención y sanción, entregando la competencia de atención y asistencia al ICBF, cuando las víctimas sean menores de edad. Dentro de los aportes de esta Ley se destacan el incremento de la pena al delito de trata y el deber institucional de desarrollo de programas y campañas.</p> <p>La Ley 1098 de 2006 -Código de Infancia y Adolescencia- si bien prevé disposiciones que regulan la protección del menor ante el trabajo infantil y el adolescente trabajador, para el caso de la mendicidad, trata e indigencia, simplemente contiene dos enunciaciones tangenciales. El artículo 20, en el que enuncia que los menores serán protegidos contra: la trata y cualquier otra forma contemporánea de servidumbre, la explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad y la situación de vida en calle de los niños y las niñas. Y el artículo 41, el cual contempla como obligación del estado en los niveles territoriales el asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad.</p> <p>Por su parte, el trabajo infantil encuentra regulación en la Resolución 1677 de 2008, según el cual los niños no podrán realizar trabajos que impliquen peligro o sean nocivos a su salud física o psicológica o las consideradas peores formas de trabajo infantil. El Decreto 4875 de 2011 crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, y la comisión de seguimiento, el cual se vislumbra como un órgano técnico e intersectorial</p>	<p>determinante en las políticas que atañen a los niños.</p> <p>Posteriormente se promulga el Decreto 1069 de 2014 en el cual se regula competencias, beneficios, procedimientos y trámites de las entidades públicas responsables de adoptar medidas de protección y asistencia a víctimas de trata. Dentro de las políticas existentes enfocadas en las problemáticas de la iniciativa se encuentran:</p> <p style="padding-left: 40px;">Línea de política pública para la erradicación del trabajo infantil y protección integral al adolescente trabajador 2017-2027. Ministerio del trabajo y Protección Social.</p> <p style="padding-left: 40px;">Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas. Aprobado mediante Res. 8378 de julio de 2018 (ICBF).</p> <p style="padding-left: 40px;">Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas 2016-2018. Vigente</p> <p style="padding-left: 40px;">Lineamiento técnico para la atención a niños, niñas y adolescentes con derechos inobservados o vulnerados en situación de trabajo infantil. Resolución 1513 de 2016 ICBF.</p> <p>Por su parte, el Código de policía consagra el deber de proteger a los niños contra la mendicidad y sanciona con multa su explotación económica (Art. 38, parágrafo 6) y el Código Penal tipifica el delito de trata de personas cuando la mendicidad es realizada por un extraño a la familia con el objeto de obtener lucro (Art. 188 y ss.) respectivamente. Ello en concordancia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien acertadamente en la Sentencia C-464 de 2014, clarificó:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Para la Sala Plena: i) la mendicidad es sancionable únicamente cuando se instrumentaliza o utiliza a otra persona o un menor para obtener lucro. Empero, desde el punto de vista constitucional –en virtud de la cláusula de Estado Social de Derecho- no existe justificación válida para reprochar penalmente la mendicidad propia o en compañía de un menor de edad, que compone parte del núcleo familiar; ii) este tipo de mendicidad propia con menores de edad, no tiene la intención de explotar o instrumentalizar al menor sino la finalidad de que grupos familiares en debilidad manifiesta satisfagan necesidades mínimas del ser humano y permanezcan</i></p>
<p><i>unidos; iii) resulta evidente que la intención del legislador fue sancionar de manera autónoma los actos en los que se utilice un menor para mendigar, sin proscribir formas de mendicidad propia.</i></p> <p>Consecuentemente, el tema de mendicidad no ha sido objeto de un tratamiento normativo eficaz en la esfera de lo preventivo, se ha asociado a las conductas típicas penales abarcadas en la modalidad de trata como explotación en mendicidad ajena. Las políticas públicas en su mayoría parten de la afrenta a la trata de personas a través de políticas de desarticulación de sujetos delincuenciales, fuertemente centrados en el ámbito transnacional y medidas preventivas como sensibilización a través de campañas sociales.</p> <p>Finalmente, el ICBF ha aclarado que la mendicidad no constituye en sí un motivo de apertura de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, a excepción de cuando la trata está ligada con fines de explotación en mendicidad. Manteniéndose las medidas de atención pertinentes en cada caso en particular</p> <p><b>V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</b></p> <p>De conformidad con el Informe Global de la Trata de Personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- (2018) un 30% de las víctimas de trata en el mundo son personas menores de 18 años (23% niñas y 7% niños). Entendida la trata de personas y particularmente de menores, como una actuación representada en diferentes modalidades o fines, como la explotación sexual, la mendicidad ajena, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre doméstica, el tráfico de órganos y el matrimonio servil, principalmente.</p> <p>La mendicidad, la trata, el trabajo forzado y la indigencia o alta permanencia en calle de los menores, afecta una serie de derechos como la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, la salud, la integridad física y psicológica, el acceso a la educación, la alimentación saludable, entre otros. Y cuando los menores pertenecen a una comunidad étnica se vulnera de manera inminente su condición especial de ser menor indígena y los valores inherentes a dicha condición.</p>	<p>En ese entendido la problemática de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes que pertenecen a pueblos étnicos requiere de medidas especiales, ello dada su condición de sujetos de protección especial, la existencia de una jurisdicción especial y la vulnerabilidad asociada a la cultura. Y aunque el ordenamiento jurídico prevé una serie de normas en favor de la protección de los menores, permitiendo la adopción de políticas diferenciales, su eficacia no es del todo clara. Ello se ha decantado ante la inaplicabilidad de normas guiadas a contrarrestar estos vejámenes, las cuales, al ir enfocados en la sanción penal, han dejado por fuera la población de infantes que practican la mendicidad con sus madres y demás familiares, la cual se enmarca en la mendicidad propia, no sujeta de sanción penal, pero sí objeto de atención y prevención.</p> <p>Ahora bien, respecto a la otra variante, Montalván Loaiza, establece que la mendicidad ajena infantil es: <i>“la situación donde los niños, niñas o adolescentes se ven obligados a la realización continuadamente de actividades o acciones consistente en demandas o pedido de dinero en la vía pública, este tipo de maltrato se encuentra muy relacionado con la explotación laboral ya que son asignados a los mismos con el objeto de obtener un beneficio económico”</i>. (Montalván, 2011, p. 24).</p> <p>Dicha mendicidad ajena o desarrollada por personas ajenas al menor, es la que en nuestro ordenamiento jurídico tiene mayores garantías para su confrontación y atención asistencial por las autoridades competentes. Pues parte del acople a la tipificación del delito, lo cual les permite a los primeros respondientes actuar en pro de su detección con mayor facilidad, para posteriormente activar los sistemas de atención y reparación. En contraposición, cuando estas conductas se desarrollan por o con la presencia familiar de los menores indígenas –mendicidad propia-, la situación no es tan clara, pues se parte de la presunción de estar ante una actividad amparada en la ley o sujeta a respaldarse en una jurisdicción especial, desechando con ello la posibilidad de que el Estado brinde apoyo y asistencia a estos menores y sus familias.</p> <p>Otra de las barreras que afrontan los menores indígenas, especialmente en las ciudades, es el desconocimiento íntegro de las normas y derechos que los amparan fuera de sus territorios. También el arraigo a su lengua materna, juega en contra de este flagelo, pues en numerosos</p>

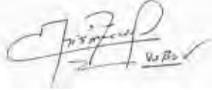
<p>casos las autoridades se abstienen de actuar por desconocimiento de estos dialectos.</p> <p>Por otro lado, Colombia ha sido catalogada como un país con alta incidencia en origen, tránsito y destino de trata de personas, siendo la explotación sexual y el trabajo forzado las modalidades con mayores indicadores, lo anterior se refleja en las desalentadoras estadísticas de educación presentadas. Según cifras de Unicef Colombia, por cada 100 estudiantes que ingresan a la escuela en zonas urbanas, 82 % completan su educación, haciendo hincapié que en las zonas rurales, tan sólo el 48% lo hace. De manera, que se evidencia un rezago institucional, mientras la tasa nacional de analfabetismo es de 7.4 %, en los afros descendientes e indígenas es de 11,2 y 28,6 %, respectivamente.</p> <p>El contexto histórico de la violencia contra los pueblos indígenas, la pérdida de sus territorios, la transformación de su territorio a causa de la expansión del desarrollo (hidroeléctricas, minería, extracción de madera, entre otros), el desplazamiento forzado, el confinamiento, entre otras causas, ha impactado negativamente la vida cultural, económica y alimentaria de dichos pueblos. Dado lo anterior, en el Auto 004 de 2009 se declaró que algunos de los pueblos indígenas se encuentran “en peligro de ser exterminados – cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales, individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario”.</p> <p>Sobre la problemática de mendicidad y trata de menores en el país se han identificado zonas geográficas con alta presencia y afectación en torno a las problemáticas objeto de la iniciativa. Para el caso de la mendicidad, esta se ve más arraigada en las grandes ciudades del país, por su parte la trata con fines de explotación, es recurrente en las zonas de frontera.</p> <p>Una cantidad significativa, no estimada oficialmente, son niños indígenas de brazos, de corta edad, que durante extenuantes jornadas son expuestos al frío, la lluvia, la contaminación y el ruido vehicular de las grandes ciudades, situaciones que conllevan accidentes, enfermedades pulmonares, gastroenteritis, muchas de las cuales son mortales. Es probable que varios de estos niños, inclusive indígenas, sean sedados con sustancias auto medicadas para que permitan a sus madres, practicar la mendicidad en las calles de nuestro país. Los niños más grandes se ven obligados a limitar su circulación y recreación a diminutos espacios a la</p>	<p>intemperie, para no alejarse de sus madres y hermanos pequeños mientras mendigan.</p> <p>Es común encontrar menores indígenas en situación de mendicidad en las calles de las grandes ciudades, problemática que, contrario a disminuir, aumenta, máxime con el fenómeno de la migración de personas de nacionalidad venezolana, cuya magnitud ha desplazado a un segundo plano la mendicidad indígena. Las autoridades, salvo escasos esfuerzos de carácter local, no han logrado frenar la dimensión de esta problemática social, sino que ésta crece cada día más, ante la mirada evasiva de los gobiernos y la misma sociedad. La vulnerabilidad socioeconómica de las familias que mendigan en las capitales del país es alarmante, muchas de ellas son víctimas provenientes de territorios afectados por el conflicto armado.</p> <p>Las condiciones en las que llevan su cotidianidad no alcanzan las mínimas condiciones de vida digna, solo en Bogotá D.C., la Secretaría de Gobierno calcula que unos 736 indígenas se encuentran en los pagadiarios (inquilinos en precarias condiciones de infraestructura e higiene) ubicados en las localidades de Santafé, Mártires y La Candelaria, “En una habitación de 3 por 5 metros, con una nube de moscas, deben dormir siete personas. Vivir en esos lugares les ha ocasionado enfermedades respiratorias y gastrointestinales a los indígenas. “Son condiciones infrahumanas en las que están durmiendo”, afirma la dirección de gestión social humanitaria de la Unidad para las Víctimas<sup>1</sup>. A la par de estas circunstancias la ausencia de ingresos permanentes ha conllevado que estas familias sean utilizadas en mendicidad, incluso varias entidades advierten que “hay carteles mafiosos lucrándose de la mendicidad indígena en Bogotá”<sup>2</sup>.</p> <p>Respecto a las regiones de frontera, en donde se vislumbra una afectación mayoritaria a la población étnica, el Informe Defensorial de 2018 denominado “Situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros en departamentos y municipios de frontera. Acciones y omisiones institucionales”, de la Defensoría del Pueblo, plantea unos datos alarmantes. Por tipo o modalidad de violencia sexual se establece que para el periodo</p> <p><small><sup>1</sup> Tomado de enlace: <a href="https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-miseria-de-los-indigenas-desplazados-en-bogota-articulo-855808">https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-miseria-de-los-indigenas-desplazados-en-bogota-articulo-855808</a></small></p> <p><small><sup>2</sup> Tomado de enlace: <a href="https://www.rcnradio.com/podcast/en-bogota-hay-mafias-detras-de-la-mendicidad-delos-indigenas">https://www.rcnradio.com/podcast/en-bogota-hay-mafias-detras-de-la-mendicidad-delos-indigenas</a></small></p>						
<p>2015 a 2017 se presentaron 11.058 denuncias por abuso sexual; 805 por conductas sexualizadas entre menores de 14 años; 276 denuncias por explotación sexual comercial; 151 denuncias por pornografía infantil y 417 por trata de personas. Con respecto al trabajo infantil, en el mismo periodo se reportan 1.698 casos denunciados. Llama la atención que, en el año 2017, la cifra representa el 71% del total.</p> <p>Dentro de las conclusiones aplicables a regiones de frontera el informe concluye que las políticas locales no están impactando en la disminución de cifras relacionadas con el trabajo sexual y trabajo infantil, pues contrario a lo proyectado, las cifras han crecido exponencialmente, se encuentran subregistros en los procesos de restablecimientos de derechos y en los departamentos y municipios con gran presencia de población étnica, los registros de trata con fines sexuales y trabajo infantil no establecen esta categoría diferencial, vulnerando sus derechos culturales y su binacionalidad étnica, según el caso. En dicho estudio, la defensoría recomienda al ICBF como ente rector del SNBF, redoblar esfuerzos institucionales para lograr una acertada y efectiva intervención en pro de la protección integral, retomar los compromisos de las diferentes entidades y políticas públicas y la prevención, identificación (denuncias), detección y restablecimiento de derechos</p> <p><b>VI. CONVENIENCIA DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de ley refleja una radiografía social y jurídica de la mendicidad, el trabajo forzado y la trata de niños, niñas y adolescentes en Colombia, y en particular, de la población indígena y afrodescendiente que habita en la ciudad y en los contextos fronterizos.</p> <p>Con base en ese panorama, es evidente que Colombia requiere un sistema de protección social más sensible a la infancia y a la adolescencia, que contribuya a reducir su vulnerabilidad económica y social. Esto solo será posible con el fortalecimiento, la articulación, coordinación, concurrencia de la actuación estatal en los niveles nacional, territorial de las diferentes entidades y agencias, se podrá afrontar con mayor éxito estas problemáticas. Lo anterior, por supuesto, con el impulso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del SNBF.</p>	<p>En medio de las cuestiones trascendentales de la agenda social y legislativa, la sociedad no debe desatender la prevalencia de los derechos constitucionales y fundamentales de la niñez y adolescencia, incluyendo aquellos que pertenecen a una comunidad étnica, quienes, por condiciones sociales, económicas y de abandono estatal, se encuentran sometidos a mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes. Dada la problemática de explotación de la infancia y adolescencia étnica, la participación de sus representantes en las diversas instancias, genera una mayor legitimidad y permite una lectura real de las causas, barreras y particularidades territoriales, decantando la adopción de programas efectivos que generen soluciones a largo plazo. Por las anteriores consideraciones, se concluye que es imperativo dar trámite al presente proyecto de ley.</p> <p><b>VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="829 1782 1036 1875">TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO</th> <th data-bbox="1036 1782 1242 1875">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA</th> <th data-bbox="1242 1782 1448 1875">OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="829 1875 1036 2287"> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO:</b> La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez y adolescencia, incluida la población étnica, ante actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares.</p> </td> <td data-bbox="1036 1875 1242 2287"> <p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto <u>establecer los lineamientos generales para la formulación de una política pública, con enfoque diferencial, para la prevención y protección adecuada de los niños, niñas y adolescentes, especialmente los pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, sometidos a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado</u></p> </td> <td data-bbox="1242 1875 1448 2287"> <p>Se corrige redacción, sin cambiar el contenido de la iniciativa</p> </td> </tr> </tbody> </table>	TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA	OBSERVACIONES	<p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO:</b> La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez y adolescencia, incluida la población étnica, ante actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto <u>establecer los lineamientos generales para la formulación de una política pública, con enfoque diferencial, para la prevención y protección adecuada de los niños, niñas y adolescentes, especialmente los pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, sometidos a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado</u></p>	<p>Se corrige redacción, sin cambiar el contenido de la iniciativa</p>
TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA	OBSERVACIONES					
<p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO:</b> La presente ley tiene como objeto establecer medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para la prevención, protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de la niñez y adolescencia, incluida la población étnica, ante actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto <u>establecer los lineamientos generales para la formulación de una política pública, con enfoque diferencial, para la prevención y protección adecuada de los niños, niñas y adolescentes, especialmente los pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, sometidos a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado</u></p>	<p>Se corrige redacción, sin cambiar el contenido de la iniciativa</p>					

	<p><del>infantil</del> en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p><del>establecer</del> <del>medidas especiales de política pública en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para la prevención, protección y restablecimiento inmediata y urgente de los derechos fundamentales constitucionales de los niños, niñas y adolescentes niñez y adolescencia, incluida la población étnica, ante actos de mendicidad, trabajo forzado, trata de personas e indigencia, cometidos por parte de terceros o inclusive por sus familiares.</del></p>		<p>medidas de prevención y protección deben responder a las realidades sociales, culturales y territoriales de los grupos étnicos involucrados en las problemáticas relacionadas, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados y en algunos casos desde la afectación colectiva. En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente al niño, niña y adolescente sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.</p>	<p>mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado <u>infantil</u>. Las medidas de prevención y protección deben responder a las realidades socioculturales y territoriales de los grupos étnicos involucrados en las problemáticas relacionadas, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados y en algunos casos desde la afectación colectiva.</p> <p>En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente al niño, niña y adolescente sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.</p>	
<p>ARTÍCULO 2. ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO. Los mecanismos establecidos en la presente ley, contienen medidas de política pública diferencial para prevenir y proteger a los niños, niñas y adolescentes con pertenencia étnica a población indígena o afro descendiente, raizal o palenquera, sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado. Las</p>	<p>ARTÍCULO 2. ENFOQUE DIFERENCIAL ÉTNICO. Los mecanismos establecidos en la presente ley, contienen medidas de <del>política pública</del> diferenciales para prevenir y proteger a los niños, niñas y adolescentes con pertenencia étnica a <del>población</del> <u>comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales o palenqueras, que se encuentran</u> sometidos a actos de</p>		<p>ARTÍCULO 3. Adicionar un párrafo al artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, así: ARTÍCULO 60. VINCULACIÓN A PROGRAMAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS VULNERADOS. (...)</p>	<p>ARTÍCULO 3. Adicionar <del>un párrafo al artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, así:</del> <del>ARTÍCULO 60. VINCULACIÓN A PROGRAMAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS VULNERADOS. (...)</del></p>	<p>De conformidad con las discusiones sostenidas, se considera inconveniente hacer modificaciones al Código de Infancia y adolescencia.</p> <p>Se incluye dentro de la mesa de trabajo a las entidades competentes en la atención de las situaciones objeto de este proyecto</p>
<p>PARÁGRAFO 3o. Procedimiento En Casos De Mendicidad Infantil, Indigencia, Trabajo Forzado Y Trata De niños, niñas y adolescentes incluidos los niños, niñas y adolescentes de población étnica. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, con la participación de los representantes de las comunidades étnicas, emitirá los protocolos de atención y procedimientos detallados en los casos de mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado, y trata de menores incluidos los menores de poblaciones étnicas, en dicho protocolo deberá considerar por lo menos:</p> <p>1. Verificación inmediata</p>	<p>PARÁGRAFO <u>Procedimiento en casos de mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes.</u> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, con la participación de un representante de las comunidades <u>étnicas indígenas, un representante de las comunidades afrodescendientes, y demás entidades competentes, en el marco de los espacios de concertación,</u> emitirán los protocolos de atención y procedimientos detallados en los casos de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado de menores <u>indígenas y afrodescendientes,</u> <del>incluidos los menores de poblaciones étnicas</del> Dicho protocolo deberá considerar <del>por lo al</del> <u>lo siguiente:</u></p>		<p>del posible acto de mendicidad, trata de personas, trabajo forzado estado de indigencia</p> <p>2. Identificación inmediata de las personas que someten al menor a mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o les inducen o mantienen en estado de indigencia y la procedencia de compulsar copias a las autoridades competentes cuando se presuma la comisión de alguna conducta penal.</p> <p>3. Traslado inmediato del niño, niña y adolescente a un centro médico cuando su estado de salud así lo requiera.</p> <p>4. Apertura inmediata del Proceso Administrativo de Restablecimiento de derechos.</p> <p>5. Ejecución de medidas especiales de prevención y protección contra la mendicidad y la indigencia.</p> <p>6. Verificación de derechos, caracterización y registro</p>	<p>1. Verificación inmediata del posible acto de mendicidad, trata de personas, trabajo forzado estado de indigencia</p> <p>2. Identificación inmediata de las personas que someten al menor a mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o les inducen o mantienen en estado de indigencia y la procedencia de compulsar copias a las autoridades competentes cuando se presuma la comisión de alguna conducta penal.</p> <p>3. Traslado inmediato del niño, niña y adolescente a un centro médico cuando su estado de salud así lo requiera.</p> <p>4. Apertura inmediata del Proceso Administrativo de Restablecimiento de derechos.</p> <p>5. Ejecución de medidas especiales de prevención y protección contra la mendicidad y la indigencia.</p> <p>6. Verificación de derechos,</p>	

<p>para el acceso preferencial a programas sociales, restitución y reparación</p> <p>7. Remisión inmediata y acceso preferencial a medidas de asistencia y reparación.</p> <p>8. Inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos.</p> <p>9. Articulación inmediata con el SGSSS Sistema Integral de Seguridad Social en Salud para la atención de niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas en condición de vulneración de derechos.</p> <p><b>ARTÍCULO 4. Representación en La Comisión Intersectorial.</b> Con el fin de coordinar, implementar en forma armónica y monitorear los resultados de las medidas de prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes en las situaciones objeto de la presente ley, se deberá incluir en la comisión</p>	<p>caracterización y registro para el acceso preferencial a programas sociales, restitución y reparación</p> <p>7. Remisión inmediata y acceso preferencial a medidas de asistencia y reparación.</p> <p>8. Inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos.</p> <p>9. Articulación inmediata con el SGSSS Sistema Integral de Seguridad Social en Salud para la atención de niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas en condición de vulneración de derechos.</p> <p><b>ARTÍCULO 4. Representación en La Comisión Intersectorial.</b> Con el fin de coordinar, implementar y monitorear de forma armónica <del>en forma armónica y monitorear</del> los resultados de las medidas de prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes, <del>pertinentes a</del> <b>comunidades indígenas,</b></p>	<p>Se ajusta la redacción</p> <p>Se precisa sobre la norma que crea la mesa permanente de concertación a efectos de tener claridad quienes podrían participar en la CIPI</p> <p>Se propone la inclusión de un defensor de familia para dar garantía a todos los actores</p>	<p>Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, un Representante de las comunidades y pueblos indígenas de la Mesa Permanente de Concertación y un representante de las comunidades afro descendientes, palenqueras o raizales, elegido por éstas organizaciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Comités departamentales, distritales y municipales para la coordinación, implementación y monitoreo de medidas para prevenir y superar la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes, incluidos los niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas.</b> El Gobierno Nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, promoverá la conformación de Comités Territoriales, en el nivel departamental,</p>	<p><del>afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras</del> en las situaciones objeto de la presente ley, se deberá incluir en la comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, un Representante de las comunidades indígenas de la Mesa Permanente de Concertación <b>definida en el Decreto 1397 de 1996</b>, un representante de las comunidades afrodescendientes, negras palenqueras y raizales, elegido por <b>las mismas y un defensor de familia.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5. Representación en las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familiar- MIAF.</b> Se deberá incluir un defensor de familia, un representante de las comunidades indígenas y un representante de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, en las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia de los consejos territoriales de política social en los ámbitos departamental, distrital y municipal con el fin de coordinar las acciones</p>	<p>Se eliminó la creación de comités departamentales considerando que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en el marco del Decreto 936 de 2013 contempla las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia- MIAF, como órganos consultivos y participativos, las cuales tienen dentro de sus objetivos coordinar, impulsar y promover políticas de infancia en el orden territorial; con ello, incidir en las decisiones sociales, políticas, técnicas, administrativas y</p>
<p>distrital y municipal o incluirá dentro de los comités ya existentes dos representantes de los pueblos étnicos, así mismo verificará que los servidores públicos que integran dichos comités sean delegados con capacidad decisoria, con el fin de coordinar las acciones de las entidades que tienen responsabilidades en la prevención de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado, trata de personas o en situación de habitantes de calle incluidos los menores de las comunidades étnicas, para articular la oferta institucional y superar las situaciones violatorias de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>PARÁGRAFO. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del ICBF diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité. Convocará sesiones trimestrales de los Comités Territoriales y se examinarán los reportes de las autoridades que</p>	<p>de las entidades que tienen responsabilidades en la prevención de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes para articular la oferta institucional y superar las situaciones violatorias de sus derechos.</p> <p><b>En todas las sesiones del Consejo de Política Social de los municipios del país, deberá ser siempre un punto a tratar, la revisión del diagnóstico y cifras sobre mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil; siendo esto de carácter obligatorio.</b></p> <p>PARÁGRAFO. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del ICBF diseñarán un instrumento que les permita hacer seguimiento a los compromisos de las entidades que hacen parte del Comité. Convocará sesiones trimestrales de los Comités Territoriales y se examinarán los reportes de las autoridades que</p>	<p>financieras para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, en las cuales se podrán dinamizar las temáticas propuestas en la presente Ley.</p> <p>Se adiciona un nuevo inciso por cuanto los Consejos de Política Social como instancias de articulación social del gobierno departamental deben, entre otras, encargarse de la revisión de las políticas sociales que propenden por la protección y defensa de los derechos de los niños y niñas del país; en este sentido, debe el Consejo encargarse del seguimiento y evaluación de la situación de mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil en Colombia, con el fin de poder revisar la efectividad de las políticas y programas implementadas para tratar estas situaciones, y así determinar las posibles mejoras o ajustes que se consideren oportunas para mejorar los mismos y definir las líneas de acción que deben seguirse para brindar una real protección integral a los niños, niñas y</p>	<p>detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado, trata de personas incluidos los niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas.</p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes. Los comités territoriales de que trata la presente Ley, y los ya existentes, con el apoyo del ICBF conformarán grupos interinstitucionales de detección, prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes, incluidos los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a comunidades étnicas, frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata de niños y podrá participar en los trámites de protección establecidos en la ley, manuales o protocolos que regulen dichas situaciones</p>	<p><del>conforman los Grupos Interinstitucionales de detección, prevención y protección frente a la mendicidad, indigencia, trabajo forzado, trata de personas incluidos los niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas.</del></p> <p><b>ARTÍCULO 6. Representación étnica en los Equipos Móviles de Protección Integral – EMPI.</b> En las entidades territoriales con presencia significativa de poblaciones étnicas, se deberá incluir un representante de las comunidades indígenas y un representante de las comunidades afrodescendientes, en los Equipos Móviles de Protección Integral – EMPI con el fin de garantizar el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes en situación de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado infantil.</p>	<p>adolescentes víctimas de mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil.</p> <p>Desde el 2013 se propuso la implementación de la estrategia de Equipos Móviles de Protección Integral – EMPI – Trabajo Infantil, para que en el marco del Artículo 7 de la Ley 1098 del 2006, Protección Integral, se desarrollara la acción afirmativa de los derechos de los NNA: reconocimiento, garantía, prevención y restablecimiento, materializados a través de las acciones desarrolladas por los profesionales integrantes de la estrategia y la gestión con los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF.</p> <p>El objetivo de los EMPI – Trabajo Infantil es promover el restablecimiento de los derechos de los NNA en situaciones vulnerables.</p> <p>La estrategia EMPI – Trabajo Infantil está integrada por profesionales en psicología, trabajo social</p>

		<p>y un tercero que se determina según las características y particularidades del territorio, entre ellos: antropólogo, sociólogo o licenciado en pedagogía, ubicados en las 33 direcciones regionales de ICBF. Por ello, se propone la inclusión de un 4 integrante a efectos de garantizar la representación étnica en estos equipos, pero solo en las entidades territoriales donde haya presencia significativa de estas comunidades.</p>	<p>forzado, incluidas las comunidades étnicas.</p> <p>2. Liderar las acciones de coordinación interinstitucional en el nivel nacional y territorial que permitan la adopción de medidas eficaces para la prevención y protección de niños, niñas y adolescentes incluidas las comunidades étnicas</p> <p>3. Diseñar, difundir e implementar campañas de sensibilización a la ciudadanía y a las autoridades del nivel nacional y territorial sobre la gravedad de las afectaciones que producen estos actos en el territorio nacional, así como la difusión y apropiación de los protocolos especiales de procedimiento frente a estas situaciones que se adopten.</p> <p>4. Verificación de que, en todos sus protocolos, manuales, y procedimientos se incluyan las medidas necesarias para prevenir y sancionar la trata de personas, el trabajo forzado, la indigencia y mendicidad de niños, niñas y adolescentes incluidos los niños, niñas y adolescentes</p>		<p>conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que le concede al Gobierno Nacional una iniciativa exclusiva y privativa para radicar proyectos de ley respecto de ciertas materias, como la de modificar la estructura del Estado. Esta iniciativa es exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca con el consentimiento o aquiescencia del ejecutivo.</p> <p>Además, la entidad del Gobierno nacional encargada de desarrollar e implementar las disposiciones que para el efecto le sean aplicables al empleo público, es el Departamento Administrativo de la Función Pública de acuerdo a la Ley 909 de 2004.</p>
<p>ARTÍCULO 7. Funciones Asignadas a la Dirección de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contra la mendicidad, indigencia, trata y trabajo forzado de niños, niñas y adolescentes, incluidas las comunidades étnicas.</p> <p>1. Promover y adoptar, junto con la Policía de Infancia y Adolescencia y otras autoridades, medidas efectivas para la prevención y protección especial de niños, niñas y adolescencia, contra la mendicidad, la indigencia, la trata de personas y el trabajo</p>	<p>ELIMINADO</p>	<p>Debe tenerse en cuenta que de conformidad al artículo 189 de la Constitución Política corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.</p> <p>En ese sentido y de</p>			
<p>de comunidades étnicas,</p> <p>5. Diseñar e implementar, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, estrategias y políticas tendientes a garantizar la atención integral para la promoción, prevención y seguimiento en materia de salud mental, cuidado psicológico y acompañamiento psicosocial a niños, niñas y adolescentes incluidos los menores de comunidades étnicas.</p> <p>6. Las demás que determine el Gobierno Nacional.</p>			<p>información será administrada por la Dirección Nacional y las direcciones Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como una base de datos oficial, de carácter confidencial, que servirá para orientar la política pública social que contendrá información sobre los siguientes aspectos:</p> <p>1. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad, fecha de nacimiento e identificación del niño, niña y adolescente que hayan sido sometidos a actos de trabajo forzado, presunta trata de personas, mendicidad o indigencia.</p> <p>2. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas responsables de actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o presunta trata de personas. 8. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas con sentencia judicial por el delito de trata de personas.</p> <p>3. Datos de ubicación, contacto, del niño, niña o adolescente sometido a actos de indigencia,</p>	<p>información será administrada por la Dirección Nacional y las direcciones Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como una base de datos oficial, de carácter confidencial, que servirá para orientar la política pública social que contendrá información sobre los siguientes aspectos:</p> <p>1. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad, fecha de nacimiento e identificación del niño, niña y adolescente que hayan sido sometidos a actos de trabajo forzado, presunta trata de personas, mendicidad o indigencia.</p> <p>2. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas responsables de actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o presunta trata de personas. 8. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas con sentencia judicial por el delito de trata de personas.</p> <p>3. Datos de ubicación, contacto, del niño, niña o adolescente sometido a actos de indigencia,</p>	
<p>ARTÍCULO 8. Módulo étnico del sistema de información de restablecimiento de derechos. Confórmese el Módulo Étnico en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos contemplado en el artículo 77 de la ley 1098 de 2006, para inscribir las conductas de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado de niños, niñas y adolescentes, incluidos los niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas. La</p>	<p>ARTÍCULO 7. Módulo étnico del sistema de información de restablecimiento de derechos. Confórmese el Módulo Étnico en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos contemplado en el artículo 77 de la ley 1098 de 2006, para inscribir las conductas de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado de niños, niñas y adolescentes, incluidos los niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas. La</p>	<p>Se ajusta la numeración del artículo</p>			

<p>mendicidad, trabajo forzado o presunta trata de personas y del responsable de tal acto. 4. La base de datos debe permitir compartir información con otras bases de datos como el Registro Único de Víctimas, Registro de personas con discapacidad, SISBEN, afiliación o no a servicios de salud y seguridad social y otras bases de datos, respetando la política de tratamientos de datos.</p>	<p>mendicidad, trabajo forzado o presunta trata de personas y del responsable de tal acto. 4. La base de datos debe permitir compartir información con otras bases de datos como el Registro Único de Víctimas, Registro de personas con discapacidad, SISBEN, afiliación o no a servicios de salud y seguridad social y otras bases de datos, respetando la política de tratamientos de datos.</p>			<p><u>sistema nacional de bienestar familiar, deberá a través de sus direcciones regionales y centros zonales de todo el país, diseñar y coordinar planes para la prevención, erradicación y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil; debiendo para ello incluir actividades de tipo pedagógico – educativo, actividades de intervención en los lugares de mayor presencia de niños, niñas y adolescentes víctimas de mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata y acciones orientadas a garantizar el efectivo restablecimiento de sus derechos.</u></p>	<p>erradicación de la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil, sino también a la prevención de su ocurrencia, lo cual es fundamental para que los niños, niñas y adolescentes del país no sean víctimas de este tipo de situaciones, al emplearse a tiempo los medios y herramientas necesarios para evitar que sucedan, lo que evitaría a su vez los efectos negativos que se generan en los menores.</p>
	<p><u>ARTÍCULO NUEVO. En los Planes de Desarrollo de los Alcaldes Municipales deberá incluirse un capítulo dirigido exclusivamente al planteamiento de soluciones para la erradicación de la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil en el país.</u></p>	<p>Se sugiere este artículo nuevo con el propósito de garantizar que las medidas dirigidas a la erradicación de la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil sean incluidas en los planes de desarrollo presentados por los alcaldes, en razón de lo cual se daría una mayor fuerza vinculante a las mismas y generaría un compromiso ineludible e imperativo de desarrollarlas durante su mandato.</p>		<p><u>ARTÍCULO NUEVO. Con el fin de garantizar la efectividad de las políticas dirigidas a la prevención y erradicación de la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las</u></p>	<p>Se propone la inclusión de este artículo por cuanto es importante que se garantice la implementación real de las políticas y acciones orientadas a la prevención y erradicación de la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil, por lo cual debe</p>
	<p><u>ARTÍCULO NUEVO. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en atención a sus competencias como coordinador y líder del</u></p>	<p>Se propone la adición del artículo con el fin de garantizar el diseño y aplicación de medidas orientadas no sólo a la</p>			
<p><u>demás entidades del sistema de bienestar familiar podrán celebrar convenios interadministrativos o de cooperación con entidades públicas y privadas con experiencia en la materia.</u> <u>Así mismo, se garantizará la aplicación del enfoque diferencial en la atención a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a los distintos grupos étnicos del país, en todos los procesos dirigidos a la prevención y erradicación de este tipo de situaciones.</u></p>	<p>abrirse la posibilidad de, que en caso de requerirlo, el ICBF y las entidades pertenecientes al sistema puedan suscribir convenios con entidades expertas en la materia; y así evitar que dichas políticas no puedan obtener su alcance real por no contar con dicha facultad.  Además se especifica la importancia de aplicar el enfoque diferencial étnico en los procesos que se adelanten en desarrollo de las políticas y medidas tendientes a la erradicación y prevención de la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil, con el fin de reconocer las particularidades propias de los niños y niñas pertenecientes a comunidades étnicas y así garantizar el ajuste de dichas políticas y medidas a las condiciones y necesidades reales de los mismos, bajo el marco del reconocimiento y respeto de sus costumbres y tradiciones.</p>			<p><u>hayan sido objeto de desplazamiento fuera de sus territorios, el respectivo ente territorial en compañía y con asistencia técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberán formular y elaborar, a más tardar al tercer mes de presentado el hecho del desplazamiento, un plan de retorno que atienda las particularidades de cada etnia y garantice el retorno a sus territorios en debida forma, garantizando a su vez el respeto por sus costumbres y su protección.</u>  <u>Parágrafo. Dicho retorno de la población sólo se llevara a cabo una vez se cuente con las medidas y garantías que permitan salvaguardar la vida de la comunidad, y en especial de sus niños, niñas y adolescentes.</u></p>	<p>grupos étnicos, especialmente indígenas, que se ven obligados a salir de sus territorios a las ciudades y que para su sostenimiento deben dedicarse a la mendicidad, por lo que es importante buscar una solución para su retorno a sus lugares de origen, contribuyendo a su vez a la erradicación de esta situación, que afecta especialmente a los niños y niñas pertenecientes a estos grupos.</p>
	<p><u>ARTÍCULO NUEVO. En caso de presencia de comunidades étnicas que</u></p>	<p>Se sugiere incluir este artículo por cuanto hay</p>	<p>ARTÍCULO 9. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias</p>	<p>ARTÍCULO 12. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias</p>	<p>Se ajusta la numeración</p>

<p><b>VII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al <b>proyecto de ley 167 de 2019 Senado - 480 de 2020 Cámara</b> "por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica" con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>HENRY FERNANDO CORREAL</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO</b> Representante a la Cámara Ponente</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>CARLOS EDUARDO ACOSTA</b> Representante a la Cámara Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>JOHN ARLEY MURILLO BENITEZ</b> Representante a la Cámara Ponente</p> </div> </div>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 167 DE 2019 SENADO - 480 DE 2020 CÁMARA</b> <i>por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica</i>.</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p> <p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de una política pública, con enfoque diferencial, para la prevención y protección adecuada de los niños, niñas y adolescentes, especialmente los pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, sometidos a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado infantil en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. Enfoque diferencial étnico</b> Los mecanismos establecidos en la presente ley, contienen medidas diferenciales para proteger a los niños, niñas y adolescentes con pertenencia étnica a comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales o palenqueras, que se encuentran sometidos a actos de mendicidad, indigencia, trata de personas o trabajo forzado infantil. Las medidas de prevención y protección deben responder a las realidades socioculturales y territoriales de los grupos étnicos involucrados en las problemáticas relacionadas, desde el abordaje inicial y durante los procesos derivados y en algunos casos desde la afectación colectiva.</p> <p>En el caso de etnias, se considera como sujeto de protección, no solamente al niño, niña y adolescente sino a sus madres y entorno familiar cercano cuando afronten amplias barreras para su reintegración local en los contextos urbanos.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. Procedimiento en casos de mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, con la participación de un representante de las comunidades indígenas, un representante de las comunidades afrodescendientes, y demás entidades competentes, en el marco de los espacios de concertación, emitirán los protocolos de atención y procedimientos detallados en los casos de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado de menores indígenas y afrodescendientes.</p> <p>Dicho protocolo deberá considerar por lo al menos lo siguiente:</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verificación inmediata del posible acto de mendicidad, trata de personas, trabajo forzado estado de indigencia</li> <li>2. Identificación inmediata de las personas que someten al menor a mendicidad, trabajo forzado, trata de personas o les inducen o mantienen en estado de indigencia y la procedencia de compulsar copias a las autoridades competentes cuando se presuma la comisión de alguna conducta penal.</li> <li>3. Traslado inmediato del niño, niña y adolescente a un centro médico cuando su estado de salud así lo requiera.</li> <li>4. Apertura inmediata del Proceso Administrativo de Restablecimiento de derechos.</li> <li>5. Ejecución de medidas especiales de prevención y protección contra la mendicidad y la indigencia.</li> <li>6. Verificación de derechos, caracterización y registro para el acceso preferencial a programas sociales, restitución y reparación</li> <li>7. Remisión inmediata y acceso preferencial a medidas de asistencia y reparación.</li> <li>8. Inscripción en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos.</li> <li>9. Articulación inmediata con el SGSSS Sistema Integral de Seguridad Social en Salud para la atención de niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas en condición de vulneración de derechos.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 4. Representación en La Comisión Intersectorial.</b> Con el fin de coordinar, implementar y monitorear de forma armónica los resultados de las medidas de prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes, pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras en las situaciones objeto de la presente Ley, se deberá incluir en la comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, un Representante de las comunidades indígenas de la Mesa Permanente de Concertación definida en el Decreto 1397 de 1996 , un representante de las comunidades afrodescendientes, negras palenqueras y raizales, elegido por las mismas y un defensor de familia.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Representación en las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia - MIAF.</b> Se deberá incluir un defensor de familia, un representante de las comunidades</p>	<p>indígenas y un representante de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, en las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia de los consejos territoriales de política social en los ámbitos departamental, distrital y municipal con el fin de coordinar las acciones de las entidades que tienen responsabilidades en la prevención de la mendicidad infantil, indigencia, trabajo forzado y trata de niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes para articular la oferta institucional y superar las situaciones violatorias de sus derechos.</p> <p>En todas las sesiones del Consejo de Política Social de los municipios del país, deberá ser siempre un punto a tratar, la revisión del diagnóstico y cifras sobre mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil; siendo esto de carácter obligatorio.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. Representación étnica en los Equipos Móviles de Protección Integral – EMPI.</b> En las entidades territoriales con presencia significativa de poblaciones étnicas, se deberá incluir un representante de las comunidades indígenas y un representante de las comunidades afrodescendientes, en los Equipos Móviles de Protección Integral – EMPI con el fin de garantizar el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes en situación de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado infantil.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. Módulo étnico del sistema de información de restablecimiento de derechos.</b> Confórmese el Módulo Étnico en el Sistema de Información de Restablecimiento de Derechos contemplado en el artículo 77 de la ley 1098 de 2006, para inscribir las conductas de mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado de niños, niñas y adolescentes, incluidos los niños, niñas y adolescentes de comunidades étnicas. La información será administrada por la Dirección Nacional y las direcciones Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como una base de datos oficial, de carácter confidencial, que servirá para orientar la política pública social que contendrá información sobre los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nombres completos, número y tipo de documento de identidad, fecha de nacimiento e identificación del niño, niña y adolescente que hayan sido sometidos a actos de trabajo forzado, presunta trata de personas, mendicidad o indigencia.</li> <li>2. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas responsables de actos de mendicidad, indigencia, trabajo forzado o presunta trata de personas.</li> <li>3. Nombres completos número y tipo de documento de identidad de las personas con sentencia judicial por el delito de trata de personas.</li> <li>3. Datos de ubicación, contacto, del niño, niña o adolescente sometido a actos de indigencia,</li> </ol>

mendicidad, trabajo forzado o presunta trata de personas y del responsable de tal acto.

4. La base de datos debe permitir compartir información con otras bases de datos como el Registro Único de Víctimas, Registro de personas con discapacidad, SISBEN, afiliación o no a servicios de salud y seguridad social y otras bases de datos, respetando la política de tratamientos de datos.

**ARTÍCULO 8.** En los Planes de Desarrollo de los Alcaldes Municipales deberá incluirse un capítulo dirigido exclusivamente al planteamiento de soluciones para la erradicación de la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil en el país.

**ARTÍCULO 9.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en atención a sus competencias como coordinador y líder del sistema nacional de bienestar familiar, deberá a través de sus direcciones regionales y centros zonales de todo el país, diseñar y coordinar planes para la prevención, erradicación y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil; debiendo para ello incluir actividades de tipo pedagógico – educativo, actividades de intervención en los lugares de mayor presencia de niños, niñas y adolescentes víctimas de mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata y acciones orientadas a garantizar el efectivo restablecimiento de sus derechos.

**ARTÍCULO 10.** Con el fin de garantizar la efectividad de las políticas dirigidas a la prevención y erradicación de la mendicidad, indigencia, trabajo forzado y trata infantil, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las demás entidades del sistema de bienestar familiar podrán celebrar convenios interadministrativos o de cooperación con entidades públicas y privadas con experiencia en la materia.

Así mismo, se garantizará la aplicación del enfoque diferencial en la atención a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a los distintos grupos étnicos del país, en todos los procesos dirigidos a la prevención y erradicación de este tipo de situaciones.

**ARTÍCULO 11.** En caso de presencia de comunidades étnicas que hayan sido objeto de desplazamiento fuera de sus territorios, el respectivo ente territorial en compañía y con asistencia técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberán formular y elaborar, a más tardar al tercer mes de presentado el hecho del desplazamiento, un plan de retorno que atienda las particularidades de cada etnia y garantice el retorno a sus territorios en debida forma, garantizando a su vez el respeto por sus costumbres y su protección.

**PARÁGRAFO.** Dicho retorno de la población sólo se llevará a cabo una vez se cuente con las medidas y garantías que permitan salvaguardar la vida de la comunidad, y en especial de sus niños, niñas y adolescentes.

**ARTÍCULO 12. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,



**HENRY FERNANDO CORREAL**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**CARLOS EDUARDO ACOSTA**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**JOHN ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 518 DE 2021 CÁMARA

*por la cual se adiciona el régimen de pensión especial de vejez por exposición a alto riesgo, a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte territoriales y se dictan otras disposiciones.*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE:**  
PROYECTO DE LEY No. 518 DE 2021 CÁMARA  
**PONENCIA:**  
**PARA PRIMER DEBATE**

**Proyecto de Ley No. 518 de 2021 Cámara.**

*"Por la cual se adiciona el régimen de pensión especial de vejez por exposición a alto riesgo, a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte territoriales y se dictan otras disposiciones"*

**Palabras clave:** *Pensión de alto riesgo, agentes de tránsito.*

**Instituciones clave:** *Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colpensiones, UGPPP*

**I. INTRODUCCIÓN.**

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley No. 518 de 2021 Cámara (de ahora en adelante, "el Proyecto de Ley") para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- Argumentos de la Exposición de Motivos.
- Marco normativo.
- Marco jurisprudencial.
- Conceptos Técnicos.
- Impacto fiscal.
- Pliego de Modificaciones.
- Conclusión.
- Proposición.
- Texto Propuesto.

**II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.**

El Proyecto de Ley No. 518 de 2021 fue radicado el 10 de marzo de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Fue publicado en la Gaceta 172 de 2021. Son autores del Proyecto los Honorables Representantes Nicolás Albeiro Echeverry, Germán Alcides Blanco, León Freddy Muñoz y el Honorable Senador Luis Fernando Velasco.

La Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes recibió el expediente del Proyecto de Ley y el 24 de marzo de 2021 –mediante oficio CSPCP 3.7. 125.2021– se designó como coordinadora ponente a la Representante a la Cámara Norma

Hurtado Sánchez y ponentes a los Representantes a la Cámara María Cristina Soto de Gómez y Fabián Díaz Plata.

El asunto que mediante la presente iniciativa se pone en consideración del Congreso de la República, ya había sido discutido por la Rama Legislativa con antelación.

Fue radicada en el año 2009 una iniciativa legislativa encaminada a otorgarles a los agentes de tránsito del país la condición de alto riesgo con el objeto que pudiesen acceder al beneficio de la pensión especial de vejez. Para entonces, se le asignó el número 063 de 2009 Cámara y 091 de 2010 Senado. Una vez surtió la totalidad del trámite legislativo dicha iniciativa fue enviada para sanción presidencial. Sin embargo, el Presidente de la República la objetó argumentando que el proyecto:

- I. Desconocía el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, que le otorga al Ejecutivo la iniciativa legislativa sobre las condiciones salariales y prestacionales de los empleados públicos, hecho que fue desconocido por el Congreso toda vez que la iniciativa se originó en la Cámara de Representantes;
- II. Desconocía el criterio de sostenibilidad financiera para las leyes que versen sobre pensiones, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2005.

Al respecto, la Corte decidió declarar fundada la objeción gubernamental, al considerar que debió ser el ejecutivo quien radicase ante el Congreso la iniciativa o, **en su defecto, que durante su trámite le hubiese otorgado el aval o manifestado su coadyuvancia, situaciones que no se presentaron.**

Con posterioridad, después de un juicioso ejercicio técnico liderado por la Asociación Nacional de Empleados de Tránsito y Transporte - ANDETT fue radicado el proyecto de ley 251 de 2018 Cámara, el cual fue archivado sin que surtiera siquiera primer debate.

**III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

El Proyecto de Ley – que cuenta con ocho (08) artículos– busca que los cuerpos de agentes de tránsito y transporte estén cobijados bajo el régimen de pensión especial de vejez por exposición al alto riesgo.

El texto se divide en diez artículos: **Artículo 1** (objeto); **artículo 2** (define las actividades de los servidores públicos de los agentes de tránsito y transporte de los organismos de tránsito como de alto riesgo); **artículo 3** (entrega a los integrantes de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte el derecho a una pensión especial de vejez); **artículo 4** (establece el monto de cotización y las fuentes de financiación de las pensiones especiales de vejez); **artículo 5** (habilita el traslado de los agentes de tránsito y transporte al Régimen de Prima Media); **artículo 6** (habilita el pago retroactivo de pensión especial a los agentes de tránsito y transporte por el tiempo efectivamente laborado en dicha actividad antes de la entrada en vigencia de la ley que se propone); **artículo 7** (crea una cuenta especial en Colpensiones

para el recaudo y administración de los porcentajes de dineros establecidos); artículo 8 o 9 (sic) (vigencias y derogatorias).

**IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Las legislaciones de los distintos países del mundo han generado esquemas especiales de protección pensional en el marco de sus sistemas de seguridad social, que establecen unos requisitos particulares con el fin de atender la peligrosidad de algunas actividades laborales.

Uno de los argumentos principales para establecer estos regímenes especiales de jubilación, tiene que ver con la disminución en la esperanza de vida producto del ejercicio de una profesión específica. A pesar de que no existe un criterio homogéneo que de manera taxativa defina cuáles son dichas profesiones, lo cual se ve reflejado en el hecho que cada nación selecciona a través de su legislación a profesiones diversas para hacer parte de estos regímenes especiales, sí es cierto que pueden establecerse diferenciaciones entre los distintos tipos de labores, fundadas en su peligrosidad. Al respecto, un informe de la Organización Internacional del Trabajo<sup>1</sup> definió estas labores en relación con el concepto de "penoso, peligroso, tóxico o insalubre", y afirmó que:

*"No existe un concepto de trabajo penoso, peligroso, tóxico o insalubre en el ámbito internacional, aunque sí existen definiciones en las legislaciones de algunos países. Una clara definición de lo que son trabajos penosos, peligrosos, tóxicos o insalubres es muy difícil o prácticamente imposible. En general, se considera que estos trabajos causan un deterioro para la salud de los trabajadores, constituyen un riesgo para su integridad física o psíquica o producen enfermedades con más frecuencia que otros trabajos. Esa es la razón fundamental por la cual la ley de algunos países establece regímenes de acceso a la jubilación en edades tempranas."* (pg. 3)

Según la legislación nacional, se entiende por actividad de alto riesgo:

*"(...) aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo."* (Artículo 1º, Decreto Ley 2090 de 2003)

Sobre la condición de alto riesgo a la cual se encuentran expuestos los agentes de tránsito, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 251, radicado en 2018, se realizó una muy detallada y rigurosa exposición sobre la materia, de la cual se incorporan algunos fragmentos a la presente motivación:

**"Fundamentos científicos - epidemiológicos":**

*El deterioro de la salud de los Agentes de Tránsito y Transporte, ha sido estudiada durante varios años por investigaciones como:*

<sup>1</sup> OIT, Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2014.  
<sup>2</sup> Exposición de Motivos al Proyecto de Ley 251 de 2018, Gaceta del Congreso 264 de 2018, Imprenta Nacional.

- Por Combas y Palacio (1997), "Monóxido de Carbono Ambiental y Carboxihemoglobina en Agentes de Tránsito y Transporte", realizado por la Facultad de Salud pública de la Universidad de Antioquia.
- "Prevalencia de patología auditiva laboral por exposición al factor de riesgo ruido en los aférez de la Dirección de Tránsito de la ciudad de Bucaramanga y formulación de medidas de intervención", realizado por Universidad Cooperativa de Colombia. Teniéndose como factor común el desarrollo de labores en condiciones críticas de salud ocupacional, que en todo caso están muy por encima de los límites ocupacionales permisibles.

Los factores de riesgo que se han tipificado en estos estudios y dentro del desarrollo de la actividad laboral de Agente de Tránsito y Transporte, son:

- Factor de Riesgo por contaminación con Monóxido de Carbono y material particulado.** El Monóxido de Carbono Genera contaminación directa en el organismo por la formación de moléculas de Carboxihemoglobina, la cual impide el transporte de Oxígeno en la sangre, produciendo una anoxia de tipo anémico. En relación con el material particulado, la exposición continua a éste produce alteraciones en las vías respiratorias y predispone el organismo a enfermedades como insuficiencia respiratoria y alergias tipo asma. El estudio realizado a una población importante de Agentes de Tránsito en Colombia fue el relacionado en el estudio (1997). Allí, se concluye que el aumento observado durante los últimos años en los niveles ambientales de Monóxido de Carbono, está relacionada directamente con el aumento del parque automotor y con el deterioro de éste; además en dicho estudio se detectó que los Agentes de Tránsito se exponen hasta a dos (2) veces el valor límite permisible ocupacionalmente, encontrándose posterior a cada jornada de 8 horas de trabajo una asociación directa entre el nivel ambiental de CO y la carboxihemoglobina, molécula característica que se encuentra en la sangre después de la intoxicación por CO.
- Factor de Riesgo Ruido.** Produce pérdida de la capacidad auditiva, generando trauma acústico el cual se ve incrementado por la exposición al factor de riesgo a través del tiempo. El estudio realizado en los Agentes de Tránsito de Bucaramanga sobre la "Prevalencia de Patología Auditiva Laboral por Exposición al Factor de Riesgo Ruido", concluyó que la población en riesgo se encuentra expuesta a niveles de ruidos que superan altamente los límites permisibles durante sus jornadas laborales y que por lo menos el 42% de la población, a la fecha del estudio, presentó trauma acústico en diferentes grados y un 29% presentaban daño auditivo asociado por exposición laboral. Además, la prevalencia del trauma acústico se ve incrementada en la población con un mayor tiempo de exposición ocupacional al factor riesgo ruido.
- Factor de Riesgo por Temperaturas Ambientales.** La exposición a continuos cambios de temperaturas, el cual es el caso típico de quienes desarrollan sus labores a la intemperie y a lluvias de carácter ácido que se presentan en las zonas de congestión vehicular, produciendo debilitamiento del sistema inmunológico

*haciendo al organismo vulnerable a enfermedades de tipo viral. Se debe tener en cuenta también el llamado Estrés Térmico, el cual consiste en la medición de las condiciones de confort del trabajador debido a las temperaturas de trabajo y su relación directa con el calor metabólico. Estas condiciones no las puede controlar el empleador, puesto que no es el originario del riesgo, si no son las personas y los vehículos que tienen la libertad de transitar por las calles, y la contaminación ambiental de las ciudades y localidades, que no puede evitar, pero el trabajador/a debe estar expuesto por su oficio y funciones.*

**d. Factor de Riesgo por exposición a radiación solar.** El recibir continuamente las radiaciones solares directamente sobre la piel y sin ningún tipo de protección, es factor de predisposición en el desarrollo de enfermedades de la piel como alergias que terminan siendo crónicas debido a la exposición continua e incluso en algunos casos extremos se presentan casos de cáncer en la piel (Artículo 1º numeral 4º del Decreto 1281/94). Por lo menos un 25% de la población en estudio presenta problemas crónicos en la piel, por la exposición diaria y durante jornadas de más de 8 horas a las condiciones ambientales reinantes.

**e. Factor de Riesgo Ergonómico y Mecánico.** Las labores propias de los Agentes de Tránsito y Transporte se desarrollan en condiciones físicas inadecuadas ya que gran parte de la jornada se realiza de pie, además existe un riesgo potencial de ser atropellado. Esto genera una constante ansiedad y un estrés permanente que deteriora la salud física y mental del agente, a tal punto que lo influye negativamente en las relaciones intrafamiliares. Actualmente, un 15% de ellos han tenido que ser reubicado en otros puestos de trabajo, ya que su estado de salud física y mental no les permite su exposición a ninguno de los factores de riesgos inherentes a las funciones de tipo operativo propias de esta actividad laboral.

**f. Factor de Riesgo psíquico y físico.** El Agente de Tránsito y Transporte, desarrolla sus labores en constante presión, debido a que la autoridad que representa no es bien aceptada por conductores, los cuales, en algunas ocasiones descargan el estrés y su intolerancia sobre los Agentes; quienes son agredidos verbal y físicamente y en algunos casos con armas blancas y de fuego. Las estadísticas sobre esta situación, nos dicen que en los últimos diez (10) años han muerto violentamente y por enfermedad profesional en el cumplimiento de su deber, 30 Agentes de Tránsito en Colombia, en un promedio de tres (3) funcionarios por año, promedio superior a muchas de las actividades laborales que poseen el derecho a una pensión especial por alto riesgo. Adicional a ello continuamente son amenazados por grupos armados ilegales, por cumplir con esta función social establecida por ley, esto en vía de su función de "policía judicial", actividad ya reconocida como de alto riesgo, debido fundamentalmente a la violencia y los riesgos psicosociales que implica de por sí esta actividad.

**Situación de Seguridad y Salud Laboral de las y los Agentes de Tránsito - Colombia 2014**

La población aproximada de empleados públicos que ejercen esta función en los organismos de tránsito centralizados o descentralizados de los entes territoriales es de tres mil doscientos cuarenta y cinco (3.245), laborando en ciento treinta y cuatro (134) municipios de Colombia, de 20 departamentos del país, con un promedio de edad de 43 años al 2015 y una antigüedad en el oficio que es muy especializada de 20 años promedio. Este estudio realizado y actualizado por la Universidad de Antioquia en el año 2015, cuyos resultados son representativos puesto que se estudió una población de Agentes de Tránsito y Transporte de 833, según tabla 1, más del 80% son hombres, de 24 ciudades y 12 departamentos diferentes configurándose una muestra suficiente y consistente para ser concluyente de en sus resultados.

**Tabla 1. Descripción de frecuencias absolutas y relativas del sexo de 833 agentes de tránsito y transporte. Colombia 2013-2014.**

Por sexo			
Sexo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje
Sin dato	1	0,12%	
Femenino	153	18,37%	18,39%
Masculino	679	81,51%	81,61%
Total	833	100,00%	100,12%

Según este mismo estudio se encontraron los siguientes hallazgos:

- Accidentalidad laboral:** La tasa promedio de Accidentes de trabajo (AT) no mortales por 100 trabajadores entre el 2008 y el 2011 para los agentes de tránsito activos durante el periodo fue de 9,6/100 superior a la tasa nacional general de 7,0/100 y a la del grupo de riesgo IV (al que están asignados los agentes) de 6,8/100. Las causas inmediatas que explican la mayoría de los AT fueron los accidentes de tránsito o transporte como motociclistas y peatones, la agresión física de los usuarios y las caídas de las motocicletas.

La Tasa promedio de AT mortal por 100000 trabajadores en los años 2006-2008 fue de 181, muy superior a la nacional de 10,4 y a la del grupo de riesgo V de 16.7 informada para el periodo.

b. **Enfermedad laboral:** La tasa promedio de EP por 100000 para el periodo 2008-2011 fue 5 veces más elevada en los agentes que la reportada para el nivel nacional y para el grupo de riesgo V (nivel superior al que tienen asignados los agentes) así: 607.28, 122.12 y 109.78 por 100000 respectivamente.”

**V. MARCO NORMATIVO.**

**1. MARCO CONSTITUCIONAL**

**Artículo 48 Superior.**

La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

**2. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO**

El artículo 2° del Decreto Reglamentario 1607 de 2002, en desarrollo del artículo 28 del Decreto Ley 1295 de 1994, adoptó la tabla de clasificación de actividades económicas, dentro de la cual sitúa las empresas dedicadas a los servicios de agentes de tránsito urbano en la clase de riesgo I - Código CIU - dígitos adicionales 02, correspondiente a alto riesgo, según el artículo 64 del Decreto 1295 de 1994, modificado por el Decreto Legislativo 2150 de 1995, por su impacto o disminución de las expectativas de vida saludable. Dicha consideración está avalada, además, por las actuales Aseguradoras de Riesgos Laborales para el personal que desarrolla estas funciones en los diferentes Organismos de Tránsito del país, donde la liquidación de sus aportes se hace con base en la tabla de cotización clase de riesgo IV, correspondiente al artículo 13 del Decreto Reglamentario 1772 de 1994.

El presente proyecto requiere adicionar la actividad laboral realizada por los Grupos de Control Vial como de alto riesgo, acorde con lo estipulado en la Ley 797 de 2003, Ley 100 de 1993, Decreto 2655 de 2014 y aplicando la sentencia de la Corte Constitucional C-663 de 2007, la cual examina que las actividades laborales que sean calificadas jurídicamente de alto riesgo tienen el derecho a pensión de vejez por dicha modalidad, estando ello interpretado en el artículo 64 del Decreto 1295 de 1994, modificado por Decreto Legislativo 2150 de 1995.

Los Agentes de Tránsito y Transporte, están llamados a ejercer funciones dentro del nuevo sistema penal oral acusatorio en labores como inspección del lugar, inspección de cadáver, entrevista, acompañamiento para el examen médico legal a la víctima, aplicación de la cadena de custodia a los elementos materiales probatorios, manipulación de sustancias

peligrosas, etc.; funciones que les entrega las Leyes 906 de 2004, 769 de 2002, 1132 de 2008 y ley 1310 de 2009 y demás normas que lo complementen o adicionen e investigación de delitos en tránsito, en cumplimiento de su función misional de policía judicial en el levantamiento de accidentes con lesionados y occisos.

Los policías de tránsito que pertenecen al grupo especializado de la policía de tránsito de la Policía Nacional, se encuentran protegidos en Colombia bajo un régimen especial de pensiones por vejez de alto riesgo a menor tiempo y con mejores garantías laborales, prestacionales, sociales y económicas, que los Grupos de Control Vial (Agentes de Tránsito y Transporte) de los Organismos de Tránsito de los entes territoriales y, sin embargo, estos últimos realizan idénticas funciones, estando expuestos a las mismas situaciones de enfermedad profesional, accidentalidad, morbilidad y mortalidad.

**MARCO JURISPRUDENCIAL.**

Sobre el asunto que se pretende regular, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

**Sentencia T - 577 de 2006 - M.P. HUMBERTO SIERRA PORTO**

La Corte Constitucional en sentencia C-577 de 2006, reconoce la igualdad en funciones, deberes y facultades sancionatorias entre estas dos (2) autoridades de tránsito. En efecto para este tribunal constitucional los requisitos que se exigen para el cargo de Agente de Tránsito de la Policía Nacional, pues, es tanto los Agentes de Tránsito de las entidades territoriales y los de la Policía Nacional, tengan los mismos deberes y cumplan con las mismas funciones. Esto, en cuanto ambos aplican las mismas normas y tienen las mismas facultades sancionatorias y de policía judicial.

No se pretende con esta sustentación, solicitar igualdad de condiciones y derechos con estos servidores públicos (Policía Nacional), sino un reconocimiento normal y equitativo del derecho pensional de vejez por alto riesgo en los términos del presente proyecto de ley, que no afecte riesgosamente los presupuestos de los entes territoriales.

**VI. CONCEPTOS TÉCNICOS**

Hasta la fecha no se cuenta con concepto técnico.

**VII. IMPACTO FISCAL Y FUENTES DE FINANCIACIÓN**

Según el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa legislativa "que genere gastos debe incluir un análisis de impacto fiscal y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo" (Corte Constitucional, Sentencia C-066/18).

Para efectos de cubrir el impacto fiscal que implica la inclusión dentro del régimen de pensión especial por alto riesgo al cuerpo de agentes de tránsito del país, se establece en el artículo 4° de la propuesta, que el monto de la cotización especial será de 10 puntos adicionales, los cuales provendrían del descuento del 4% del valor total mensual recaudado por los comparendos de tránsito y transporte. Adicionalmente, habrá un porcentaje diferenciado para cubrir el retroactivo.

Si se tiene en cuenta que en el país hay aproximadamente 3.700 agentes de tránsito con un salario promedio de \$1.800.000 pesos, y que el puntaje adicional de cotización especial individual es de aproximadamente \$200.000 pesos, se estima que el costo es cercano a los \$8.880.000.000 pesos. Los argumentos expuestos en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 251 de 2018 son evidencia suficiente del hecho que a través del mecanismo de financiación propuesto en el articulado se puede cubrir el costo de la pensión especial de vejez<sup>3</sup>:

*"La sostenibilidad financiera y las fuentes de ingreso adicionales de los costos fiscales de la presente iniciativa a corto, mediano y largo plazo, se demuestra en los diferentes organismos de tránsito de los entes territoriales con el desarrollo efectivo y eficiente de su actividad comercial y de servicio y lo que cada Agente de Tránsito y Transporte genera para el erario público en cumplimiento de sus funciones, siendo hasta de tres (3) veces su propio salario básico y sus prestaciones, por labores tales como la elaboración de comparendos por infracciones en: tránsito, transporte, ambiental en el ramo, revisión técnico-mecánica, inmovilizaciones vehiculares (servicio de grúa), capturas por ejecuciones fiscales o causas penales y servicio de parqueaderos, etc. Sin embargo, solo vamos a contar con la cantidad de comparendos elaborados por infracciones de tránsito y transporte, recaudados por los organismos de tránsito, entidades públicas o privadas o directamente el municipio; comparendos manuales, digitales, foto detección y cartera morosa. De estos valores efectivamente recaudados se desprende el 4% para el pago de los 10 puntos adicionales por alto riesgo y el aporte del reconocimiento de la retroactividad será efectivo con el 5% de lo recaudado, durante cinco años a partir de la expedición de la presente ley. Los recaudos del 4% y 5% serán depositados por los organismos de tránsito o respectivo municipio a COLPENSIONES.*

Las siguientes son los datos estadísticos de elaboración de comparendos por los diferentes grupos de control vial de dos entes territoriales durante los últimos cinco años 2012 – 2016, los cuales fueron reportados por cada una de las Entidades municipales.

Dirección de Tránsito de Bucaramanga:

AÑO	Numero de comparendos	Valores generados
2003	40.161	10.040.250.000.00
2004	34.628	8.657.000.000.00
2005	29.557	7.389.250.000.00
2006	27.606	9.202.464.843.25
2007	24.207	8.426.103.672.72
<b>TOTAL</b>	<b>156.159</b>	<b>43.715.068.515.97</b>

156.159/5 años = 31.232 promedio por año/12 meses= 2.603 por mes/128 = 20.33 comparendos elaborados por cada agente en el mes. 20.33 x 10 salarios mínimos mínimo de infracción \$300.000 = 6.099.000.00. Valor que representa más de tres salarios más prestaciones sociales de C/U.

<sup>3</sup> Entrecorrido tomado de: Exposición de Motivos al Proyecto de Ley 251 de 2018, Gaceta del Congreso 264 de 2018. Imprenta Nacional.

Secretaría de Tránsito de Medellín, 2004-2008:

AÑO	COMPARENDOS
2005	205.352
2006	272.193
2007	284.268
2008	314.339
Total 1.121.152/4=280.288 anual/12=23.357.3/535=43.6 comparendos mensuales por agente x 250.000 valor promedio = 10.900.000 equivalente a cuatro (4) salarios y prestaciones de cada agente.	

Del mismo modo, la Asociación Nacional de Empleados de Tránsito y Transporte – ANDETT, solicitó un estudio actuarial independiente a través del cual se evalúa, mediante una metodología probabilística, la expectativa de jubilación de los agentes de tránsito del país y los requerimientos para cubrir un fondo que les permita acceder al régimen especial de pensión por alto riesgo. Según dicho estudio, a través de las condiciones que generaría el articulado del proyecto, tal como se propone, los recursos para cubrir los requerimientos para la pensión de alto riesgo serían suficientes.

A continuación, se cita la comunicación allegada al Congreso de la República en donde se resumen los principales elementos de dicho estudio actuarial:

*"El análisis realizado, parte de la base de supuestos sobre expectativa de vida de los Agentes y sus beneficiarios, así como de recaudos de comparendos que son inciertas en el futuro. Sin embargo, teniendo en cuenta los riesgos basados en dicho elemento, se ha realizado el cálculo de manera probabilística, teniendo en cuenta los factores más críticos y extremos, de manera que se puedan cumplir las expectativas de jubilación de manera realista.*

Entre los elementos críticos que se analizaron y que se incluyeron bajo los valores más desfavorables, con el fin de poner a prueba los resultados, están:

1. Se supone una población total de agentes de 3.700, basado en información estadística de una muestra de 1.332 Agentes de Tránsito y Transporte de diferentes partes del país.
2. Con respecto a la expectativa de vida de los Agentes y sus beneficiarios, se ha utilizado las tablas de mortalidad aceptadas por la Superintendencia Financiera, que son basadas en una muestra de rentistas. Dicha muestra, tiende a presentar expectativas de vida mayores que las que en la realidad se observan en la población general, como la estudiada.
3. Para el caso de las supervivencias, se analiza la posición más crítica: se supone que todos los Agentes, independientemente de su estado civil actual, podrán tener un beneficiario válido (5 años mayor para el caso de las mujeres y 5 años menor

en los hombres). Adicionalmente, para el caso de la supervivencia de hijos inválidos, se hizo el supuesto más desfavorable, el cual corresponde a supervivencia de hijas mujeres con respecto a su madre, lo cual implica un mayor número de años en el cual se debe mantener el pago en el tiempo.

4. Para el fondo analizado, que permita cubrir el sobre costo (sic) de la pensión de alto riesgo, con respecto a las condiciones de pensión actuales, se tuvo en cuenta que:
  - a. La rentabilidad del fondo es apenas la inflación
  - b. El fondo se alimenta únicamente con los comparendos retenidos y se evalúa que probabilísticamente el valor mínimo del fondo en cada momento siempre sea mayor a cero.
  - c. El fondo se ha proyectado probabilísticamente, de acuerdo con los resultados históricos de los recaudos realmente efectuados en los comparendos y no en el valor total de los comparendos emitidos.
  - d. El fondo se analiza como un disponible común, para la jubilación de todos los Agentes del país, tal como se propone en el Proyecto de Ley.
5. Para el cálculo del retroactivo, para los Agentes que ya tendrían adquiridos los derechos de jubilación si se aprobara el Proyecto de Ley, se tuvo en cuenta que:
  - a. Se utiliza la máxima tasa de reemplazo obtenida por cada persona, de manera que el escenario será el más crítico posible.
  - b. Se evalúa el valor total de las mesadas que deben ser pagada, en dinero equivalente del año 2017, desde el momento que adquirió sus derechos, de acuerdo con lo establecido por el proyecto de ley.
  - c. Para la muestra analizada, se ha encontrado un total de 170 Agentes que ya cumplirían los requisitos para la jubilación, en caso de aprobarse el Proyecto de Ley. Para el análisis del fondo, el resultado se escala teniendo en cuenta el tamaño de la población estimada.

**Resultados obtenidos:**

Los resultados obtenidos implican que se requiere de la conformación de un fondo, basado en la inmovilización de un porcentaje del recaudo de los comparendos, como se presenta a continuación.

Tabla 1 – Porcentaje de los comparendos que se inmovilizan para el fondo (Con Retroactivo)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Porcentaje aportado al fondo	7%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%

	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Porcentaje aportado al fondo	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%

Con lo anterior, se garantiza que el fondo siempre posea recursos disponibles para cubrir con las obligaciones de las jubilaciones de los Agentes y de sus beneficiarios, aún en el más crítico de los escenarios (mínimo), como se observa a continuación:

Ilustración 1 –Análisis para la Población Total de Agentes (Con Retroactivo): Saldo final del fondo luego de cubrir el excedente de la jubilación (Según régimen de alto riesgo, menos régimen de prima media) –7% de los comparendos serían aportados al fondo durante el primer año, 5% los siguientes 9 años y del 4% de allí en adelante

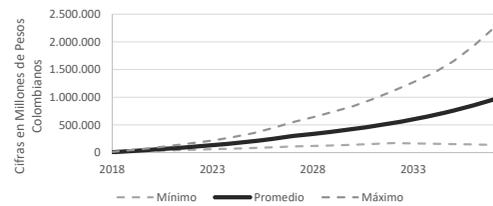


Tabla 2 – Análisis para la Población Total de Agentes (Con Retroactivo): Saldo final del fondo luego de cubrir el excedente de la jubilación (Según régimen de alto riesgo, menos régimen de prima media) –7% de los comparendos serían aportados al fondo durante el primer año, 5% los siguientes 9 años y del 4% de allí en adelante

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Mínimo	1.320	17.837	29.432	41.697	51.936	63.871	72.746	83.665	96.525	113.166
Promedio	7.703	30.174	58.110	77.922	105.067	134.546	168.026	207.302	250.956	301.381
Máximo	14.557	47.057	84.291	128.345	173.578	220.380	278.765	348.890	444.656	549.910

	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Mínimo	122.427	131.424	144.239	159.247	172.935	167.132	160.921	155.438	148.111	140.577
Promedio	337.650	379.461	426.237	477.658	535.438	601.442	675.358	759.273	853.037	958.528
Máximo	638.268	737.242	837.053	908.962	1.114.085	1.270.110	1.436.224	1.648.507	1.922.059	2.245.934

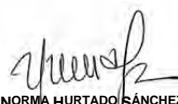
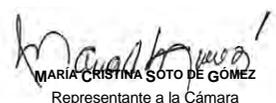
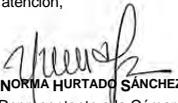
Es importante tener en cuenta que después de los primeros 10 años, es necesario revisar el verdadero comportamiento del fondo, para verificar si es necesario realizar ajustes al porcentaje de comparendos inmovilizado. Lo anterior, debido a que, en escenarios como el Máximo, presentado en la tabla anterior, el valor acumulado en el fondo podría desbordarse.”

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Por la cual se adiciona al Régimen de Pensión especial de Vejez por Exposición a Alto Riesgo, a los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte Territoriales y se dictan otras disposiciones	Por la cual se adiciona establece el régimen de pensión especial de vejez por Exposición alto riesgo de los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte Territoriales del orden territorial y se dictan otras disposiciones

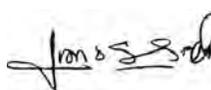
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley establece el régimen de pensiones para los servidores públicos integrantes de los niveles jerárquicos de los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte de los Organismos de Tránsito o directamente de la respectiva entidad territorial.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley establece el régimen de pensiones <b>especial</b> para los <b>servidores empleados</b> públicos integrantes de los niveles jerárquicos de los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte de los Organismos de Tránsito o directamente de la respectiva entidad territorial <b>cuerpos de agentes de tránsito y transporte del orden territorial.</b></p>
	<p><b>Artículo 2(Nuevo). Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplicará a todos los empleados públicos que hagan parte o que ingresen a los cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte del orden territorial.</p>
<p><b>Artículo 2°. Alto riesgo.</b> Las actividades de los servidores públicos de los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte de los Organismos de Tránsito de las Entidades Territoriales, ejercidas con ocasión de su trabajo, son consideradas de alto riesgo para la salud del trabajador, por cuanto implican la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad de retiro de las funciones laborales que ejecutan.</p>	<p><b>Artículo 3°. Actividad de alto riesgo.</b> Téngase como actividad de alto riesgo para la salud, el trabajo desarrollado por los empleados públicos que hacen parte de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de los entes territoriales, quienes serán incluidos dentro del sistema de pensión especial de vejez por alto riesgo, por ser ésta una actividad que implica disminución de la expectativa de vida saludable.</p>
<p><b>Artículo 3°. Derechos de pensión.</b> Los servidores públicos integrantes de los niveles jerárquicos de los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte de los Organismos de Tránsito o directamente de la respectiva Entidad Territorial, tendrán derecho a la pensión especial de vejez por exposición al alto riesgo, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.</li> <li>2. Haber cotizado en esta actividad laboral durante por lo menos setecientas (700)</li> </ol>	<p><b>Artículo 4°. Derecho a la pensión especial de vejez y requisitos.</b> Para tener derecho a la pensión especial de vejez, los empleados públicos que se dediquen en forma permanente al ejercicio laboral que desarrollan los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de los entes territoriales deberán efectuar la cotización especial de que trata la presente ley durante por lo menos setecientas (700) semanas en dicha actividad laboral, sean estas continuas o discontinuas, adicional a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.</li> </ol>

<p>semanas, sean estas continuas o discontinuas.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el sistema General de Seguridad Social en pensiones en el artículo 33 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la ley 797 de 2003.</li> </ol> <p><b>Parágrafo único.</b> La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial de alto riesgo, adicionales a las mínimas requeridas, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la ley 797 de 2003.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.</p>
<p><b>Artículo 4°. Monto de la cotización.</b> El monto de la cotización especial para el personal de que trata la presente ley, será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más diez (10) puntos adicionales, los cuales serán cubiertos por el empleador del nivel territorial y/o Entidad administradora de los recaudos correspondientes, originados del descuento del 4% del valor mensual con el descuento del cuatro (4%) del valor total mensual recaudado exclusivamente de los comparendos de tránsito y transporte elaborados por los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de cada jurisdicción.</p>	<p><b>Artículo 5°. Monto de la cotización.</b> El monto de la cotización especial para la actividad de alto riesgo desarrollada por los integrantes de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte del orden territorial es el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador que serán subsidiados con un cuatro por ciento (4%) de valor total mensual recaudado por los comparendos de tránsito y transporte elaborados por los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de cada jurisdicción.</p>
<p><b>Artículo 5°. Traslados.</b> Los servidores públicos de los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte de los Organismos de Tránsito o directamente del respectivo Ente Territorial, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, podrán trasladarse al Régimen Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para que les sea aplicado dicho régimen.</p>	<p><b>Artículo 6°. Transitorio.</b> Los empleados públicos que pertenezcan a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de los entes territoriales, tendrán el derecho de retroactividad por el tiempo laborado en esta profesión antes de la entrada en vigencia de la presente ley. El organismo de tránsito, a partir de la expedición de la presente ley, deberá aportar del total de los dineros recaudados por comparendos elaborados por infracciones de tránsito y transporte en su jurisdicción, así:</p>

<p>1. <u>El siete por ciento (7%) durante el primer año;</u>                  2. <u>El cinco por ciento (5%) durante los nueve años siguientes;</u>                  3. <u>A partir del año once (11) se aplicará el cuatro por ciento (4%) establecido en el artículo inmediatamente anterior.</u></p>	<p><b>Artículo 6. Transitorio.</b> Los servidores públicos integrantes de los niveles jerárquicos de los Cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte del respectivo nivel territorial, que hayan desarrollado las actividades de alto riesgo descritas en la presente ley, tendrán derecho a que su empleador o entidad administradora de los recaudos provenientes de los comparendos por infracciones de tránsito y transporte del nivel territorial que le corresponda, pague el valor de la reserva actuarial correspondiente, por el tiempo efectivamente laborado en dicha actividad antes de la entrada en vigencia de la presente ley, Debiendo cubrir estos aportes especiales del total de los dineros recaudados por comparendos elaborados por infracciones de tránsito y transporte en su jurisdicción, de la siguiente forma: El 7% durante el primer año de expedida la norma y el 5% en los 9 años siguientes, Estos ingresos irán con destino al pago de la presente retroactividad y a los diez (10) puntos adicionales para beneficiarse de la pensión por alto riesgo. A partir del año once (11), únicamente se aplicará el descuento del cuatro (4%) al que se refiere el artículo 4º de la presente Ley.</p>	<p>agentes de tránsito y transporte a partir del segundo año de vigencia de la presente ley. <u>dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</u></p> <p><b>Artículo 9. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p><b>Artículo 9º. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley <u>rige</u> a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>
<p><b>Artículo 7. Cuenta especial.</b> Crease la cuenta (o fondo) especial de colpensiones, para el recaudo y administración de los porcentajes de los dineros establecidos en la presente norma en un término no superior a 120 días. Aportes que permitirán el derecho de pensión por alto riesgo de los cuerpos de</p>	<p><b>Artículo 7º. Recaudo de la cotización especial.</b> Los diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador enunciados en el artículo cuarto, serán entregados a la administradora de pensiones del Régimen De Prima Media; entidad que creará una cuenta o fondo especial para la administración de dichos recursos dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p><b>IX. CONCLUSIÓN.</b></p> <p>En nuestra opinión, el Proyecto de Ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.</p> <p><b>X. PROPOSICIÓN.</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, <b>dar primer debate</b> al Proyecto de Ley Número 518 de 2021 Cámara, "Por la cual se adiciona el régimen de pensión especial de vejez por exposición a alto riesgo, a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte territoriales y se dictan otras disposiciones", conforme al texto propuesto para primer debate.</p> <p>Con toda atención,</p> <p>  <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b>                  Representante a la Cámara                  Coordinadora Ponente</p> <p>  <b>MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ</b>                  Representante a la Cámara                  Ponente</p> <p>  <b>EDWING FABIÁN DIAZ PLATA</b>                  Representante a la Cámara                  Ponente</p>
<p><b>XIII. TEXTO PROPUESTO</b></p> <p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 518 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p><b>"POR LA CUAL SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE PENSIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR ALTO RIESGO DE LOS CUERPOS DE AGENTES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ORDEN TERRITORIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley establece el régimen de pensión especial para los empleados públicos integrantes de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte del orden territorial.</p> <p><b>Artículo 2 (NUEVO). Ámbito de aplicación.</b> La presente ley se aplicará a todos los empleados públicos que hagan parte o que ingresen a los cuerpos de Agentes de Tránsito y Transporte del orden territorial.</p> <p><b>Artículo 3º. Actividad de alto riesgo.</b> Téngase como actividad de alto riesgo para la salud, el trabajo desarrollado por los empleados públicos que hacen parte de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de los entes territoriales, quienes serán incluidos dentro del sistema de pensión especial de vejez por alto riesgo, por ser ésta una actividad que implica disminución de la expectativa de vida saludable.</p> <p><b>Artículo 4º. Derecho a la pensión especial de vejez y requisitos.</b> Para tener derecho a la pensión especial de vejez, los empleados públicos que se dediquen en forma permanente al ejercicio laboral que desarrollan los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de los entes territoriales deberán efectuar la cotización especial de que trata la presente ley durante por lo menos setecientas (700) semanas en dicha actividad laboral, sean estas continuas o discontinuas, adicional a los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.</li> <li>Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.</p> <p><b>Artículo 5º. Monto de la cotización.</b> El monto de la cotización especial para la actividad de alto riesgo desarrollada por los integrantes de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte del orden territorial es el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003,</p>	<p>más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador que serán subsidiados con un cuatro por ciento (4%) de valor total mensual recaudado por los comparendos de tránsito y transporte elaborados por los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de cada jurisdicción.</p> <p><b>Artículo 6º. Transitorio.</b> Los empleados públicos que pertenezcan a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de los entes territoriales, tendrán el derecho de retroactividad por el tiempo laborado en esta profesión antes de la entrada en vigencia de la presente ley. El organismo de tránsito, a partir de la expedición de la presente ley, deberá aportar del total de los dineros recaudados por comparendos elaborados por infracciones de tránsito y transporte en su jurisdicción, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El siete por ciento (7%) durante el primer año;</li> <li>El cinco por ciento (5%) durante los nueve años siguientes;</li> <li>A partir del año once (11) se aplicará el cuatro por ciento (4%) establecido en el artículo inmediatamente anterior.</li> </ol> <p><b>Artículo 7º. Recaudo de la cotización especial.</b> Los diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador enunciados en el artículo cuarto, serán entregados a la administradora de pensiones del Régimen de Prima Media; entidad que creará una cuenta o fondo especial para la administración de dichos recursos dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 8º. Traslados.</b> Los empleados públicos a quienes se aplica esta ley, que a la fecha de entrada en vigencia de la misma se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, serán trasladados de manera automática por estas entidades a la entidad administradora de pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 9º. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Con toda atención,</p> <p>  <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b>                  Representante a la Cámara                  Coordinadora Ponente</p> <p>  <b>MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ</b>                  Representante a la Cámara                  Ponente</p> <p>  <b>EDWING FABIÁN DIAZ PLATA</b>                  Representante a la Cámara                  Ponente</p>	

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 519 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros.*

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NO. 519 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS QUE PROTEJAN EL DERECHO A LA INTIMIDAD DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS"</p> <p>Honorable Representante <b>ALFREDO DELUQUE</b> Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente Cámara de Representantes Ciudad.</p> <p style="text-align: right;"><b>Asunto:</b> Informe de ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley No. 519 de 2021 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS QUE PROTEJAN EL DERECHO A LA INTIMIDAD DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS"</p> <p>Honorable Presidente,</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de conformidad con el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley No. 519 de 2021 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS QUE PROTEJAN EL DERECHO A LA INTIMIDAD DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara Ponente Único.</p>	<p><b>TRÁMITE DE LA INICIATIVA.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El proyecto de ley 519 de 2021 Cámara, corresponde a una iniciativa presentada por los H.R. Juan Carlos Wills Ospina, H.R. Buenaventura León León y el H.S. Efraín José Cepeda Sarabia.</li> <li>- Fue radicada esta iniciativa el 10 de marzo del 2021 en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes.</li> </ul> <p><b>1. INTRODUCCIÓN.</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene por objeto implementar mecanismos que hagan eficaz el ejercicio del derecho fundamental a la intimidad de los usuarios del sector financiero, durante los lapsos en que están suspendidas las actividades productivas, como las horas inhábiles, los fines de semana y los días festivos. Se trata de proteger el ámbito privado del individuo y su familia, de la injerencia externa e invasiva, durante las horas reservadas a la intimidad individual y familiar, particularmente de la actividad de los acreedores financieros, casas de cobranza, agencias externas, que alteran e interfieren el ejercicio de ese derecho a través de mecanismos como llamadas, mensajes de texto, mensajes de datos, correos electrónicos y similares.</p> <p>Modernamente, no es posible concebir la vida del individuo al margen de las interacciones con los demás integrantes del conglomerado social. Además, es un hecho que las relaciones no se limitan a los contactos entre personas, sino que la interacción con el mundo externo se produce a través de múltiples contactos con entes abstractos, instituciones, medios masivos de comunicación y publicidad, y todo tipo de manifestaciones de grupos de interés, a través de un variado catálogo de mecanismos proporcionados por los avances tecnológicos, todo ello alrededor de las actividades económicas indispensables para la subsistencia y la vida en sociedad. Podría afirmarse que en la actualidad resulta extremadamente difícil encontrar espacios que escapen a la influencia permanente del mundo exterior, en los que sea posible la realización existencial de los intereses exclusivamente individuales y familiares.</p> <p>Pero esa dificultad no implica que no se necesiten esos espacios de intimidad, libres de toda injerencia, incluso si se pensara en una regulación puramente funcional de la vida cotidiana al servicio de la colectividad, puesto que, aún en este evento, tales espacios resultan indispensables para que la persona pueda convertirse en sujeto de derechos y obligaciones, apto para el ejercicio de las responsabilidades sociales. Es por eso que la Corte Constitucional, intérprete autorizada de la Carta, ha definido el derecho a la intimidad en los siguientes términos:</p>
<p><i>"(...) Desde 1992, la Corte Constitucional reconoció el derecho a la intimidad como un derecho fundamental que permite a las personas manejar su propia existencia como a bien lo tengan con el mínimo de injerencias exteriores. Se dijo en ese entonces que se trataba de un derecho 'general, absoluto, extrapatrimonial, inalienable e imprescriptible y que se pueda hacer valer erga omnes', vale decir, tanto frente al Estado como a los particulares. (...)</i></p> <p><i>"(...) la intimidad es 'el espacio intangible, inmune a las intromisiones externas, del que se deduce un derecho a no ser forzado a escuchar o a ser lo que no desea escuchar o ver, así como un derecho a no ser escuchado o visto cuando no se desea ser escuchado o visto.'</i></p> <p><i>En 1995, se reiteró esta visión del derecho a la intimidad, cuando se afirmó que 'este derecho, que se deduce de la dignidad humana y de la natural tendencia de toda persona a la libertad, a la autonomía y a la autoconservación, protege el ámbito privado del individuo y de su familia como el núcleo humano más próximo. Uno y otra están en posición de reclamar una mínima consideración particular y pública a su interioridad, actitud que se traduce en abstención de conocimiento e injerencia en la esfera reservada que les corresponde y que está compuesta por asuntos, problemas, situaciones y circunstancias de su exclusivo interés. Esta no hace parte del dominio público y, por tanto, no debe ser materia de información suministrada a terceros, ni de la intervención o análisis de grupos humanos ajenos, ni de divulgaciones o publicaciones (...). Ese terreno privado no puede ser invadido por los demás miembros de la comunidad a la que se integran la persona o familia, ni por el Estado. (...)</i></p> <p><i>"(...) 'todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar... y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar'</i></p> <p><i>"(...) El derecho a la intimidad, junto con otros derechos como el del libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia, están concebidos para permitir a las personas fortalecer y desarrollar su condición de seres libres y autónomos, que es el presupuesto esencial del estado democrático. La individualidad del individuo, su posibilidad no siempre fácil de separarse del influjo de los otros o de la masa, de realizar las actividades que les son afines y no las que le sean impuestas, de reflexionar solitariamente, de optar por sus propias preferencias, y de llegar a sus propias conclusiones frente a los dilemas de la cotidianidad y de la política, en fin, la posibilidad de aislarse con frecuencia u ocasionalmente del mundo, es de lo que depende el que pueda convertirse en un sujeto de derechos</i></p>	<p><i>y obligaciones, el que pueda ejercer las responsabilidades democráticas y participar en los procesos que forjan un estado social de derecho como lo es el colombiano. Solo reconociendo la autonomía e individualidad de las personas, puede hablarse del 'respeto a la dignidad humana' que sirve de fundamento al estado colombiano, según el artículo 1º de la Constitución. La protección de esa esfera inmune a la injerencia de los otros -del Estado o de otros particulares-, como prerrequisito para la construcción de la autonomía individual que a su vez constituye el rasgo esencial del sujeto democráticamente activo, tiene que ser jurídicamente relevante, y lo es, a través de los mecanismos constitucionales de protección al derecho a la intimidad, los cuales no circunscriben su alcance a cierta clase social económica o ilustrada, sino que se extienden, como no podía ser de otra forma, a todas las personas amparadas por la Constitución. (...)</i></p> <p><i>"(...) Reiteradamente esta Corporación ha señalado que el derecho a la intimidad permite y garantiza en los asociados, el poder contar con una esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin mas limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico. En ese orden de ideas, y al no ser un espacio que forme parte del dominio público, obedece al estricto interés de la persona titular del derecho y por consiguiente no puede ser invadido por los demás"1. (Los destacados son ajenos al texto original).</i></p> <p>Esa esfera íntima, magistralmente definida por nuestro máximo Tribunal en materia de derechos fundamentales, es la que se pretende proteger por medio de este Proyecto de Ley. Como mecanismo se propone "<b>una mínima consideración particular y pública a su interioridad</b>"; restringiendo las llamadas, mensajes de datos y de textos, correos electrónicos y mecanismos similares de recordatorios, cobranzas, que perturban el derecho a la intimidad durante la noche, los fines de semana y festivos, por parte del sector financiero.</p> <p><b>2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.</b></p> <p>El artículo 15 de la Constitución Política consagra tres derechos fundamentales de trascendental importancia para la dignidad humana, núcleo esencial del ordenamiento jurídico en un Estado Social y Democrático de Derechos. Son ellos el derecho a la intimidad personal y familiar, el buen nombre y el <i>habeas data</i>. Para los fines de este Proyecto de Ley, interesa el primero de ellos, consagrado así en la Carta Magna: "<i>Todas las</i></p> <p><small>1 Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 2010</small></p>

personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar (...) y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar.

Se trata de la protección de apenas un aspecto del derecho fundamental a la intimidad, y no de una regulación integral del mismo, por lo que no se hace necesario tramitarla como Ley Estatutaria, sino que es propia del trámite ordinario. Por su materia, corresponde el primer debate en cada Cámara, a las Comisiones Primeras Constitucionales. Al respecto, es oportuno citar lo que, sobre la materia, ha dicho la Corte Constitucional:

*“4.5.6. Finalmente debe ser referida la reciente Sentencia C-007 de 2017, que examinó la demanda de inconstitucionalidad que fuere presentada en contra de los artículos 74 a 81 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, que regulan el tema de los recursos en contra de los actos administrativos, que habían sido acusados de violar la reserva de ley estatutaria. Dicho fallo reconstruye la línea jurisprudencial a la que se ha venido haciendo alusión, identifica las reglas aplicables y precisa los criterios de evaluación. Allí se señaló a modo de conclusión:*

*8. En suma, dos premisas guían la identificación del trámite legislativo que sujeta a una norma: (i) la reserva de ley estatutaria se rige por una interpretación restrictiva, por lo que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario y (ii) el análisis de la normativa objeto de cuestionamiento debe partir de su contenido material, sin importar su identificación formal. Adicionalmente, los criterios determinantes para establecer la aplicabilidad de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales son que: (i) efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o el derecho; (iii) la normativa pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental; (iv) verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho.”*

*4.5.7. Adicionalmente debe considerarse conforme fue expuesto en la Sentencia C-818 de 2011, que al evaluar la violación de la reserva de ley estatutaria, debe darse prelación a la integralidad y los criterios materiales de regulación:*

*“En efecto, de la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales. En consecuencia, tal y como se dijo en el Sentencia C-646 de 2001 si ello es así, “el trámite legislativo a seguir será el que corresponda a cada materia, independientemente de su inclusión dentro de una ley cuyo nombre pareciera exigir*

*otro procedimiento. Lo que la Constitución requiere es que los asuntos señalados en el artículo 152, delimitados según criterios materiales claros, sigan el trámite previsto en el artículo 153, pero no ordena que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto como un todo deba seguir el trámite estatutario.”*

*(...) Y respecto de los elementos relevantes del núcleo esencial en las leyes estatutarias dijo que*

*“Una segunda respuesta que se ha expuesto en la jurisprudencia constitucional es que es competencia del legislador estatutario desarrollar aspectos importantes del núcleo esencial, con lo que parece sugerirse que tal núcleo es delineado tanto por el constituyente como por el legislador estatutario. Algunos de los asuntos importantes del núcleo esencial que son propios de las leyes estatutarias y que han sido señalados por la Corte son: (i) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, y (ii) los principios básicos que guían su ejercicio. Otro elemento que puede deducirse a partir de un examen de la estructura de los derechos fundamentales es la definición de las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos.”2 (Resaltado dentro del texto)*

En síntesis, proponemos que mediante una ley ordinaria, que afecta positivamente solo un aspecto de protección del derecho fundamental a la intimidad, se restrinjan las actividades propias del recaudo y control de cartera, durante las horas inhábiles, los fines de semana y los días festivos. Como no se afecta la estructura de otros derechos, como la actividad financiera o el derecho de *habeas data*, no es competencia de otra Comisión, ni requiere tramitarse como Ley Estatutaria.

**3. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS – CUMPLIMIENTO ART 3 LEY 2003 2019.**

**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.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 2017.

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:

a) 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.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) 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.

d) 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.

e) 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.

f) 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.

**PARÁGRAFO 1.** Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

**PARÁGRAFO 2.** Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

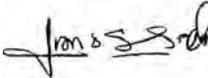
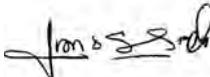
**PARÁGRAFO 3.** Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

**4. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

TEXTO RADICADO	TEXTO PONENCIA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros, durante las horas inhábiles, los fines de semana y días festivos, restringiendo los contactos a través de mensajes de texto, mensajes de datos, llamadas telefónicas, correos electrónicos y similares, provenientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.	<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros, durante las horas inhábiles, los fines de semana y días festivos, restringiendo los contactos a través de mensajes de texto, mensajes de datos, llamadas telefónicas, correos electrónicos y similares, provenientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.	Sin modificación.
<b>Artículo 2.</b> Las entidades vigiladas darán al consumidor financiero la opción de diferentes canales para ser contactado, los cuales serán definidos por la Superintendencia financiera y del cual deberá quedar constancia por escrito.	<b>Artículo 2.</b> Las entidades vigiladas usarán para los contactos exclusivamente el canal suministrado al efecto por el consumidor financiero.	Se modifica para hacerlo más ágil, suprimiendo para esos fines la intervención de la Superintendencia, pero respetando la autonomía del consumidor en la selección del medio a través del cual debe ser contactado.
<b>Artículo 3.</b> En ningún caso, el consumidor financiero será contactado por más de dos canales durante una misma semana.	<b>Artículo 3.</b> En ningún caso, el consumidor financiero será contactado por más de dos canales durante una misma semana.	Sin modificación.
<b>Artículo 4.</b> En ningún caso, el consumidor financiero será contactado en más de una ocasión durante el mismo día.	<b>Artículo 4.</b> En ningún caso, el consumidor financiero será contactado en más de una ocasión durante el mismo día.	Sin modificación.

<p><b>Artículo 5.</b> En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera podrán contactar a las referencias, avalista, codeudor y deudor solidario hasta pasados 30 días hábiles desde entrada de la obligación en mora, y el contacto se hará en las mismas condiciones que establece la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 5.</b> En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera podrán contactar a las referencias, avalista, codeudor y deudor solidario hasta pasados 30 días hábiles desde entrada de la obligación en mora, y el contacto se hará en las mismas condiciones que establece la presente ley.</p>	<p>Sin modificación.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> El incumplimiento de las medidas de protección de que trata la presente ley, se considerará práctica abusiva en los términos del artículo 12 de la Ley 1328 de 2009, y se sancionará conforme al Capítulo VIII del Título I de la misma y sus normas complementarias.</p>	<p>Artículo nuevo. Se incluye este artículo con el fin de garantizar una sanción efectiva a las entidades vigiladas que incumplan lo consignado en el articulado de este Proyecto de Ley.</p>
<p><b>Artículo 6.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán contactar al consumidor financiero los días hábiles, de lunes a viernes, de 8 am a 6 pm.</p>	<p><b>Artículo 6.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán contactar al consumidor financiero <u>únicamente</u> los días hábiles, de lunes a viernes, de 8 am a 6 pm.</p>	<p>Para evitar que se interprete que la restricción al horario hábil rige solamente entre semana, se precisa que los contactos pueden ser únicamente los días hábiles.</p>	<p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Numeración ajustada debido a la inclusión de los artículos nuevos.</p>
<p><b>Artículo 7.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán abstenerse, salvo autorización escrita, de hacer visitas al domicilio o al lugar de trabajo del consumidor financiero.</p>	<p><b>Artículo 7.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán abstenerse, salvo autorización escrita, de hacer visitas al domicilio o al lugar de trabajo del consumidor financiero.</p>	<p>Sin modificación.</p>		
<p><b>Artículo 8.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán abstenerse de consultar al consumidor financiero el motivo del incumplimiento de la obligación.</p>	<p><b>Artículo 8.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán abstenerse de consultar al consumidor financiero el motivo del incumplimiento de la obligación.</p>	<p>Sin modificación.</p>		
<p><b>Artículo 9. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 9.</b> Se exceptúan de las medidas anteriores los contactos que tengan como finalidad generar alertas sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas.</p>	<p>Artículo nuevo. Para garantizar la inmediatez en el momento de advertir un movimiento o transacción fraudulenta, inusual o sospechosa de la cual el Consumidor Financiero pueda ser víctima, se incluye dentro del articulado esta excepción.</p>		

<p style="text-align: center;"><b>PROPOSICIÓN</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos, propongo a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente dar Primer Debate en Cámara al proyecto de ley No. 519 de 2021 Cámara "Por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros"</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p>  <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara Ponente único.</p> <p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS QUE PROTEJAN EL DERECHO A LA INTIMIDAD DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b> DECRETA</p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY 519 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"Por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros"</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros, durante las horas inhábiles, los fines de semana y días festivos, restringiendo los contactos a través de mensajes de texto, mensajes de datos, llamadas telefónicas, correos electrónicos y similares, provenientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Las entidades vigiladas usarán para los contactos exclusivamente el canal suministrado al efecto por el consumidor financiero.</p>	<p><b>Artículo 3.</b> En ningún caso, el consumidor financiero será contactado por más de dos canales durante una misma semana.</p> <p><b>Artículo 4.</b> En ningún caso, el consumidor financiero será contactado en más de una ocasión durante el mismo día.</p> <p><b>Artículo 5.</b> En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera podrán contactar a las referencias, avalista, codeudor y deudor solidario hasta pasados 30 días hábiles desde entrada de la obligación en mora, y el contacto se hará en las mismas condiciones que establece la presente ley.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán contactar al consumidor financiero únicamente los días hábiles, de lunes a viernes, de 8 am a 6 pm.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán abstenerse, salvo autorización escrita, de hacer visitas al domicilio o al lugar de trabajo del consumidor financiero.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera deberán abstenerse de consultar al consumidor financiero el motivo del incumplimiento de la obligación.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Se exceptúan de las medidas anteriores los contactos que tengan como finalidad generar alertas sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas.</p> <p><b>Artículo 10.</b> El incumplimiento de las medidas de protección de que trata la presente ley, se considerará práctica abusiva en los términos del artículo 12 de la Ley 1328 de 2009, y se sancionará conforme al Capítulo VIII del Título I de la misma y sus normas complementarias.</p> <p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables Representantes,</p>  <p><b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara Ponente único.</p>
--	--

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 592 DE 2021 CÁMARA - NÚMERO 159 DE 2019 SENADO**

*por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., mayo 19 de 2021</p> <p>Doctor <b>Alfredo Rafael Deluque Zuleta</b> Presidente Comisión Primera Constitucional Cámara de Representantes Ciudad</p> <p style="text-align: right;"><b>Asunto:</b> Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 592 de 2021 Cámara - No. 159 de 2019 Senado "Por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Señor Presidente:</p> <p>En cumplimiento de la designación que me fue encomendada conforme el acta No. 017 de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y lo establecido en el Artículo 156 de la ley 5ª de 1992, presento Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 592 de 2021 Cámara - No. 159 de 2019 Senado "Por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Antecedentes.</li> <li>II. Contenido y alcance del proyecto de ley.</li> <li>III. Importancia y necesidad del proyecto de ley</li> <li>IV. Estructura del proyecto de Ley.</li> <li>V. Pliego de Modificaciones.</li> <li>VI. Proposición.</li> </ol> <p>Así mismo, respetuosamente solicito publicar y dar a conocer a los Honorables Representantes de esta célula legislativa la presente ponencia.</p>	<p><b>I. ANTECEDENTES</b></p> <p>El presente proyecto de ley fue radicado el día 27 de agosto de 2019 ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves. El texto original del proyecto fue publicado el 9 de septiembre de 2019 en la Gaceta del Congreso 832 de 2019.</p> <p>Fue aprobado por unanimidad el día 17 de junio de 2020 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y aprobado en la plenaria del Senado de la República el día 17 de marzo de 2021.</p> <p>Ingresa a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en donde el 11 de mayo de 2021 se asigna como ponente al Honorable Representante Harry Giovanni González García.</p> <p><b>II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY.</b></p> <p>El presente proyecto de ley cuenta con 6 artículos, tendientes a modificar el inciso séptimo del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, precisando el procedimiento para materializar el contenido del último inciso del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, que permite la inversión de recursos públicos en predios sin título de propiedad, cuando el municipio demuestre que la entidad territorial sí ejerce la posesión y que además tiene un uso público. Esto, mientras no haya oposición de un tercero.</p> <p>El alcance y contenido de la norma referente a la cesión gratuita a entidades de orden municipal y distrital de bienes o terrenos destinados o con vocación de uso público contenido en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 a su tenor reza:</p> <p><b>ARTÍCULO 48.</b> Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión.</p> <p>La entidad pública deberá expedir la resolución dentro de los tres meses siguientes a la solicitud que presente el Alcalde municipal, vencido este término operará el Silencio Administrativo positivo a favor del municipio. La declaración del silencio hará las veces de título de propiedad del inmueble.</p>
<p>Facúltese a las Entidades Públicas Nacionales para cancelar mediante resolución administrativa, los gravámenes que actualmente recaen sobre los inmuebles a ceder a las entidades territoriales.</p> <p>Para efectos de la cancelación y liberación de gravámenes en lo referente al cobro de la tarifa de derechos de registro, se entenderá como acto sin cuantía.</p> <p>En las resoluciones administrativas de cancelación de gravámenes no se requerirá indicar el valor del gravamen que se cancela, ni el monto por el que fue constituido.</p> <p>Los municipios podrán invertir recursos públicos en las áreas públicas que aparecen en los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, con el fin de asegurar los derechos fundamentales de las personas que allí viven y garantizará que se presten los servicios públicos.</p> <p><b>En los casos en los que las entidades nacionales exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, la prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público.</b></p> <p>En el ámbito local, es común evidenciar que ciudadanos donan predios al municipio con el fin de que allí se desarrollen actividades al servicio del bienestar comunal, sin que se formalice el traspaso del bien inmueble a través de escritura pública.</p> <p>Es una situación que se repite, a manera de ejemplo, en zonas rurales donde funcionan escuelas, puestos de salud, espacios para la recreación y el deporte, entre otros, predios pese a que se encuentran en posesión del municipio, no cuentan con el título de propiedad puesto que nunca se formalizó la titulación. Esta situación se repite en las grandes urbes de Colombia.</p> <p>En estas circunstancias, el Congreso de la República expidió la ley 1551 de 2012, que en el último inciso del artículo 48 estableció la posibilidad que, en los casos en que la nación financie o cofinancie recursos de inversión con los municipios, la acreditación de la posesión del bien y de su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, sea suficiente para autorizar la inversión.</p>	<p>Sin embargo, debido a que dicha norma no estableció un procedimiento para efectuar la acreditación, los municipios y sus comunidades siguen enfrentándose a numerosas barreras que en último término les impide acreditar la posesión y la destinación del uso público de estos predios, privándose de la posibilidad de contar con importantes recursos de inversión. Este es un problema que ha detenido el desarrollo local y que es susceptible de ser solucionado por el legislador a través de la creación de un procedimiento claro que, a partir de unos criterios taxativos, le permita a la entidad territorial municipal acreditar: i) la posesión del bien, así como ii) su destinación al uso público.</p> <p><b>III. IMPORTANCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>En Colombia el derecho de propiedad solo puede demostrarse ante la conjunción de dos elementos: el título y el modo. Es entonces indiscutible que la sola acreditación de la posesión no es criterio de derecho suficiente para demostrar la propiedad de un bien. Así lo advirtió el Consejo de Estado, al emitir concepto sobre el último inciso del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012:</p> <p>"De entrada la Sala advierte que en forma alguna la norma que se estudia comprende una modificación a la estructura del derecho de bienes en el país, ni eleva al poseedor a la calidad plena de propietario. La norma se limita a definir dos sujetos específicos y un marco concreto –la exigencia de la entidad nacional al municipio de la prueba de propiedad de los bienes inmuebles que van a ser objeto de intervención–, para la <b>presunción de propiedad</b><sup>1</sup> con la cual se encuentran favorecidos todos los poseedores en los términos del inciso segundo del artículo 762 del Código Civil, según la cual "[e]l poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo"<sup>2</sup></p> <p>Conforme a lo anterior, es claro que esta iniciativa no busca generar un nuevo método para la obtención de la titularidad de estos predios, sino garantizar lo que el Consejo de Estado ha denominado como la "presunción de propiedad", derivada de la posesión del predio, mientras no haya oposición de un tercero y así canalizar recursos públicos de inversión para el desarrollo local.</p> <p>De esta manera, el Proyecto de Ley no hace cosa diferente a la de precisar una disposición que ya se encuentra vigente en el ordenamiento legal, dándole mayor</p>

<sup>1</sup> Subraya fuera de texto.

<sup>2</sup> Consejo de estado, concepto

seguridad jurídica a las diferentes entidades del Estado que no han cumplido el inciso 7 del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012.

**Sobre la Posesión**

El artículo 762 del Código Civil define la posesión como: "la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo."

A su vez, la Corte Suprema de Justicia aclaró que "la posesión es un derecho auxiliar para el dueño de la cosa o es un derecho provisional para el que no es dueño de ella, pero puede estar en vías de serlo"<sup>3</sup>. Podría afirmarse, entonces, que la posesión se asocia a la dominación de hecho de una persona sobre un objeto, posesión que en el caso de los bienes públicos, es decir, la que es ejercida por el Estado, "no puede asimilarse a la que ejerce una persona particular, natural o jurídica, para su propio beneficio, puesto que esta pretende la adjudicación exclusiva, en tanto que la del Estado busca la satisfacción de un interés general y la utilidad pública."<sup>4</sup>

Según el artículo 981 del Código Civil, la posesión del suelo se prueba "por hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el corte de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación". Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que para demostrar estos hechos positivos "serán de recibo los elementos probatorios referidos en los artículos 175 del Código de Procedimiento Civil y 165 del Código General del Proceso, es decir, la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medio que sean útiles para la formación del convencimiento del juez." En el caso de los bienes públicos, la posesión se puede acreditar a través de acto administrativo de la entidad estatal, debidamente motivado.

De esta manera, el proyecto de ley pretende, para el cumplimiento del requisito de acreditación del bien, cuando tengan lugar y sean plenamente verificables los hechos positivos de ocupación a los que alude el artículo 981 del Código Civil, que alcaldes o personeros municipales, puedan dar fe de ello a través de acto administrativo.

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 22 de agosto de 1957.

<sup>4</sup> Ibid.

Es la posesión, entonces, el primer elemento de relevancia para acreditar la presunción de propiedad del municipio sobre terrenos sobre los cuales no posee el título. El segundo requisito, es que dicho bien tenga una destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, que a continuación se explica con mayor claridad.

**Sobre la destinación al uso público o a la prestación de un servicio público**

En el marco de la Ley 1551 de 2012, el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando que se encuentran dentro de la órbita de su artículo 48 los bienes que soportan "afectaciones ambientales (zonas de reserva, recursos naturales, bienes afectos al Sistema Nacional de Parques Naturales, etc.) o urbanísticas (espacio público, zonas de desarrollo prioritario, construcción de obras públicas, etc.)"<sup>5</sup>.

Del mismo modo, son bienes destinados a la prestación de un servicio público, aquellos "que materialmente habrán de ser utilizados por una entidad para actividades que el ordenamiento jurídico ha catalogado como servicios públicos o asistenciales, por ejemplo: salud, educación, recreación y deporte, servicios públicos domiciliarios, entre otros."<sup>6</sup>

En este sentido, si se llegaren a conjugar los dos requisitos contemplados en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, a saber, i) que existe posesión del bien objeto de la intervención y, además, que este bien ii) tiene una destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, es viable la inversión de los recursos.

En consecuencia, esta iniciativa pretende con la modificación del inciso séptimo del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" establecer con claridad el procedimiento que deben seguir los municipios para acreditar la posesión y el uso público del bien frente al cual se procura hacer la inversión.

**IV. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY**

ARTICULO	EXPLICACION
----------	-------------

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 12 de febrero de 2014, expediente No. 26.926.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Concepto 2154 del 18 de junio de 2014, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Álvaro Namén Vargas.

Artículo 1º .	Establece el objetivo.
Artículo 2º.	Modifica el art 48 de la Ley 1551 de 2012, adicionando: i) Se habilita la inversión de los departamentos, no solo de la Nación; ii) que la posesión también pueda ser ejercida por la comunidad a través de Junta de Acción Comunal; iii) El mecanismo opera mientras no exista oposición de un tercero.
Artículo 3º.	Establece el mecanismo para acreditar la posesión y el uso público. Dicho mecanismo corresponde a un acto administrativo debidamente motivado, que podrá ser expedido por el Alcalde o Personero Municipal, y que deberá hacer constar que hay posesión por parte del municipio o de la comunidad, que tiene una destinación de uso público y que no existe oposición de un tercero.
Artículo 4º.	Aclara que la acreditación de la posesión no es plena prueba de propiedad, y que es una mera "presunción de propiedad", en los términos que ha establecido el Consejo de Estado.
Artículo 5º.	Preceptúa que la solicitud de documentos adicionales o el incumplimiento a la presente Ley constituye falta disciplinaria.
Artículo 6º.	Establece la vigencia.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto aprobado	Texto propuesto	Observaciones
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto modificar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y establecer el procedimiento de acreditación de la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público.	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto modificar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y establecer el procedimiento de acreditación de la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público.	Sin modificaciones.

<b>Artículo 2º. Modifíquese el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, así:</b>  En los casos en los que las entidades nacionales, departamentales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público por parte de la entidad territorial o de la comunidad a través de junta de acción comunal, mientras no exista oposición de un tercero.	<b>Artículo 2º. Modifíquese el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, así:</b>  En los casos en los que las entidades nacionales, departamentales, municipales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público por parte de la entidad territorial o de la comunidad a través de junta de acción comunal, mientras no exista oposición de un tercero.	Se ajusta la redacción para una mejor comprensión de la norma.  Se incluye al municipio para dar claridad respecto a la inversión de recursos en la misma entidad territorial.
<b>Artículo 3º.</b> Para la acreditación de la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público en los casos en los que las entidades nacionales, departamentales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, El Alcalde o el Personero Municipal pedirá—expedirá acto administrativo debidamente motivado, en el cual se manifieste que el municipio o la comunidad a través de junta de acción comunal ha ejercido y ejerce la posesión del bien frente al cual se pretende la inversión. El acto administrativo de acreditación deberá hacer constar:  a. Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el artículo 981 del Código Civil, tales como obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o de igual significación.  b. Que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al	<b>Artículo 3º.</b> Para la acreditación de la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público en los casos en los que las entidades nacionales, departamentales, municipales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, El Alcalde o el Personero Municipal expedirá acto administrativo debidamente motivado, en el cual se manifieste que el municipio o la comunidad a través de la junta de acción comunal ha ejercido y ejerce la posesión del bien frente al cual se pretende la inversión. El acto administrativo de acreditación deberá hacer constar:  a. Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el artículo 981 del Código Civil, tales como obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o de igual significación.  b. Que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al	Se ajusta la redacción para una mejor comprensión de la norma.  Se incluye al municipio para dar claridad respecto a la inversión de recursos en la misma entidad territorial.  El proyecto de ley en el literal C del artículo 3 establece como requisito para que se expida el acto administrativo la constancia de que "otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien", igualmente el artículo 2 exige que no debe existir oposición de un tercero. Sin embargo, no se establece un mecanismo de publicidad que permita que las personas que se reputen dueñas puedan oponerse. Esta proposición busca suplir este vacío mediante la notificación por aviso del proyecto de acto administrativo, la cual se hará en los términos del CPACA, que determina que "se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días"

<p>bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción.</p> <p>c. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.</p>	<p>bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción.</p> <p>c. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El alcalde o el personero municipal deberán publicar el proyecto de acto administrativo al que se refiere el presente artículo, en las condiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de que las personas que se reputen dueñas del bien puedan oponerse. Si pasado este término no se presentan oposiciones radicadas ante la entidad se entenderá acreditado este requisito y se procederá a expedir el acto administrativo respectivo.</p>	
<p><b>Artículo 4.</b> La acreditación a la que se refiere la presente Ley constituye presunción de propiedad para efectos de aplicar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y en ningún caso constituirá título o plena prueba de propiedad.</p>	<p><b>Artículo 4.</b> La acreditación a la que se refiere la presente Ley constituye presunción de propiedad para efectos de aplicar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y en ningún caso constituirá título o plena prueba de propiedad.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 5.</b> La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan la aplicación de lo dispuesto en la presente ley será considerada falta gravísima y será sancionada de acuerdo al Código Único Disciplinario.</p>	<p><b>Artículo 5.</b> La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan la aplicación de lo dispuesto en la presente ley será considerada falta gravísima y será sancionada de acuerdo al Código Único Disciplinario.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 6.</b> Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 6.</b> Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 592 DE 2021 CÁMARA - NO. 159 DE 2019 SENADO "POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY 1551 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**  
**DECRETA**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y establecer el procedimiento de acreditación de la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público.

**Artículo 2º. Modifíquese el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, así:**

En los casos en que las entidades nacionales, departamentales, municipales o de cualquier orden, exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público por parte de la entidad territorial o de la comunidad a través de junta de acción comunal, mientras no exista oposición de un tercero.

**Artículo 3º.** Para la acreditación de la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público en los casos en los que las entidades nacionales, departamentales, municipales o de cualquier orden la exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios. El Alcalde o el Personero Municipal expedirán acto administrativo debidamente motivado, en el cual se manifieste que el municipio o la comunidad a través de junta de acción comunal ha ejercido y ejerce posesión del bien frente al cual se pretende la inversión. El acto administrativo de acreditación deberá hacer constar:

a. Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el artículo 981 del Código Civil, tales como obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o de igual significación.

**VI. PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente mencionado, presento a los Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **PONENCIA POSITIVA**, y solicito dar **PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley No. 592 de 2021 Cámara - No. 159 de 2019 Senado "Por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones".

Del Honorable Representante,



**Harry Giovanni González García**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Caquetá

b. Que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción.

c. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.

**Parágrafo.** El alcalde o el personero municipal deberán publicar el proyecto de acto administrativo al que se refiere el presente artículo, en las condiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de que las personas que se reputen dueñas del bien puedan oponerse. Si pasado este término no se presentan oposiciones radicadas ante la entidad se entenderá acreditado este requisito y se procederá a expedir el acto administrativo respectivo.

**Artículo 4.** La acreditación a la que se refiere la presente Ley constituye presunción de propiedad para efectos de aplicar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y en ningún caso constituirá título o plena prueba de propiedad.

**Artículo 5.** La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan la aplicación de lo dispuesto en la presente ley será considerada falta gravísima y será sancionada de acuerdo al Código Único Disciplinario.

**Artículo 6.** Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Representante,



**Harry Giovanni González García**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Caquetá

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia.*

<p>Bogotá, 18 de mayo de 2021.</p> <p>Doctor <b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Presidente Comisión Quinta Honorable Cámara de Representantes Bogotá</p> <p><b>Referencia:</b> Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley 085 de 2020 Cámara "por medio el cual se regula la tala de árboles en Proyectos de desarrollo en Colombia" de Autoría del HR Fabian Diaz Plata, de acuerdo a lo previsto en el artículo 139 y siguientes de la Ley 5 de 1992.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5a de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 085 de 2020 Cámara "por medio el cual se regula la tala de árboles en Proyectos de desarrollo en Colombia" de Autoría del HR Fabian Diaz Plata, de acuerdo a lo previsto en el artículo 139 y siguientes de la Ley 5 de 1992.</p> <p>De los Honorables Representantes:</p>  <p><b>JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE</b> Coordinador Ponente</p>	<p><b>I. Objeto del proyecto de Ley:</b></p> <p>Evitar la tala de árboles en Colombia como regla general, y ordenar el trasplante y traslado de las especies arbóreas, que no son compatibles con los diseños de los proyectos, garantizando en todo momento la adopción de los protocolos necesarios para su trasplante, traslado y cuidado. Siendo la excepción la tala de árboles enfermos, o que, por su ubicación o estado, representen un peligro para la vida humana. Además tiene como objetivos específicos:</p> <p>1) fijar en todo el territorio nacional, la prohibición de tala de árboles, en su defecto, ordenar el traslado y reubicación de los árboles a intervenir en los diferentes proyectos.</p> <p>2) fijar compensaciones previas por parte de las autoridades ambientales.</p> <p><b>II. Fundamento del proyecto:</b></p> <p>El proyecto tiene entre sus fines promover acciones para la conservación del ambiente y de los recursos naturales; garantizando el desarrollo de políticas tendientes a formular, impartir y organizar programas de capacitación para el correcto manejo y tratamiento de las especies arbóreas existentes en los perímetros urbanos. Dando cumplimiento de esta forma a lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, la cual resalta en su artículo 79: "[...]todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano [...] es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines [...]"</p> <p>En igual sentido y ante la importancia de contar con proyectos planificados ambientalmente y el cual propenda por garantizar el desarrollo sostenible de las comunidades, se estipulo en el artículo 80 constitucional que: "[...] el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar</p>
<p>su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]"</p> <p>Se extiende también el mandato de protección ambiental en relación a la tala indiscriminada de especies arbóreas, dando vigencia al mismo a través del reconocimiento de los servicios ecosistémicos prestados por los bosques urbanos constitutivos de un patrimonio común, y parte del derecho a un ambiente sano.</p> <p>Con el Proyecto de Ley, Colombia avanza a la construcción de un país comprometido con la protección de sus recursos naturales renovables y con el cumplimiento de los principios señalados en la Constitución Política de 1991, conocida como la Constitución Ecológica Colombiana.</p> <p><b>III. Antecedentes del proyecto de ley</b></p> <p>El Proyecto de Ley 085 de 2020 Cámara "por medio el cual se regula la tala de árboles en Proyectos de desarrollo en Colombia" es de Autoría del HR Edwin Fabián Díaz Plata y ya había sido radicado en la legislatura 2019-2020. Sin embargo, el Proyecto se archivó en esa oportunidad.</p> <p>Se radicó nuevamente en la legislatura 2020-2021. El 4 de noviembre de 2020 la Comisión V de Cámara designó como ponente al HR José Edilberto Caicedo.</p> <p><b>IV. Referencias históricas y jurídicas.</b></p> <p>La tala de árboles es un flagelo que se vive en todo el mundo y en especial en Colombia, dónde desde hace varios años se denota la inexistencia de políticas que eviten el aumento de la deforestación y con ello la destrucción de ecosistemas, cifras dadas por WWF de un estudio realizado por el IDEAM en el 2016 señalan que: "[...]se deforestaron 178.597 hectáreas de bosque en nuestro país [...] significa que cada día se talan 489 hectáreas -20 de ellas cada hora- y que, a diario, desaparece el equivalente en extensión de bosques a 690 canchas de futbol [...]"</p>	<p>Las cifras anteriores denotan un aumento del 44% en relación a las cifras públicas por el IDEAM en el año 2015, en cual se reportó una deforestación de 124.035 hectáreas de bosques, generando de esta forma el aumento de incendios forestales, extracción ilegal de minerales, cultivos ilegales, entre otras acciones que atentan contra el derecho de todos los colombianos a tener un ambiente sano (Artículo 79 C.N.)</p> <p>De esta forma, se hace necesario que desde el Estado se adopten las acciones y medidas necesarias para garantizar la protección de los ecosistemas e impedir el aumento de las cifras de deforestación que se expanden diariamente por todo el país, llegando hasta el pulmón del mundo, como lo es el Amazonas. Las malas decisiones ambientales adoptadas por las entidades públicas han llevado a que Colombia, país de amplias riquezas en sus recursos naturales.</p> <p>El presente proyecto de ley, surge como respuesta a la problemática evidenciada en el municipio de Bucaramanga, Floridablanca (Santander), y otros entes territoriales (1122 municipios) de Colombia, en los cuales se están desarrollando proyectos urbanísticos y mineros, sin la debida planificación ambiental y desconociendo las riquezas forestales; ocasionando con esta situación la destrucción de ecosistemas, tala indiscriminada de árboles y graves afectaciones a las zonas verdes existentes en los territorios.</p> <p>Considerando que las áreas verdes urbanas existentes en cada municipio, constituyen bienes y generan servicios ambientales, que benefician a los habitantes de los entes territoriales. Se hace perentoria la regulación del otorgamiento de licencias a las constructoras oficiales y/o privadas, para realizar la tala, sin control previo u opción diferente por parte de las autoridades ambientales.</p> <p>Lo anterior, sin tener en cuenta, los beneficios ambientales, económicos y sociales que las especies arbóreas, proporcionan en las áreas urbanas, actuando como barreras contra el viento, ayudando a fijar partículas nocivas, reduciendo la contaminación, produciendo oxígeno y actuando como reguladores térmicos; siendo</p>

<p>estos patrimonios naturales de gran importancia para el desarrollo de las comunidades.</p> <p>El presente proyecto pretende impactar directamente en los objetivos de desarrollo sostenible, de forma concreta el objetivo específico sobre desarrollo urbano (ODS 11): «conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles».</p> <p>“Alrededor de un tercio de los 231 indicadores que integran el marco de seguimiento mundial de los ODS se relaciona directamente con políticas urbanas con un claro impacto sobre las ciudades y los asentamientos humanos, y pueden medirse a nivel local (ONU-Hábitat, 2017). El papel fundamental de las ciudades para alcanzar los objetivos sostenibles establecidos en el Acuerdo de París se reconoció en la 22.a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tuvo lugar en Marrakech, Marruecos, en 2015. “</p> <p>Lo que dota de vigencia y contexto al presente proyecto pretendiendo incidir en uno de los escenarios con destacado efecto multiplicador como lo son las ciudades, en esta medida los cambios en la regulación que tienden a la mejora de la calidad de vida principalmente urbana nos acercan a un mejor vivir colectivo. La tendencia hacia la urbanización hace urgente la regulación de aspectos sensibles como lo es la silvicultura urbana. En este mismo sentido la conferencia de las Naciones Unidas en 2011 dijo;</p> <p>“En dicha instancia, las Partes acordaron que, debido a que las ciudades son la principal fuente de emisiones de carbono y contienen la mayor parte de la población humana (ONU-Hábitat, 2011), las iniciativas más importantes de mitigación y adaptación al cambio climático deberán implementarse en las zonas urbanas. La conferencia Hábitat III, celebrada en Quito, Ecuador, en 2016, colocó la igualdad y la sostenibilidad socioeconómica y ambiental en el centro del debate sobre el desarrollo urbano sostenible.”</p>	<p>Pretende aportar a la aplicación de las mejores disposiciones técnicas haciéndolas vinculante en el proceso de traslado, así se entenderán como disposiciones técnicas adecuadas aquellas que: atendiendo a la consideración de que en un trasplante se remueve cerca del 95% del sistema de raíces absorbentes de los árboles, el trasplante debe ser preparado para asegurar y garantizar la producción de raíces finas cerca del tronco.</p> <p>Así las operaciones que debe realizar el contratista para el traslado de la especie arbórea se entenderán dentro de la observancia de las disposiciones técnicas adecuadas cuando estas prevean entre otras la:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estabilidad previa del ejemplar.</li> <li>2. Banqueo: realizar una zanja alrededor del árbol con el fin de formar un cepellón, en el que quedarán las raíces con las cuales será trasladado el árbol a su nuevo hábitat. Debiendo el diámetro del cepellón ser 9 veces el diámetro del tronco del árbol, medidos 30 cm arriba del cuello de la raíz; la profundidad depende de la extensión de las raíces laterales; recomendándose de 0,75 a 1 metro.</li> <li>3. Arpillado del cepellón: el cepellón debe ser envuelto de la parte superior y lateral con materiales adecuados que protejan de roturas y la desecación; posteriormente, se realiza un amarre en forma de tambor, con cuerdas laterales en la base y en la parte superior.</li> <li>4. Remoción: los árboles pequeños y medianos pueden ser removidos con ayuda de una carretilla; en el caso de árboles grandes se requiere la utilización de una grúa.</li> </ol> <p>También contribuye el presente proyecto a la materialización de indicadores de desarrollo sostenible de los cuales Colombia es signatario, así el estado colombiano avanzaría en el sentido de <i>la promoción de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de gran calidad (ODS 11) que cumplan con los siguientes requisitos:</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionen a los habitantes urbanos áreas multifuncionales diseñadas para la interacción y la inclusión sociales (ODS 10 y 11);</li> <li>• Contribuyan a la salud y el bienestar humanos (ODS 3);</li> <li>• Promuevan el intercambio económico, la expresión cultural y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas (ODS 8);</li> <li>• Estén diseñados y gestionados para garantizar el desarrollo humano y construir sociedades pacíficas, inclusivas y participativas (ODS 10 y 16), así como para promover la convivencia, la conectividad y la inclusión social</li> </ul> <p><b>Bibliografía</b></p> <p>WWF-COLOMBIA. (2018) La hora del planeta moviliza a los colombianos por nuestros bosques. Recuperado de: <a href="http://www.wwf.org.co/?uNewsID=324472">http://www.wwf.org.co/?uNewsID=324472</a></p> <p>Sistema de Información Ambiental de Colombia. (2017). La deforestación en Colombia sigue en aumento. Boletín informativo, Julio 2017. Recuperado de: <a href="http://www.siac.gov.co/documents/670372/24459251/BOLETIN+julio+2017.pdf/96a77955-fc73-40da-9030-cfd55336bebc">http://www.siac.gov.co/documents/670372/24459251/BOLETIN+julio+2017.pdf/96a77955-fc73-40da-9030-cfd55336bebc</a></p> <p>S. Borelli, M. Conigliaro y F. Pineda, Los bosques urbanos en el contexto global, UNASYLVA VOL69 / 2018/</p> <p><b>V. Articulado.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° 085 de 2020 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;">“Por el cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia”</p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO I</b></p> <p><b>Artículo 1. Regulación de la tala de árboles en zonas urbanas y periurbanas.</b> La autorización para la tala de árboles en Colombia será excepcional, en primer lugar, procederá el trasplante y sólo cuando los diseños de los proyectos sean incompatibles con las especies presentes en el lugar, se podrá dar lugar a la tala, en este caso se deberá crear un inventario forestal que identifique el número de ejemplares a ser afectados, este inventario será determinante de las especies con las que se compensará. Las autoridades ambientales deberán expedir con prioridad las autorizaciones para la reubicación y traslado de las especies arbóreas.</p> <p><b>Artículo 2. Planificación del Proyecto.</b> Las entidades públicas tienen la obligación de garantizar que, en los diseños de los diferentes proyectos, se realicen los inventarios forestales existentes, y se incluyan las propuestas de reubicación, traslado y compensaciones arbóreas; documentos previos a la aprobación de los permisos por parte de las autoridades ambientales y/o licencias expedidas por las autoridades de planeación o curadurías urbanas, en armonía con lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política.</p> <p><b>Parágrafo.</b> cuando se constate la existencia de ejemplares que posean un valor cultural o histórico, no procederá la tala, se deberá proceder al trasplante del mismo o a la armonización del diseño del proyecto con el ejemplar.</p> <p><b>Artículo 3. Autorizaciones para el trasplante.</b> Las autoridades ambientales del orden nacional, regional, distrital y metropolitano evaluarán técnicamente, las</p>

<p>solicitudes de traslado y reubicación arbórea, y emitirá el acto administrativo de autorización respectiva.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La autoridad ambiental competente, realizará visita técnica al predio en el cual se desarrollará el proyecto, con el objetivo de verificar la información remitida en la solicitud, practicando revisión del estado de las especies arbóreas y estableciendo la conveniencia del traslado.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las especies arbóreas serán trasladadas por los titulares de los proyectos, quienes a su vez deben realizar los estudios necesarios para determinar la conveniencia del traslado, analizando el estado fitosanitario, los costes, beneficios, riesgos y probabilidad de éxito.</p> <p><b>Artículo 4. Solicitud de Trasplante de Especie Arbórea.</b> El titular del proyecto, su apoderado o representante, tiene la obligación para obtener la autorización de traslado y reubicación de las especies arbóreas, de presentar ante la autoridad ambiental, la siguiente documentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formato de solicitud de trasplante de las especies arbóreas.</li> <li>2. Inventario forestal, incluye Plano georreferenciado de la ubicación exacta de cada uno de los árboles ubicados en el área del proyecto.</li> <li>3. Proyecto a desarrollar, donde se señalen de forma clara y concreta, la justificación de traslado de las especies arbóreas.</li> <li>4. Estudio técnico de conveniencia del traslado de la especie arbórea.</li> <li>5. Certificado predial y/o de nomenclatura actualizado del predio donde se encuentra la especie arbórea.</li> <li>6. Certificado de Existencia y Representación Legal con expedición no inferior a treinta (30) días.</li> <li>7. Autorización del propietario del predio donde se van a realizar la reubicación y traslado arbóreo; adjuntando el respectivo certificado de libertad y tradición del inmueble.</li> <li>8. Pago de la autoliquidación por el trámite realizado.</li> <li>9. Demás documentos enunciados en normas legales vigentes.</li> </ol>	<p><b>Artículo 5°: Complementación y Archivo de la Solicitud:</b> La autoridad ambiental competente, realizará el estudio de la solicitud de traslado de la especie arbórea, de falta información, solicitará la información básica o complementaria, indicando al titular de la solicitud los requisitos que no cumple. Si transcurridos dos (02) meses no llega la información adicional requerida, el trámite será archivado.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TRANSPLANTE DE ESPECIES ARBÓREAS</b></p> <p><b>Artículo 6. Red ecológica.</b> En el desarrollo de proyectos que afecten una masa arbórea que pertenezca a una red ecológica, ronda de protección hídrica, especies vedadas, ecosistemas frágiles, la autoridad ambiental competente, solicitará estudios complementarios relacionados con el recurso de fauna y flora.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La persona natural y/o jurídica que ejecute el proyecto, debe realizar una evaluación precisa de todos los árboles presentes en el lugar y definir el tratamiento para cada uno de ellos.</p> <p><b>Artículo 7. Causales para el Trasplante.</b> Serán causales de traslado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar la condición sanitaria y estructural de la especie arbórea.</li> <li>2. Evitar o corregir daños a bienes muebles, inmueble o personas.</li> <li>3. Estado de riesgo, alto riesgo o emergencia.</li> <li>4. Interferir las especies arbóreas en el desarrollo de proyectos de construcción, remodelación de obras, urbanismo, mineros, viales y demás proyectos, que sea imposible por las características y ubicación de las especies arbóreas integrarlas al proyecto.</li> <li>5. Mantener el equilibrio ecológico y social.</li> </ol> <p><b>Artículo 8. protocolo de trasplante de árboles.</b> Para el trasplante de las especies arbóreas, se podrá hacer uso por parte del titular del proyecto de medios tecnológicos y/o maquinas hidráulicas y/o equipo trasplantador de operación</p>
<p>hidráulica, con el objetivo de evitar realizar operaciones que afecten la especie arbórea. En todo caso se deberán observar las disposiciones técnicas para el traslado</p> <p><b>Artículo 9. Compensaciones Previas:</b> Es obligación del titular del proyecto, realizar todas las compensaciones ambientales necesarias, en el marco de la realización del proyecto que pueda afectar especies arbóreas, con el objetivo de compensar los daños ambientales causado por el traslado o tala de las especies arbóreas.</p> <p>Las compensaciones ambientales deberán desarrollarse de forma anticipada al permiso de tala en aquellos casos que lo permitan.</p> <p>Las compensaciones previas que debe realizar el titular del proyecto consistirán en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corredores y senderos Ecológicos.</li> <li>2. Reforestar rondas de los ríos.</li> <li>3. Recuperación de las áreas intervenidas.</li> </ol> <p><b>Parágrafo:</b> cuando el titular del proyecto haya realizado la tala de especies arbóreas, deberá realizar acciones para reforestar zonas deforestadas superiores a la proporción afectada.</p> <p><b>Artículo 10. Plan de Modernización.</b> el ministerio de ambiente y el ministerio de industria y comercio elaborará un plan para el fomento de nuevas tecnologías que faciliten el trasplante de especies arbóreas y tecnologías sustitutivas del procedimiento de tala, en un término no superior a un año contado a partir de la vigencia de esta ley.</p> <p><b>Artículo 11°: Vigencias y Derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación. Los permisos y autorizaciones para la tala de especies arbóreas, que hayan sido otorgados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, seguirán hasta su vencimiento.</p>	<p>Deróguese el capítulo VIII del Decreto 1791 de 1996 y demás disposiciones normativas que autorizan la tala de especies arbóreas.</p> <p style="text-align: center;"><b>VI. Consideraciones jurídicas y técnicas frente a la iniciativa.</b></p> <p><b>Consideraciones jurídicas</b></p> <p>En primer lugar, es de considerar que existen algunos proyectos de ley en trámite cuyos objetos guardan relación con el presente proyecto. Existe el Proyecto de ley 146 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se promueve la arborización urbana y periurbana con énfasis en especies nativas para conservar la biodiversidad y mejorar el equilibrio ambiental de los distritos y municipios de todo el territorio nacional". Así mismo o el Proyecto de Ley No 283 de 2019 Cámara "Por medio del cual se sustituye el Título XI, "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la ley 599 del 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones" que establece el tipo penal de "deforestación"</p> <p>Por otro lado, el Decreto 1076 de 2015 en la sección 9- artículos 2.2.1.1.9.1, 2.2.1.1.9.3 y 2.2.1.1.9.4 cita información relacionada con la tala y trasplante de árboles, en el siguiente sentido:</p> <p>(...)</p> <p style="text-align: center;">...” SECCIÓN 9</p> <p style="text-align: center;">DEL APROVECHAMIENTO DE ÁRBOLES AISLADOS</p> <p style="text-align: center;"><i>ARTÍCULO 2.2.1.1.9.1. Solicitudes prioritarias. Cuando se quiera aprovechar árboles aislados de bosque natural ubicado en terrenos de dominio público o en predios de propiedad privada que se encuentren caídos o muertos por causas naturales, o que por razones de orden sanitario debidamente comprobadas requieren ser talados, se</i></p>

<p>solicitará permiso o autorización ante la Corporación respectiva, la cual dará trámite prioritario a la solicitud.</p> <p>ARTÍCULO 2.2.1.1.9.3. Tala de emergencia. Cuando se requiera talar o podar árboles aislados localizados en centros urbanos que por razones de su ubicación, estado sanitario o daños mecánicos estén causando perjuicio a la estabilidad de los suelos, a canales de agua, andenes, calles, obras de infraestructura o edificaciones, se solicitará por escrito autorización, a la autoridad competente, la cual tramitará la solicitud de inmediato, previa visita realizada por un funcionario competente técnicamente la necesidad de talar árboles.</p> <p>ARTÍCULO 2.2.1.1.9.4. Tala o reubicación por obra pública o privada. <u>Cuando se requiera talar, trasplantar o reubicar árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto técnico.</u></p> <p>La autoridad competente podrá autorizar dichas actividades, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar. <u>Igualmente, señalará las condiciones de la reubicación o trasplante cuando sea factible.</u></p> <p>PARÁGRAFO. - Para expedir o negar la autorización de que trata el presente Artículo, la autoridad ambiental deberá valorar entre otros aspectos, las razones de orden histórico, cultural o paisajístico, relacionadas con las especies, objeto de solicitud..."</p>	<p>(...)</p> <p>Lo anterior, permite identificar que tanto la tala, como el trasplante de árboles se encuentran ya regulados por el Decreto 1076 de 2015, en el sentido que se deberá solicitar autorización ante la autoridad respectiva, y dar cumplimiento a las directrices allí citadas.</p> <p><b>Consideraciones técnicas</b></p> <p>Desde el punto de vista técnico es importante mencionar que el Proyecto de Ley 085 de 2020 Cámara "por medio el cual se regula la tala de árboles en Proyectos de desarrollo en Colombia" no contempla varios criterios técnicos como los son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluar que los árboles que pretendan trasplantarse sean individuos con unas condiciones fitosanitarias y de edad que permitan establecer su conveniencia económica y técnica para realizar el procedimiento.</li> <li>- Las consideraciones técnicas que se deben cumplir por los individuos a trasplantar como mínimo deberían ser: altura, edad, estado fitosanitario, espacio disponible para llevar el proceso, espacio donde se llevara el individuo, crecimiento del vegetal afectado, el tiempo empleado en la ejecución del trasplante, características del lugar de destino, las condiciones de tiempo (temporada de lluvias y temporada seca), los cuidados después del trasplante, el saneamiento del ejemplar (eliminación de ramas secas y sobranes y poda de ramillas para hacer disminuir la superficie de evapotranspiración (Gutiérrez &amp; Rodríguez, n.d.) y recursos económicos disponibles.</li> <li>- El desconocimiento técnico en todos los temas de trasplante de árboles puede llegar a generar la muerte del individuo y la pérdida económica elevada en dichos procedimientos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es importante identificar estudios y casos de éxito de trasplante de árboles en la zona donde se pretenda establecer el trasplante, para evitar la muerte del individuo.</li> <li>- El Proyecto de Ley no especifica si los árboles a trasplantar deben contar con una preparación previa, puesto que los procedimientos deben asegurar que el árbol cuente con un sistema de raíces compacto y fibroso contenido en un cepellón<sup>1</sup> que, protegido durante el proceso de trasplante por un contenedor u otro sistema, les permitirá sobrevivir, crecer y desarrollarse tras el trasplante(Gutiérrez &amp; Rodríguez, n.d.), tampoco establece la preparación mediante técnicas como las de escayolado, la cual es la mejor estrategia para evitar el desmoronamiento del cepellón, luego realizar la estimulación del enraizamiento e inhibición parcial de la evapotranspiración.</li> <li>- El proyecto de Ley no especifica las condiciones técnicas con las que debería contar por le menos el lugar de destino, entre otras y de gran importancia como lo son, la calidad y características del suelo y la disponibilidad hídrica del lugar.</li> <li>- El proyecto de Ley no especifica el seguimiento y control periódico del estado del árbol trasplantado, para comprobar su estabilidad, hasta que esté firmemente asegurado el éxito del trasplante.</li> </ul> <p>En conclusión, si el árbol se trasplanta entonces sin atender a criterios técnicos, tan solo enmarcado en los sociales y económicos, se podría estar sentenciando a la muerte del individuo.</p> <p>Es necesario analizar el éxito del trasplante de un árbol, especialmente los de especies nativas con condiciones estrictas de desarrollo y supervivencia frente a los</p> <hr/> <p><sup>1</sup> Masa de tierra que se deja pegada a las raíces de las plantas para trasplantarlas.</p>	<p>costos relacionados para dichos procedimientos. Por consiguiente, es necesario realizar un enfoque mucho mas a fondo de las consideraciones en caso de realizarse un trasplante de un ejemplar, teniendo en cuenta las razones de orden histórico, cultural o paisajístico, relacionadas con las especies objeto de solicitud y siguiendo lo establecido en el Decreto 1076 de 2015 y evitando en gran medida llevar a cabo este tipo de procedimientos.</p> <p><b>VII. Concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b></p> <p>Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó un análisis de este Proyecto de ley. Frente al mismo, considera el MADS que "las actividades de traslado o trasplante tienen costos comparativamente altos respecto a otras opciones en materia de silvicultura urbana, y por ello, es necesario que el proyecto considere la viabilidad económica que su implementación acarrearía". Así mismo, se hacen consideraciones importantes de fondo frente al título del proyecto, y frente a los artículos 1,6,7,9,10 y 11, así:</p> <p>Título y art 1: El MADS recomienda esclarecer si la pretensión del proyecto de ley es regular la tala en todos los proyectos de desarrollo o únicamente los de áreas urbanas y periurbanas, ya que en el título se expone de manera general; sin embargo, en el art. 1 de la misma, delimita la tala de árboles a proyectos ubicados en zonas urbanas y periurbanas.</p> <p>Art. 6: Red ecológica. El MADS señala que en el desarrollo de proyectos que afecten una masa arbórea que pertenezca a una red ecológica, ronda de protección hídrica, especies vedadas, ecosistemas frágiles, la autoridad ambiental competente, solicitará estudios complementarios relacionados con el recurso de fauna y flora; en ese sentido el Ministerio sugiere revisar otras disposiciones como es el caso del Decreto 2106 de 2019 "por el cual se dictan normas para simplificar , suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la</p>

<p>administración pública”, “lo anterior, teniendo en cuenta que no es posible exigir requisitos o trámites adicionales a los existentes”</p> <p>Art.7: Causales para el trasplante: en cuanto a las causales de traslado, y en especial sobre el numeral 1 “mejorar la condición sanitaria y estructural de la especie arbórea” el MADS menciona que, por condiciones de deterioro de los especímenes, desde el punto de vista técnico, el trasplante no resuelve la situación que permita la recuperación de los individuos”</p> <p>Art. 9: Compensaciones previas: Menciona el MADS que el traslado de una especie arbórea no es objeto de medida de compensación, debido a que no cumple con la naturaleza de la compensación porque no existe pérdida neta de biodiversidad o no hay impacto negativo o afectación ambiental.</p> <p>En cuanto al “permiso de tala en aquellos casos que lo permitan” según sea el caso, explica el MADS que se enmarca en lo que actualmente se conoce como permiso de aprovechamiento de árboles aislados, contemplados como tala de emergencia o tala o reubicación por obra pública o privada y por ende en este no se habla de compensación sino de reposición por individuo arbóreo. En ese sentido, explica el MADS que es importante definir si la pretensión de compensación de la ley es considerar el aprovechamiento de árbol aislado o permiso de tala como objeto de medida de compensación, de ser así, debería incluirse este permiso en la licencia ambiental, teniendo en cuenta que se derogaría todo el título VIII del Decreto 1791 de 1996 hoy compilado en la sección 9 del capítulo 1 título 1 parte 2 del libro 2 del Decreto 1076 de 2015.</p> <p>En cuanto al párrafo del mismo artículo, el Ministerio recomienda utilizar los términos y conceptos definidos en el Plan Nacional de Restauración para las zonas en las cuales se sugiere llevar a cabo acciones de reforestación o compensación por pérdida de biodiversidad.</p> <p>Art 10: Plan de modernización. Explica el MADS que es necesario que desde las funciones del ente de política y normatividad ambiental (Min ambiente) y de la</p>	<p>administración ambiental (CARS) se puedan desarrollar los instrumentos de planificación del arbolado urbano para que se pueda contar con un instrumento que facilite la gestión del componente arbóreo a nivel urbano.</p> <p>Frente a la derogatoria sugerida en el art. 11 de la misma, el MADS considera que es necesario revisar el contenido del capítulo VIII del Decreto 1791 de 1996, hoy contenido en la sección 9 del capítulo 1 título 1 parte 2 del libro 2 del Decreto 1076 de 2015, que se refiere al aprovechamiento de árboles aislados, así como el concepto de manejo y uso forestal sostenible de las políticas ambientales y forestales enunciadas en el presente concepto y contenidas en las acciones y metas del actual plan nacional de desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” las cuales desde esa cartera Ministerial se están desarrollando en coordinación con las demás entidades del SINA, y por último el derecho constitucional de aprovechar los recursos naturales renovables de la nación.</p> <p>Finalmente destaca el Ministerio que “es importante considerar que, las actividades de traslado o trasplante tienen costos comparativamente altos respecto a otras opciones en materia de silvicultura urbana, y por ello, es necesario que el proyecto considere la viabilidad económica que su implementación acarrearía...”</p> <p>En conclusión y bajo la premisa en la que se enmarca este Proyecto de Ley, es importante mencionar que la intencionalidad en esta iniciativa legislativa se encuentra direccionada a salvaguardar el arbolado urbano, sin embargo, se coincide en que tanto la tala como el trasplante de los árboles se encuentran regulados, en el Decreto 1076 de 2015- artículo 2.2.1.1.9.3 y 2.2.1.1.9.4.</p> <p>Por los motivos expuestos se considera que el proyecto no cuenta con viabilidad técnica y por ende se realiza la siguiente:</p> <p><b>VIII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento <b>PONENCIA NEGATIVA</b> y en</p>
---	---

consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley 085 de 2020 Cámara “por medio el cual se regula la tala de árboles en Proyectos de desarrollo en Colombia”.



**JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASOQUE**  
Coordinador Ponente

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 526 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes.*

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE</b> <b>Proyecto de Ley No. 526 de 2021 Cámara</b> <i>“Por medio de la cual se establece el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes”</i></p> <p><b>CONTENIDO</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Trámite Legislativo</li> <li>II. Objeto y contenido del Proyecto</li> <li>III. Marco legal</li> <li>IV. Justificación de la iniciativa</li> <li>V. Consideraciones de los ponentes</li> <li>VI. Proposición</li> </ol> <p><b>I. TRÁMITE LEGISLATIVO</b></p> <p>El Proyecto de Ley 526 de 2021 Cámara <i>“Por medio de la cual se establece el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes”</i>, fue radicado el 16 de marzo de 2021 en la Honorable Cámara de Representantes, por los honorables representantes, Buenaventura León León, Alfredo Ape Cuello Baute, Adriana Magali Matiz Vargas, Juan Carlos Wills Ospina, Armando Antonio Zabarain de Arce, Jaime Felipe Lozada Polanco, Diela Liliana Benavides Solarte, Félix Alejandro Chica Correa, Nicolás Albeiro Echeverry Albarán, Germán Alcides Blanco Álvarez, entre otros. Esta iniciativa fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 189 de 2021.</p> <p>El 14 de abril de 2021, mediante oficio CSPCP 3.7 195-2021 la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó</p>	<p>como Coordinador ponente a la Honorable Representante María Cristina Soto y como ponente al Honorable Representante Henry Fernando correal Herrera.</p> <p><b>II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de ley que se somete a consideración de los Honorables congresistas pretende regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral para los contratos de prestación de servicios, los trabajadores independientes por cuenta propia, los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral. Con ello, se establece el ingreso base de cotización (IBC) de los independientes, y se otorga una garantía mínima a los contratistas de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los trabajadores independientes que celebren contratos de prestación de servicios personales hasta por 2 SMLMV, sobre el 20% del valor neto del contrato y los que superen 2 SMLMV, sobre el 40% del valor neto del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).</li> <li>• En caso de que se celebre más de un contrato de prestación de servicios personales, por el más alto se cotizará sobre el 40% y por los restantes sobre el 20% del valor neto del contrato.</li> <li>• Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, sobre una base de cotización entre el 20 y el 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).</li> </ul> <p>El Proyecto de ley está integrado por cuatro (4) artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 1: Establece el objeto del proyecto de ley con el ámbito de aplicación.</li> <li>• Artículo 2: Dependiendo del tipo de contrato, es definido el Ingreso Base de Cotización</li> <li>• Artículo 3: Establece la forma en la que el Gobierno Nacional reglamentará el</li> </ul>
<p>mecanismo para realizar la mensualidad del que trata este artículo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 4: Sobre la vigencia de la ley y derogatoria.</li> </ul> <p><b>III. MARCO LEGAL</b></p> <p><b>Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión</b></p> <p>El Estado Colombiano, definido desde la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de garantizar la eficacia de los principios y derechos consagrados en la Carta Política, no solo desde una perspectiva negativa, esto es, procurando que no se vulneren los derechos de los individuos, sino que, en adición de ello, se encuentra obligado a tomar todas las medidas pertinentes que permitan su efectiva materialización y ejercicio.</p> <p>En este orden de ideas, la seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado, surge como un instrumento a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que afecte su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.</p> <p>La Corte Constitucional, en Sentencia T-628 de 2007, estableció que la finalidad de la seguridad social guarda “[...] <i>necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos</i></p>	<p><i>inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.”</i></p> <p>Adicionalmente, es necesario destacar que el concepto de seguridad social hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar general de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas. Esta Corporación ha señalado que el carácter fundamental de este derecho encuentra sustento con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta posible que las personas afronten dignamente las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.</p> <p>En la misma línea, la citada corporación en Sentencia T-200 de 2010, destacó que la importancia de este derecho radica en que: “[...] <i>su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional” y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general.</i>”</p> <p>Respecto al modelo de Estado Social de Derecho construido por el constituyente de 1991 y la garantía del bienestar general y la dignidad humana como faros que irradian todo nuestro ordenamiento constitucional, la Sentencia T-622 de 2016, señaló que:</p> <p><i>“[...] el bienestar -en su acepción más sencilla- representa todas las cosas buenas que le pueden suceder a una persona en su vida y que hacen que su vida sea digna: esto significa que el concepto de bienestar general debe comprender, a su vez, el bienestar material, entendido como calidad de vida -en términos de buena alimentación, educación y seguridad-, e ingreso digno, basado en la garantía de un trabajo estable; mientras que el bienestar físico, psicológico y espiritual está</i></p>

*representado por el acceso a la salud, a la cultura, al disfrute del medio ambiente y la legítima aspiración a la felicidad; y en todo caso, a la capacidad -y también a la posibilidad- de participar en la sociedad civil a través de las instituciones democráticas y el imperio de la ley". (Subraya y negrilla fuera de texto).*

En suma, resulta claro que la garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias -en especial su bienestar y dignidad-, se constituye en uno de los institutos jurídicos fundantes de la fórmula del Estado Social de Derecho, que el Estado debe asegurar a sus asociados.

**IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

En la exposición de motivos, los ponentes argumentan que la finalidad de la presente iniciativa es establecer el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes, teniendo en cuenta que por medio de la sentencia C-068 de 2020, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2021, referente al ingreso base de cotización de los trabajadores independientes. Esta declaratoria se fundamentó en el desconocimiento del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, según el cual, toda ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

El artículo 244 establece que todo trabajador independiente por cuenta propia o que celebre contratos diferentes al de prestación de servicios, y que perciba ingresos netos iguales o superiores a un salario mínimo, está en la obligación de cotizar, mes vencido, al Sistema de Seguridad Social, sobre una base mínima del 40% de sus ingresos mensuales sin incluir el valor del IVA. Por el contrario, los independientes que celebran contratos de prestación de servicios deben cotizar sobre el 40% del valor mensual del contrato. La norma contempla que, para el primer grupo de trabajadores, la UGPP debe establecer un sistema de presunción de costos, sin que esto limite su posibilidad de soportar un monto superior.

Ingreso Base de Cotización de los independientes, siendo la oportunidad de fijar reglas más equitativas y acordes a la capacidad económica de los cotizantes, pues la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C – 266 de 2019, ha argumentado que:

*“el contenido del principio de equidad tributaria se refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente. En términos de la jurisprudencia, la equidad tributaria consiste en un “un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”.*

Así las cosas, el proyecto propone un ingreso base de cotización, que responda a los ingresos de cada trabajador independiente, pues el porcentaje para calcular el monto base sobre el que se debe pagar la seguridad social, dependerá en principio del valor de los honorarios del contrato o de la actividad que desarrolle el independiente.

**V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Analizando el proyecto en referencia, coincidimos en que la iniciativa tiene un objetivo claro y bien intencionado al buscar resolver el vacío normativo que han dejado las decisiones de la Corte Constitucional, como complemento del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. No obstante, existen algunas observaciones que merecen ser analizadas antes de darle trámite a este proyecto de ley, toda vez que ponen en riesgo principios en materia tributaria y constitucional, a saber:

- **Duplicidad normativa:**El objeto de este proyecto tiene gran similitud al Proyecto de ley 160/2020 “Por medio de la cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas”, esta iniciativa

Así mismo, los autores resaltan que la Honorable Corte Constitucional ya se había pronunciado frente a una demanda similar, en la Sentencia C-219 de 2019 declaró la inexequibilidad diferida del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2017) el cual hacía referencia al IBC de los trabajadores independientes, pues también consideró que hubo desconocimiento del principio de unidad de materia. En este caso se reiteró la línea jurisprudencial sobre el tema y se mencionó que la verificación de la unidad de materia al interior de las leyes, “no se trata de un vicio puramente formal puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada”.

En la sentencia C-068 de 2020, para justificar el desconocimiento del principio de unidad de materia, la Corte señaló que no existe una relación directa e inmediata entre el artículo 244 y los objetivos y metas planteadas en el PND, pues la regulación del IBC de los trabajadores independientes no se vincula con las políticas públicas contenidas en tal instrumento. Este argumento lo desarrolló la Corte en cuatro puntos.

1. La ubicación de la disposición dentro del instrumento legal no tiene por objeto la regulación del IBC de los trabajadores independientes que celebran contratos diferentes al de prestación de servicios.
2. La temática consagrada en el artículo 244 no refleja ninguna de las metas o propósitos del acuerdo concebido como un pacto por la equidad y el emprendimiento.
3. No existe un vínculo entre el artículo 244 y las estrategias asignadas a los ministerios.
4. El verdadero fin del artículo 244 es suplir la falta de regulación de la Ley 122 de 2007<sup>1</sup>.

La declaratoria de inexequibilidad tendrá efecto diferido, por lo que la norma permanecerá vigente durante las dos legislaturas ordinarias siguientes, periodo en el cual el Congreso de la República debe expedir y aprobar una ley ordinaria que regule el IBC de los trabajadores independientes.

De esta manera, se sustenta la necesidad de promulgar una ley ordinaria que establezca el

<sup>1</sup> <https://derlaboral.uextamado.edu.co/uncategorized/sentencia-c-068-de-2020-inexequibilidad-de-la-regulacion-del-ingreso-base-de-cotizacion-de-trabajadores-independientes-en-el-pnd-2018-2021/#:~:text=Por%20medio%20de%20la%20sentencia,cotizaci%C3%B3n%20de%20los%20trabajadores%20independientes.&text=Este%20argumento%20lo%20desarroll%C3%B3%20la%20Corte%20en%20cuatro%20puntos.>

se encuentra a la espera de su segundo debate en la Plenaria de la Cámara. Frente al particular, se observa que ambos textos están orientados a regular el porcentaje del Ingreso Base de Cotización para los independientes, situación que evidencia una clara complejidad al tramitar ambos proyectos al tiempo. Lo anterior, considerando que de llegar avanzar ambas disposiciones, el legislador estaría creando normas que se repiten en diferentes textos legales, generando ambigüedades que desencadenan en conflictos sobre la aplicación de la norma y ponen en riesgo la seguridad jurídica.

- **Inequidad horizontal:** El proyecto propone en su artículo 3 que el porcentaje de cotización se efectuará de acuerdo a la actividad económica ejecutada. Cabe señalar, que ello plantea una situación de inequidad horizontal<sup>2</sup> entre los independientes, pues el elemento central que configura la obligación de cotizar al sistema de seguridad social debe recaer exclusivamente en la capacidad de pago de las personas, con independencia de la actividad económica que estas desarrollen
- **Vulneración al principio de igualdad:** Otro aspecto que vemos con gran preocupación, es que el articulado resultaría en efecto contrario al principio de igualdad al proponer una diferenciación de cotizaciones de conformidad con la actividad económica desarrollada. Este principio no es exclusivo de la seguridad social, sino que es consustancial a todas las materias e implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia. No obstante, el articulado en general, no guarda consonancia con esta premisa, en razón que en caso de ser implementadas las medidas propuestas se disminuiría la fuente de recursos en beneficio de un grupo específico de aportantes, dificultando la ampliación de cobertura y de servicios, y en general, la prestación del servicio para el régimen subsidiado.
- **Inconveniencia:** Por último, se reitera que consideramos inconveniente que el

<sup>2</sup> En la sentencia 748 de 2009, la Corte Constitucional definió la equidad horizontal de la siguiente manera: *La equidad horizontal se refiere a aquellos contribuyentes que se hallen bajo una misma situación fáctica, los cuales deben contribuir de manera equivalente.* Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-748-09.htm>

porcentaje de cotización para los trabajadores por cuenta propia y para aquellos con contratos diferentes a prestación de servicios, sea definido por la UGPP. Toda vez que la entidad desbordaría sus capacidades al identificar las actividades económicas de gran parte de estos trabajadores, pues esta tendría que requerir información a todos los ciudadanos para determinar el adecuado y correcto pago de los aportes al sistema, resultando relevante que el obligado remita a la entidad los documentos idóneos que soporten los costos y gastos relacionados con la actividad generadora del ingreso.

Si bien el proyecto contempla un objetivo loable, al regular el ingreso base de cotización de independientes en función del mandato de la Sentencia C-219 de 2019 y la sentencia C-068 de 2020, consideramos que tal como está formulado, devendría en un mecanismo inconstitucional e inconveniente toda vez que beneficiaría a un grupo minoritario de personas por encima del interés general, vulnerando principios y elementos del sistema de seguridad social Integral.

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia negativa y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **archivar** el Proyecto Ley N° 526 de 2021 Cámara “*Por medio de la cual se establece el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes*”

Atentamente,

  
**MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ**  
 Representante a la Cámara por La Guajira  
 Coordinador Ponente

  
**HENRY FERNANDO CORREAL**  
 Representante a la Cámara por Vaupés  
 Coordinador

**CONTENIDO**

Gaceta número 465 - Viernes, 21 de mayo de 2021  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

**PONENCIAS**

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 167 de 2019 Senado - 480 de 2020 Cámara, por la cual se establecen medidas para la prevención y protección de la niñez y adolescencia frente a la mendicidad, indigencia, trata de personas y trabajo forzado, incluyendo enfoque diferencial para población étnica.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 518 de 2021 Cámara, por la cual se adiciona el régimen de pensión especial de vejez por exposición a alto riesgo, a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte territoriales y se dictan otras disposiciones. ....	10
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto del Proyecto de ley número 519 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros. ....	15
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 592 de 2021 Cámara - número 159 de 2019 Senado, por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones.....	18
Informe de Ponencia negativa para primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 085 de 2020 Cámara, por medio del cual se regula la tala de árboles en proyectos de desarrollo en Colombia. ....	21
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 526 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes.....	26