



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 664

Bogotá, D. C., viernes, 26 de julio de 2019

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -En memoria de Gilma Jiménez.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

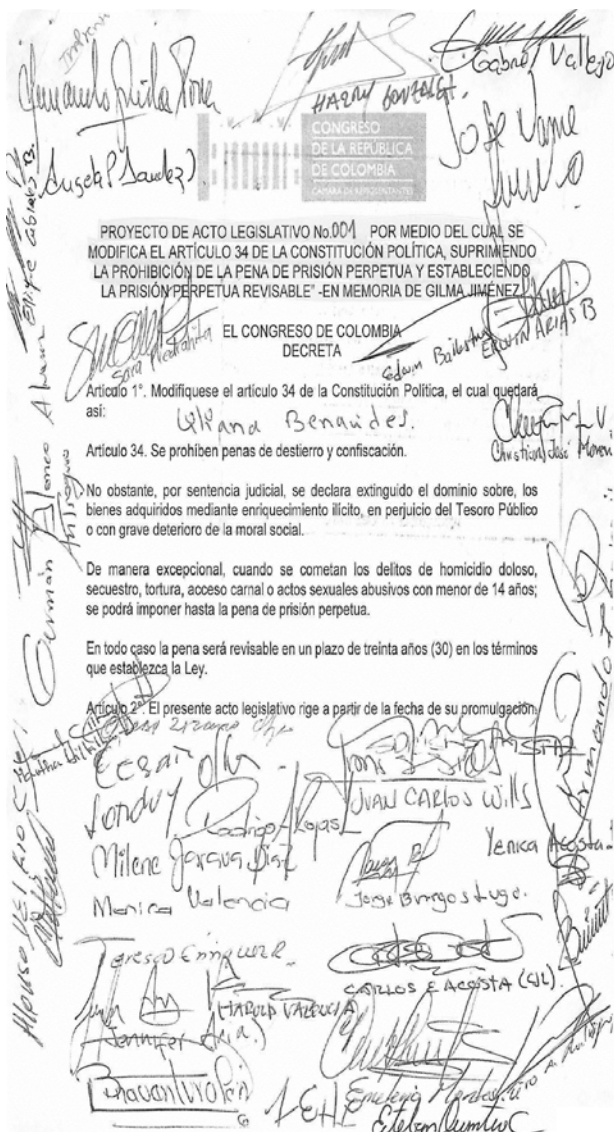
Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro, tortura, acceso carnal o actos sexuales abusivos con menor de 14 años; se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua.

En todo caso la pena será revisable en un plazo de treinta años (30) en los términos que establezca la ley.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años, desde la concepción del Estado Social de Derecho, se han venido adelantando modificaciones al ordenamiento jurídico del país con el objetivo de lograr que el actual sistema penal acusatorio responda de manera efectiva a delitos que a nuestro parecer, y al de la sociedad en general, resultan aberrantes dado el segmento poblacional que se ve mayormente afectado: los menores de edad. Pero no solo por este hecho en sí mismo, sino porque al considerar su estado de indefensión, niños, niñas y adolescentes son en quienes más se concentran los delitos de violencia sexual.

De acuerdo con el informe “Forensis 2017. Datos para la vida”, realizado por Medicina Legal, el año 2017 (que, según la misma entidad, fue el periodo en el que se presentó mayor cantidad de abusos frente a lo anotado durante la última década)¹, el 86,83% del total de casos de violencia sexual registrados en el país se cometieron contra niños, niñas y adolescentes. Así mismo, la vulnerabilidad se concentra, en mayor medida, en el género femenino, contra el que se evidencia un 85,8% de abusos de violencia sexual. Es decir, son las mujeres menores de edad (niñas, particularmente) las que más están sufriendo este tipo de delitos (Tabla 1).

¹ Durante el periodo comprendido entre los años 2008 y 2016, el INMLCF atendió 21.385 casos anualmente, mientras que en el año 2017 se elevó la cifra a 23.798. De modo que para el 2017 hay un aumento del 11,21% respecto al año 2016.

Tabla 1. Exámenes medicolegales por presunto delito sexual según grupo de edad y sexo de las víctimas. Colombia, 2017

Grupo de edad	Hombre			Mujer			Total		
	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	Tasa x 100.000 hab.
(00 a 04)	599	17,73	26,92	2.049	10,03	96,51	2.648	11,13	60,90
(05 a 09)	1.271	36,89	55,44	4.362	21,36	209,04	5.573	23,42	130,49
(10 a 13)	859	25,42	49,40	7.018	34,37	421,96	7.877	33,10	231,53
(14 a 17)	437	12,93	24,98	4.128	20,22	246,03	4.565	19,18	133,20
(18 a 19)	63	1,86	7,15	568	2,78	67,22	631	2,65	36,56
(20 a 24)	73	2,16	3,32	903	4,42	42,88	976	4,10	22,66
(25 a 29)	49	1,45	2,36	511	2,50	26,51	560	2,35	13,71
(30 a 34)	29	0,86	1,59	305	1,49	16,47	334	1,40	9,08
(35 a 39)	19	0,56	1,18	186	0,91	10,91	205	0,86	6,18

Fuente: INMLCF / Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. SICLICO. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 1985-2020.

Por lo anterior, se tiene que la violencia sexual debe ser abordada de manera integral, pues la misma ha sido considerada mundialmente como una problemática de salud pública, que se manifiesta en las diferentes esferas sociales, esto es, en el hogar, en la escuela, en el trabajo, en la calle, es decir, en los escenarios en los que hay interacción humana en un plano cercano y próximo.

Quienes perpetran los actos de violencia sexual son en su mayoría los familiares, los amigos, compañeros y personas conocidas de la víctima, sin descartar que hay actores externos que sin ser conocidos o con quienes no hay un trato tan cercano también cometen estos actos violentos.

En Colombia, para el mismo 2017, el 86,65% de los casos se cometieron por personas con cercanía a la víctima; hallando específicamente que el 45,08% (9.923 casos) se cometió presuntamente por familiares; a su vez, el agresor conocido registra el 23,96% (5.273 casos), amigo (a) el 9,10% (2.004 casos) y la pareja o expareja el 8,50% (1.872 casos). Generalmente, aun cuando el agresor se identifica en la mayoría de los casos, se observa que el 6,02% de los casos corresponden a agresor desconocido y 1.787 casos no registran información.

Los departamentos donde se registraron las tasas más altas de violencia sexual por cada 100.000 habitantes durante el año 2017 fueron: Amazonas 134,71 (105 casos), Casanare 112,20 (414), Meta 93,37 (932), Arauca 91,79 (246), Guainía 86,50 (37), Quindío 83,43 (477), Risaralda 64,52 (621), Santander 61,17 (1.273) y Cesar 60,47 (637). Con relación al número de casos por departamento, aquellos que presentaron mayores registros fueron Bogotá, D. C. (4.147), Antioquia (2.929), Valle del Cauca (2.160), Cundinamarca (1.494), Santander (1.273) y Atlántico (1.203).

Ahora bien, verificando las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación por tipo de delito, se tiene que en referencia al artículo 208 del Código Penal desde el año 2005 a agosto de 2018, se han dado 90 sentencias condenatorias.

Al momento de observar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Unicef, de 1989, se evidencia que los derechos de los niños, niñas y adolescentes deberán estar garantizados por sobre los demás, en atención a su

condición de vulnerables. En este sentido, afirma dicho texto, que:

“(…) Artículo 3°: 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

Convención Latinoamericana de Derechos y Cadena Perpetua

Por su parte, en el contexto latinoamericano, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que entró en vigencia en julio de 1978 y que es la base de la protección y promoción de los derechos humanos en esta parte del globo terráqueo, dispone: **“Artículo 19. Derechos del Niño:** *Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. (Entiéndase al Estado en las 3 Ramas del Poder: Judicial, Legislativa y Ejecutiva).*

Además, declara en su artículo **“5°. Derecho a la Integridad Personal:** *1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.* (Subrayado fuera del texto original).

Es de anotar que esa Convención fue ratificada por 25 naciones americanas, entre las que se encuentran las Repúblicas del Perú y la Argentina. Dichos países, por ejemplo, contemplan la Cadena Perpetua dentro de sus normas penales y esta no transgrede la dignidad humana de los reos.

Por ejemplo, el Código Penal peruano señala en el artículo 29: *“La pena privativa de la libertad puede ser temporal o de cadena perpetua”.* Luego, en el artículo 173 dispone: *“Violación de menor de catorce años: El que practica el acto sexual u otro análogo con un menor de catorce años de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad: 1. Si la víctima tiene menos de siete años, la pena será de cadena perpetua”.* (Subrayado fuera del texto original). En la República Argentina, la prisión perpetua existe así en el Código Penal: *“La*

pena de reclusión, perpetua o temporal, se cumplirá con trabajo obligatorio en los establecimientos destinados al efecto”.

Son muchos más los casos de los países en donde la cadena perpetua confluye compatiblemente con los conceptos de Estado de Derecho y dignidad humana. En tales sistemas jurídicos también existen las obligaciones de los Tratados antes mencionados y no se restringe por ello la prisión perpetua, sino que existen bienes jurídicos que las sociedades legítimamente preponderan en su protección; por ejemplo, en la mayoría de los casos son los menores de edad víctimas de homicidios y delitos sexuales, pero en otros casos como el danés se castiga con la máxima pena la traición a la patria.

Respecto de los derechos superiores de los niños:

Finalmente, nuestra Carta Política en el artículo 44 señala: *“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los Tratados Internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.*

Este último párrafo y las obligaciones internacionales señaladas anteriormente han sido olvidados por ciertos operadores jurídicos que dan prelación a otros derechos en situaciones fácticas determinadas.

Quienes rigen los destinos públicos deben velar por los niños como población especialmente vulnerable en su vida, salud, integridad y libertad. Ese cuidado prevalente de la niñez no es un favor a la sociedad, sino un deber Constitucional consagrado en el artículo 44 superior. Causa gran tristeza que ciertos juristas y servidores públicos que ostentan dignidades en la defensa de los derechos humanos en el país se hayan dedicado a oponerse al proyecto mediante interpretaciones unilaterales de Tratados Internacionales y no hayan dedicado a mencionar siquiera estos Tratados sobre la niñez que aquí se esbozan.

Respecto de la dignidad humana: es de la víctima y no del victimario.

De otra parte, hoy se argumenta por algunos detractores de esta iniciativa que la pena de prisión perpetua afecta desproporcionadamente la dignidad

humana del reo, sin tener en cuenta que, precisamente, lo que hay que proteger es la dignidad humana de la víctima. En tal sentido, se hace necesario ver cómo ha sido la evolución de este concepto, de inspiración constitucional, en nuestro orden jurídico dirigido a la protección de la víctima y no del victimario.

El concepto de dignidad humana según ha interpretado la Corte Constitucional, es un valor fundante de nuestra Constitución Política que a la luz de las sentencias que ha proferido el alto Tribunal, ha sufrido variaciones, evolucionando al punto de motivar implicaciones en nuestra forma de comprender el derecho.

La relevancia de la Dignidad Humana en la concepción general del derecho, tanto en Colombia, como en el mundo, suscita discusiones profundas y de gran complejidad. Ejemplo: la eutanasia como derecho individual, la interrupción voluntaria del embarazo, el trato a aquellos que son privados de su libertad en instituciones penitenciarias, el debido trato a los trabajadores, la unión jurídica de parejas del mismo sexo, y otros.

Históricamente, la discusión sobre la dignidad humana no ha tenido un tratamiento de mucha tradición y antigüedad, a pesar de sentar sus bases teóricas en la doctrina de grandes filósofos clásicos como santo Tomás de Aquino, Kant y Hegel, entre otros; este tema es en realidad perteneciente a la historia reciente de la humanidad. Por esa razón, es probable que en la actualidad no haya un tema jurídico más discutido en el mundo que el de los derechos humanos y su régimen de protección, pues la intención de las organizaciones internacionales de carácter público es alcanzar un consenso global respecto del respeto por la Dignidad del ser, con el propósito que en los Estados se alcance la igualdad y la justicia.

Ahora bien, la Dignidad Humana como instrumento internacional, ha hecho que organizaciones a este nivel hayan tenido la difícil tarea de otorgar a sus afiliados un conjunto de valores, derechos y garantías básicos, de dirigir a las naciones en un contexto globalizante y de dirimir los conflictos supranacionales que se generen; y todo esto, en torno a unos valores intrínsecos, axiomáticos.

En tal sentido, también hay que reconocer la Dignidad Humana como fundamento de regímenes constitucionales. Por solo citar algunos ejemplos, las Constituciones española, alemana e italiana, la consagran como un derecho inviolable, como el respeto a la ley y fundamento del orden político para respetar y proteger como obligación del poder público.

A partir de la información recopilada de las constituciones mencionadas y otras en concierto latinoamericano, es posible sintetizar las características principales del término dignidad humana: 1) Es fundamento del orden político. 2) Es principio y fin del Estado. 3) Es inherente a la persona (desde el nacimiento o desde la concepción,

según sea el caso). 4) Es inviolable. 5) Funda el orden social. 6) Su protección está a cargo del Estado.

En un documento jurídico sobre la “La jurisprudencia temprana de la Corte en relación con la dignidad humana: Valor absoluto y universal. Propuesta de línea jurisprudencial”, se aprecia en un primer período (1992-1994) que el concepto se vincula como un valor fundante y absoluto de la función del Estado colombiano.

Un segundo período (1995-2008), la Corte Constitucional da un giro importante en materia de la comprensión de la Dignidad Humana, no solo como principio y valor, sino también como un Derecho Fundamental, sujeto de ser tutelado. Aquí el eje central es, sin duda, la sentencia T-881 de 2002 que fija tanto el objeto de protección de la Dignidad Humana como su funcionalidad dentro del marco jurídico en Colombia. En tal sentido, la Corte Constitucional consideró: “*El principio fundamental de la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades (C. P. artículo 1°). Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales. (Sentencia T-499/92, pp. 3-4)*”. (La subraya es nuestra).

Sigue agregando el alto Tribunal: “*El hombre es un fin en sí mismo. Su dignidad depende de la posibilidad de autodeterminarse (C. P. artículo 16). Las autoridades están precisamente instituidas para proteger a toda persona en su vida, entendida en un sentido amplio como “vida plena”. La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorrealización individual y social. Una administración burocratizada, insensible a las necesidades de los ciudadanos, o de sus mismos empleados, no se compadece con los fines esenciales del Estado, sino que al contrario, cosifica al individuo y traiciona los valores fundantes del Estado social de derecho (C. P. artículo 1°). (Sentencia T-499 de 1992, p. 4)*”.

En un tercer y último período, la Corte sigue en la misma línea axiomática, pero gira notoriamente en su jurisprudencia respecto de sus primeros años. Es así como pasa de un derecho “universal”, “inherente”, “inviolable”, “no instrumentalizable” a Dignidad subjetiva, relativa. Una sentencia que es bien conocida por los colombianos tengan o no relación con el estudio del derecho, es significativa en el estudio de la jurisprudencia en esta materia. Con el Magistrado Carlos Gaviria Díaz como ponente, la Corte adopta un cambio conceptual; desde acá, la jurisprudencia comienza a dar un paso desde el esquema clásico del Estado a la búsqueda de una nueva teoría, ya no de un Estado basado en

la imparcialidad, sino en relación a la Dignidad Humana con el libre desarrollo de la personalidad. Recordemos este aparte: “Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia. Si la persona resuelve, por ejemplo, dedicar su vida a la gratificación hedonista, no injerir en esa decisión mientras esa forma de vida, en concreto, no en abstracto, no se traduzca en daño para otro”.

Terminando este ciclo, queremos reafirmar que frente a la Dignidad Humana, *la Corte ha identificado tres lineamientos claros y diferenciables: “1) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; 2) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y 3) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura”.* Ahora bien, respecto a la funcionalidad de la norma, el Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana entendida como: *“(i) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo”.*

Siendo este último nuestro caso, en tal sentido ha dicho la misma Corporación: *“Entendido como derecho fundamental autónomo, la Corte ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado”.* (La subraya es nuestra).

Respecto de la pena revisable

También resulta importante aludir que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que: *“La pena de prisión permanente revisable no constituye, por ello, una suerte de “pena definitiva” en la que el Estado se desentiende del penado”*². Al contrario, se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad, con la finalidad de reeducación a la que debe ser orientada la ejecución de las penas de prisión, donde el legislador redundante en la idea de que, en cumplimiento del objetivo de dar respuesta ante un delito grave de forma

contundente, no se dejará de observar la reeducación de quien cumple condena”, al encontrarse prevista la revisión de la pena en un determinado tiempo, permitiendo durante el proceso su suspensión, la Prisión Permanente Revisable no es contraria a la reinserción del reo.

Distintas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos establecen que la pena de Prisión Permanente Revisable no contraviene el Convenio de Roma. Estas sentencias se basan fundamentalmente en la compatibilidad de las sentencias a la violación de la finalidad de reinserción social de la cadena perpetua en función de los criterios de revisión y de los medios materiales para que aquella sea eficaz.

Esto queda claro en sentencias como Caso Kafkaris c. Chipre, Caso Vinter y O. c. Reino Unido, Meixner c. Alemania o el Caso Bodein c. Francia.

De igual forma, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que la imposición de la prisión permanente revisable de ningún modo renuncia a la reinserción del penado debido al régimen de revisión judicial que recoge, lo que aleja toda duda de inhumanidad de esta pena, al garantizar un horizonte de libertad para el condenado, argumento con el que pretende salvar una posible contradicción con el principio de dignidad humana, la prohibición de penas inhumanas o degradantes y la orientación de la pena a la reeducación y reinserción del penado en la sociedad.

Se sostiene, entonces, que lo que determina la inhumanidad de una pena es la falta de un horizonte de libertad, circunstancia que no se daría en la prisión permanente revisable, ya que en ella se garantiza un procedimiento continuado de revisión, el cual puede derivar en la puesta en libertad del penado, por lo que no constituye una suerte de “pena definitiva” en la que el Estado se desentiende del penado, sino que se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad, con la finalidad de reeducación a la que debe ser orientada la ejecución de las penas de prisión.

En concordancia del fin retributivo de la pena proferido en la Sentencia T - 718 de 2005, *ha señalado que, en nuestro sistema jurídico tiene un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de Derecho Internacional adoptadas”.*

Por lo anterior, así como lo estableció la legislación española, se puede contemplar programas de tratamiento con personal capacitado y especializado en la materia y que el reo pueda participar en un programa de justicia reparadora y reparar las infracciones que han cometido.

² Prisión perpetua y de muy larga duración tras la LO 1/2015: ¿Derecho a la esperanza? Con especial consideración del terrorismo y del TEDH* Jon-Mirena Landa Gorostiza Catedrático (acred.) de Derecho Penal. Universidad del País Vasco UPV/EHU.

La pena sería contraria a la prohibición de malos tratos, inhumanos y degradantes, al Estatuto de Roma, desconocería el pacto de derechos civiles y político, así como las Convenciones Americanas de Derechos Humanos, si llegase a negar incondicionalmente toda expectativa de liberación y absolutamente su capacidad de cambio. La dignidad, en otras palabras, exige que el Estado organice la ejecución de las penas sobre la creencia antropológica de que todo penado puede cambiar y, en consecuencia, prevea una oportunidad de reinserción. La posibilidad legal de liberación estará disponible, por tanto, para todos los que deban cumplir la pena perpetua, sean cuales fueren los hechos por los que fueron condenados.

En cuanto al proceso de revisión deben existir según el Tribunal Europeo de derechos Humanos: *“La personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueran impuestas”, se trata de una enumeración copiada del derecho alemán proceso de revisión de la pena de prisión permanente parta de un periodo mínimo de cumplimiento que en cierto modo descargue a la pena de su contenido retributivo y preventivo-general. Periodo, eso sí, que no debería prolongarse excesivamente para evitar que el propio proceso de reinserción se bloquee.*

Como afirma el Derecho alemán al analizar los presupuestos para la libertad condicional que también se aplican a “la pena perpetua, los listados de circunstancias no son sino elementos de pasado, presente (comportamiento durante la ejecución en prisión, circunstancias sociales y familiares actuales) y futuro (ámbito social de retorno, efectos esperables de la suspensión condicional de la pena) lo que tendría en cuenta el principio de dignidad humana dignidad humana “y, esta última se justifica en que la pena no persigue es excluir de la sociedad

al infractor sino otorgarle las herramientas para que alcance la reincorporación o adaptación a la vida en sociedad.

Ahora bien, dicho lo anterior es dable demostrar que los países que han ratificado esos Tratados Internacionales tienen penas de prisión perpetua a cierto tipo de delitos sin que ello signifique violación a la obligación de no tener penas crueles, inhumanas o degradantes:

Por ejemplo, Francia en 1994, luego de haber firmado y ratificado esos Tratados adoptó la Perpetuidad irreducible en su Código Penal así: “Encarcelamiento penal o detención criminal a perpetuidad”^[3]. Por su parte, en Italia, el artículo 18 del Código Penal señala: “Nombre y clasificación de las oraciones principales: Bajo la designación de sanciones privativas o restrictivas de la libertad personal, la ley incluye: cadena perpetua, prisión y arresto. Bajo la denominación de sanciones pecuniarias, la ley incluye: la multa y la multa”^[4]. (Subrayado fuera del texto original).

Incluso, en sociedades señaladas como maduras por el mundo occidental como Dinamarca por el mundo occidental existe Prisión Perpetua en su Código Penal así: “El que toma una acción que tiene como objetivo a la ayuda exterior, por la fuerza o la amenaza de llevar el estado danés o parte de ella bajo la dominación extranjera o para romper cualquier parte del estado, que se castiga con prisión de hasta cadena perpetua”^[5] (Subrayado fuera del texto original).

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 001 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Martha Villalba, Sara Piedrahíta, Adriana Matiz, Jorge Burgos, Emeterio Montes, Norma Hurtado* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se frena el abuso de las fotos multas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objeto regular la detección de infracciones por medio de sistemas electrónicos.

Artículo 2º. Competencia de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 3º. Autoridad competente para la verificación del cumplimiento de los criterios técnicos. La Superintendencia de Puertos y Transporte tendrá como función:

Adelantar, de oficio o a petición de parte, acciones tendientes a verificar el cumplimiento de los criterios técnicos definidos por el Ministerio de Transporte y la Agencia de Seguridad Vial, en el evento de encontrar incumplimientos por parte de la autoridad de tránsito en dichos criterios podrá iniciar investigación correspondiente la cual podrá concluir con la suspensión de las ayudas tecnológicas hasta tanto cumplan los criterios técnicos definidos.

Servir como segunda instancia en caso de apelación por parte del presunto infractor.

Artículo 3°. *Actualización de datos para notificación.* Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo III de la Ley 769 de 2002 quedando así:

Artículo 11a. *Actualización de datos.* Los registros a los que hace referencia el artículo 8° de la presente ley deberán ser actualizados anualmente por el propietario del vehículo. Este reajuste será requisito para la actualización anual del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Las entidades que ofrecen el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) contempladas en el artículo 196 en el decreto 663 de 1993 deberán solicitar al propietario del vehículo las actualizaciones de los registros anteriormente mencionados para poder acceder al seguro obligatorio.

Artículo 4°. *Cartilla pedagoga.* Adiciónese un artículo nuevo al Capítulo III de la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 6a. El Ministerio de Transporte o quien haga sus veces realizará una cartilla pedagógica en donde se mencionarán los pasos que debe seguir un ciudadano en caso de existir una inconformidad por una presunta infracción y que esta haya sido detectada por un sistema automático. Esta cartilla debe ser de fácil entendimiento, legible y hará referencia a la normativa vigente sobre la detección de presuntas infracciones a través de sistemas automáticos. Esta cartilla deberá estar publicada en la página de internet oficial del Ministerio de Transporte o quien haga sus veces.

Artículo 4°. *Procedimiento para notificación.* Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 8°. *Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas.* La autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación:

La orden de comparendo se enviará una vez sea validada por la autoridad correspondiente. El envío se hará por correo certificado, por correo electrónico y por medio de telefónico.

1. Correo certificado. A través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguiente a la validación por parte de la autoridad se enviará copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público.

2. En caso de que la notificación sea por correo electrónico se hará llegar por parte de la autoridad de tránsito la validación del comparendo, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público.

3. La notificación telefónica o por mensaje de texto deberá advertir al ciudadano la existencia de una orden de comparendo.

La autoridad de tránsito deberá enviar al presunto infractor la certificación que otorga el Ministerio de Transporte o quien haga sus veces en donde se establece que el sistema automático y semiautomático usado para la detección de la presunta infracción se encuentra operando según los lineamientos establecidos en la normativa vigente. A su vez deberá adjuntar la cartilla pedagógica referida en el artículo 6° de la presente ley.

En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo.

Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.

Parágrafo 1°. El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa.

Parágrafo 2°. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el recaudo y cobro de las multas.

Parágrafo 3°. Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y notificado en estrados de las decisiones subsiguientes en el mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información:

- a) Dirección física de notificación;
- b) Número telefónico de contacto;
- c) Número de celular de contacto;
- c) Correo electrónico;

d) Otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte o quien haga sus veces.

Artículo 4°. Señalización. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 10. *De los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones.* En las vías nacionales, departamentales y municipales, en donde funcionan sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones, se deberá adicionar en la vía señales visibles que informen que es una zona vigilada por cámaras o radar, localizadas antes de iniciar estas zonas.

Las zonas deberán ser establecidas con base en los estudios técnicos, por parte de las autoridades de tránsito, respetando los límites definidos por el Ministerio de Transporte conforme al artículo 2° de la presente ley.

Para las vías nacionales en donde operen sistemas tecnológicos automáticos o semiautomáticos fijos para la detección de infracciones de velocidad, tendrán que ubicarse al menos tres señales visibles, una de ellas con una antelación de al menos 650 metros de distancia a lugar donde opera el sistema tecnológico automático o semiautomático. La segunda señal deberá ubicarse a una distancia no inferior a 300 metros del lugar donde opera el sistema tecnológico automático o semiautomático y, la tercera señal estará ubicada en donde opera el sistema tecnológico automático o semiautomático.

Artículo 5°. Sobre la caducidad. Modifíquese el artículo 161 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 161. *Caducidad.* La acción por contravención de las normas de tránsito, caduca a los 180 días calendario, contado a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella. En consecuencia, durante este término se deberá decidir sobre la imposición de la sanción, en tal momento se entenderá realizada efectivamente la audiencia e interrumpida la caducidad.

La decisión que resuelve los recursos, de ser procedentes, deberá ser expedida en un término de 180 días calendario contados a partir de su debida y oportuna interposición, si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente.

La revocación directa solo podrá proceder en forma supletiva al proceso contravencional y en el evento de ser resuelta a favor de los intereses del presunto infractor sus efectos serán a futuro, iniciando la contabilización de la caducidad a partir de la notificación de la aceptación de su solicitud o su declaratoria de oficio, permitiendo al presunto infractor contar con los términos establecidos en la ley para la obtención de los descuentos establecidos en la ley o la realización de la audiencia contemplados en el Código Nacional de Tránsito.

Artículo 6°. Comparecencia virtual. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 12. *Comparecencia virtual.* Las autoridades de tránsito que operen sistemas automáticos y semiautomáticos para detectar infracciones de tránsito deberán permitir que la comparecencia para el presunto infractor sea a distancia a través de los diferentes medios electrónicos existentes.

Parágrafo 1°. La infracción impuesta no será válida si las autoridades de tránsito que operen sistemas automáticos y semiautomáticos para detectar infracciones de tránsito no tienen comparecencia virtual y el presunto infractor reside en una ciudad diferente a donde fue impuesta la infracción.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 12a. *Notificación de la infracción.* La autoridad de tránsito deberá enviar por correo electrónico a la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces y, al Ministerio de Transporte o quien haga sus veces, la copia de la notificación de orden de comparendo enviada al presunto infractor.

Artículo 8°. Listado de sistemas automáticos vigentes. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 12b. El Ministerio de Transporte o quien haga sus veces y la Agencia Nacional de Seguridad Vial o quien haga sus veces deberán publicar en su respectiva página de internet oficial un listado con los sistemas automáticos y semiautomáticos que cuenten con la autorización respectiva para su funcionamiento.

Este listado deberá ser actualizado cada vez que se autorice o desautorice un sistema automático y semiautomático. En el listado se deberá mencionar el lugar específico donde se ubica el sistema automático y semiautomático para detección de infracciones.

Artículo 9°. Validez de la infracción. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 12c. *Validez de la infracción.* La infracción impuesta será inválida si la autoridad de tránsito no cumple al menos una de las condiciones impuestas por la presente ley y por toda la normativa vigente en torno a las infracciones detectadas por sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos.

Artículo 10. *Pedagogía para fotomultas.* Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1843 de 2017 el cual quedará así:

Artículo 12d. La primer fotomulta que se imponga a un conductor deberá ser de carácter pedagógico. Esta primera infracción no podrá implicar alguna sanción monetaria.

Parágrafo 1°. Se exceptúan del presente artículo las siguientes infracciones contempladas en la Ley 769 de 2002:

1. No reducir la velocidad según lo indicado por este código, cuando transite por un cruce escolar en los horarios y días de funcionamiento de la institución educativa. Así mismo, cuando transite por cruces de hospitales o terminales de pasajeros.

2. No utilizar el cinturón de seguridad por parte de los ocupantes del vehículo.

3. Usar sistemas móviles de comunicación o teléfonos instalados en los vehículos al momento de conducir, exceptuando si estos son utilizados con accesorios o equipos auxiliares que permitan tener las manos libres.

4. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.

5. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.

6. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.

7. No permitir el paso de los vehículos de emergencia.

8. Conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas.

9. Infracciones que conduzcan a investigaciones penales.

Artículo 11. Suspensión de licencia. Modifíquese el parágrafo del artículo 124 de la Ley 769 de 2002 el cual quedará así:

Parágrafo. Se considera reincidencia el haber cometido más de una falta a las normas de tránsito en un periodo de seis meses. Esta reincidencia será de hasta tres (3) faltas para infracciones impuestas por medio de un sistema automático y semiautomático. Las faltas impuestas por medio de un sistema automático y semiautomático no serán tenidas en cuenta para la suspensión si se encuentra en apelación por parte del presunto infractor.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2019
CÁMARA

*por medio del cual se frena el abuso de las fotos
multas.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El uso de tecnología para validar la ocurrencia de una infracción de tránsito está contemplado en

el artículo 129 de la Ley 769 de 2002 y en la Ley 1843 de 2017. Este mecanismo ha sido un tema de difícil regulación y de constante molestia por parte de conductores y propietarios de vehículos.

A través de la Ley 1843 de 2017 se establecieron algunas regulaciones para la detección electrónica de infracciones de tránsito. Esta norma dio como origen a dos resoluciones normativas¹ con las que se reglamentaron las disposiciones de las leyes anteriormente mencionadas. A pesar del avance normativo persisten algunas fallas en torno a la detección electrónica para infracciones de tránsito.

En el siguiente cuadro se podrá observar el número de quejas totales radicadas en la Superintendencia de Transporte y el número de quejas relacionadas con fotomultas.

Cuadro 1. Número total de quejas radicadas en la Superintendencia de Transporte y número de quejas relacionadas con fotomultas para Colombia entre 2016 y 2019.

	2016 (octubre noviembre)	2017	2018	2019
Quejas totales de la entidad	174	1.016	5.248	364
Quejas relacionadas con fotomultas	6	19	211	210

Fuente: (Superintendencia de Transporte, 2019).

A su vez, la Superintendencia de Transporte (2019) afirma que dentro de las tres quejas más comunes relacionadas con la detección electrónica de infracciones de tránsito se encuentra que:

1. Los equipos tecnológicos dispuestos para esta materia no cumplen las normas establecidas.

2. Indebida notificación de sanciones impuestas por infracciones de tránsito.

3. Proceso de embargo por impago de infracción impuesta a través de fotomulta.

Como se puede observar, el número de quejas relacionadas con esta materia crece de manera exponencial. Tanto así, que en lo corrido del año 2019 el 79% de las quejas radicadas en la Superintendencia de Transporte son por esta materia.

Dada esta situación se hace necesario hacer algunos cambios normativos para evitar abusos en la detección de infracciones de tránsito bajo este mecanismo tecnológico. A continuación se mencionan los principales problemas de las fotomultas y sus respectivas soluciones.

Sobre la notificación

En la Ley 1843 de 2017 se establece que la notificación se hará por correo electrónico o por correo certificado a las direcciones registradas en el

¹ Resolución número 718 de 2018 del Ministerio de Transporte y Resolución número 426 de 2018 de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

RUNT por el conductor. En caso de que no se pueda hacer la notificación en la dirección registrada en el RUNT, se hará notificación por aviso.

El principal problema con esta medida es que muchos conductores afirman no haber recibido nunca la notificación, y aun así haber obtenido la multa. Esto puede explicarse porque la dirección del RUNT está desactualizada o por presuntos abusos de autoridad. Esta situación se agrava toda vez que, de no cancelarse la multa, existirá un cobro por interés con lo que se afecta el ingreso de la ciudadanía.

Para solucionar esta medida se proponen dos elementos.

1. Garantía de que la dirección que se encuentra en el RUNT es en la que reside el conductor. Para esto, cada año, al momento de actualizar el seguro del SOAT las entidades financieras encargadas de esta materia, deberán solicitar al conductor una actualización del RUNT, con lo que se posibilita una dirección actualizada para la notificación de comparendos.

2. De forma adicional se amplía el plazo para presentarse al proceso contravencional, pasando de 11 a 15 días hábiles. Esto, con el objeto de prever posibles demoras en la entrega del correo y con esto garantizar un justo proceso para el ciudadano.

Sobre la comparecencia virtual

El segundo elemento problemático es que el lugar de la presunta infracción puede ser diferente al de la residencia del conductor, por lo que el proceso de apelación por parte del conductor implicaría un costo y tiempo adicional. Tanto así, que podría ser más beneficioso pagar la multa que apelar en caso de ser necesario. A pesar de que en la normativa vigente se da un tiempo prudencial para que las autoridades de tránsito permitan la comparecencia virtual, permanece un vacío en esta materia.

Para solucionar este problema se obliga a las entidades de tránsito a que exista comparecencia virtual.

Desconocimiento de la norma

La mayoría de conductores desconocen la normatividad vigente sobre infracciones a través de sistemas electrónicos, por lo que se configura un abuso de poder por parte de algunas entidades de tránsito que buscan incrementar su ingreso a través de imposición de infracciones.

Para solucionar este problema, el Ministerio de Transporte elaborará una cartilla pedagógica en la cual se explicará a los conductores la normativa y los procedimientos vigentes sobre detección electrónica de infracciones. Esta cartilla pedagógica deberá ser enviada por las autoridades de tránsito al correo electrónico del conductor en caso que se imponga una fotomulta.

Sobre la caducidad y el proceso de apelación

El proceso de apelación no caducará al año, sino a los 6 meses. Esto con el objeto de garantizar procesos eficientes en el Estado.

Se establece además que la segunda instancia en caso de detección electrónica de infracciones sea la Superintendencia de Transporte y no la autoridad de tránsito que impuso el comparendo. Se busca con esto garantizar el principio constitucional de doble instancia.

Sobre la reincidencia y suspensión de la licencia

En la normatividad vigente, si hay más de dos infracciones por semestre se podrá suspender la licencia de conducción. Con la modificación propuesta, se busca que se pueda suspender si hay al menos 3 faltas que hayan sido detectadas por medios de sistemas automáticos y semiautomáticos. Esta medida busca evitar una suspensión de licencia a conductores que tienen infracciones de tránsito, pero nunca fueron notificados, razón por la que les pueden suspender la licencia sin conocer que tienen un comparendo.

Irregularidades en los sistemas de detección electrónica

En algunos casos las autoridades de tránsito no cumplen con las normas para la colocación de sistemas de detección electrónica. Una de las violaciones más comunes es que estos sistemas operan sin la aprobación del Ministerio de Transporte. Otro elemento común es que las autoridades de tránsito no colocan avisos de notificación en la vía sobre la existencia de estos sistemas.

Para solucionar esta problemática, se propone que, en la imposición de comparendo, la autoridad de tránsito envíe la autorización vigente expedida por el Ministerio de Transporte. A su vez, debe existir un listado en la página del Ministerio de Transporte en donde se identifiquen los sistemas electrónicos avalados y en funcionamiento.

Otras medidas propuestas

Los sistemas electrónicos para detección de infracciones de tránsito cumplen un papel de prevención y disuasión, razón por la cual se modifica la normativa sobre la ubicación de señales de tránsito que avisan sobre la existencia de estos sistemas. Esto, con el objeto de aumentar la persuasión y prevención que generan las señales de tránsito que anuncian la existencia de fotomultas.

Referencias

Superintendencia de Transporte (2019). Derecho de Petición.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 014 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *David Racero Mayorca*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El siguiente proyecto de ley tiene como objeto limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley que tengan impacto fiscal.

Artículo 2°. *Limitación tiempo para rendir informe de impacto fiscal.* Modifíquese el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual quedará así:

“**Artículo 7°.** *Análisis del impacto fiscal de las normas.* El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces tendrá hasta 10 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podrá solicitar prórroga para rendir el concepto fiscal.

Parágrafo 2°. La omisión parcial de las condiciones establecidas en este artículo por parte del Ministerio de Hacienda no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza. En caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces y/o los ponentes incumplan lo estipulado en el parágrafo 1° de este artículo se iniciarán las investigaciones disciplinarias correspondientes.

Parágrafo 3°. El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus

veces deberá tener de forma explícita al menos los siguientes parámetros:

- a) Impacto fiscal;
- b) Impacto sobre el empleo y la informalidad;
- c) Impacto sobre la productividad;
- d) Impacto sobre la competitividad.”

Artículo 3°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La política fiscal es un elemento transversal para la regulación y estimulación de la economía en el país. En momentos de recesión o crisis económica la política fiscal puede fomentar la demanda, el empleo y por tanto la producción y el crecimiento económico (Mendoza, 2018).

La política fiscal también podría ser un incentivo para el desarrollo de ciertas actividades productivas, para esto se pueden crear descuentos tributarios condicionados y/o subsidios a ciertos sectores de la economía. Esto implica que a través de esta política económica se puede mejorar la competitividad y productividad de un país.

Pero la política fiscal no solo puede mejorar la economía a través de sus sectores productivos, también tiene la capacidad de combatir la desigualdad y la pobreza. Esto se logra a través de impuestos progresivos y de gasto público social (Piketty, 2014).

A pesar de los elementos anteriormente mencionados, la política fiscal podría generar inflación y desbalances en la cuenta corriente¹ (Daniel, Davis, Fouad & Van Rijckeghem, 2006). Dadas estas limitaciones se creó en Colombia la Ley 1819 de 2003 con la cual se buscaba garantizar una política fiscal responsable para el país. En el artículo 7° de esta ley se establece que cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que implique gasto o genere algún beneficio tributario deberá contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces. Se establece además que el Ministerio podrá rendir este concepto en cualquier momento del trámite del proyecto de ley, ordenanza o acuerdo. Esta medida garantiza dos elementos: primero, que la política fiscal sea dirigida por el Gobierno y segundo, que exista una responsabilidad sobre las finanzas del Estado.

¹ Esto depende de unas situaciones específicas como la existencia de pleno empleo, moneda exógena entre otros.

El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es muy importante en este tipo de proyectos toda vez que esta entidad tiene toda la capacidad técnica para analizar los impactos fiscales de los proyectos de ley, ordenanza o acuerdo. Según la sentencia C-502-07 de la honorable Corte Constitucional el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia para analizar el impacto fiscal de estos proyectos, es por esto, que esta entidad es la encargada de dar la información técnica necesaria para garantizar la toma de decisiones racionales en materia legislativa.

Lamentablemente este concepto se puede entregar en cualquier momento del trámite de un proyecto, ordenanza, o acuerdo. Esto implica que en muchas ocasiones la negación o aprobación de estos proyectos se hacen sin la suficiente información ni con el sustento técnico adecuado.

Varios de los proyectos de ley aprobados en el período legislativo 2018-2019 en la Cámara de Representantes² tienen impacto fiscal y no contaban con concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La ausencia de este concepto se explica porque la ley permite que el informe técnico se rinda en cualquier momento del trámite legislativo. Por esta razón, y con el objeto de fortalecer la responsabilidad fiscal, se busca modificar el artículo 7° de la Ley 2003 garantizando que el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Pública deba rendirse en el primer debate, estableciendo además unos parámetros mínimos para dicho concepto. A su vez, se modifica la ley de acuerdo a la sugerencia de la sentencia C-502/07 en donde se establece que la omisión de responsabilidades por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en esta materia no será considerada un vicio de trámite.

Con estos cambios se busca fortalecer la racionalidad legislativa buscando tomar decisiones informadas en sustentos técnicos pertinentes.

Aspectos legales

Para la modificación de esta ley no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni debe ser de iniciativa gubernamental, esto en base al artículo 154 de la Constitución Política.

Bibliografía

Daniel, J., Davis, J., Fouad, M. & Van Rijckeghem, C. (2006). *Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento*. Washington: FMI.

² Se destacan dos proyectos: Proyecto de ley número 271 de 2019 Cámara por el cual se “por medio del cual se establece un régimen especial y transitorio para las zonas francas ubicadas en territorios de frontera y se dictan otras disposiciones” y Proyecto de ley número 203 de 2018 Cámara, “por el cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones”.

Ley estatutaria sobre elección parlamentarios andinos-Trámite legislativo, Sentencia C-502/07 (Corte Constitucional).

Mendoza, E. (2018). Dinero, política fiscal y estabilidad: ¿Es necesario el déficit fiscal? *Análisis*, 78-103.

Piketty, T. (2014). *El capital del siglo XXI*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 015 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *David Racero Mayorca*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se incentiva el uso de símbolos patrios.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El presente proyecto de ley busca incentivar el uso de símbolos patrios en el país.

Artículo 2°. *Sobre la izada de la bandera nacional*. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 198 de 2005 quedando de la siguiente manera.

Artículo 1°. Ordénese la izada de la bandera nacional y la colocación del Escudo Nacional, de manera permanente y en todo el territorio nacional, a la entrada principal de los edificios donde funcionen entidades públicas nacionales, departamentales, distritales o municipales; en las guarniciones e instalaciones militares y de policía, y en los establecimientos educativos tanto públicos como privados; así mismo, en las sedes de las misiones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior. La izada de la bandera nacional será igualmente obligatoria en las plazas públicas del país.

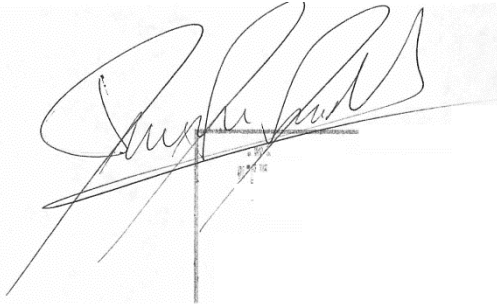
Parágrafo 1°. La bandera nacional debe estar siempre a la altura física requerida para que nunca toque el suelo, además no podrá elaborarse con ella ninguna clase de adornos que alteren su representatividad. En ningún caso, la bandera nacional podrá estar rota, sucia y/o en mal estado.

Parágrafo 2°. La bandera nacional deberá estar en las oficinas de los altos mandatarios del Estado y en las oficinas de Migración Colombia ubicadas en zonas de frontera del país.

Artículo 3°. *Promoción de símbolos patrios en zonas de frontera*. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 198 de 2005 quedando de la siguiente manera:

Artículo 1°. El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación Nacional promoverán que en las zonas de frontera y aeropuertos internacionales existan cartillas informativas y otros medios publicitarios que den a conocer la historia de los símbolos patrios establecidos en la Ley 12 de 1984.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se incentiva el uso de símbolos patrios.

Colombia como Estado social de derecho, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Congreso de la República, 1991) estipuló en su Constitución Política que

Artículo 14. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Ante esta situación de reconocimiento, es deber del Estado promover y fomentar el autorreconocimiento jurídico de las personas al interior del territorio colombiano.

Parte de este reconocimiento es la promoción de nuestros símbolos patrios. Pero la promoción y reconocimiento de nuestros símbolos no solo son un elemento jurídico, es una herramienta que permite la construcción de sociedad. Una visión histórica y crítica de nuestros símbolos patrios nos permitiría reflexionar sobre nuestro pasado y nuestro presente. Por esta razón, se busca promover los símbolos patrios en diferentes esferas de la sociedad colombiana.

Es necesario crear una apropiación de los espacios públicos mediante la puesta en escena de los símbolos patrios, tales como plazas públicas, entidades públicas, colegios, bibliotecas, universidades e institutos de educación y todo tipo de espacios de aprendizaje.

Así como ha sido evidente que, ante escenarios de triunfo de deportistas, celebridades, académicos y demás personalidades en el exterior, el país se ha unido en torno a sus símbolos patrios plasmados en banderas, camisetas y otros elementos, el país debe naturalizar estos escenarios en los espacios públicos

donde la interacción social se promueva de manera integral alrededor de sus símbolos.

Antecedentes normativos

La Ley 12 de 1984 estableció cuáles eran los símbolos patrios de Colombia. El Decreto 1967 de 1991 reglamentó los lineamientos de la Ley 12 de 1984. En la Ley 198 de 1995 se ordena la imposición de símbolos patrios en entidades públicas y guarniciones militares.

Elementos propuestos

Se busca que la bandera nacional –al momento de ser izada– cumpla con unos parámetros mínimos tales como: altura física requerida, estado de la bandera, entre otros. Se propone además que la bandera nacional sea izada en oficinas de los altos mandatarios del Estado y en las oficinas de Migración Colombia ubicadas en zonas de frontera del país.

Igualmente, se promueve que en zonas de frontera y aeropuertos internacionales existan medios publicitarios para que personas extranjeras puedan conocer nuestros símbolos patrios y su respectiva historia.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 016 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *David Racero Mayorga*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y campo de aplicación.* La presente ley tiene por objeto incluir normas para prevenir la ocurrencia de accidentes en los sistemas de transporte vertical en edificaciones, tales como ascensores, escaleras mecánicas, rampas eléctricas, plataformas elevadoras y en similares, y en las puertas eléctricas que estén al servicio público y privado.

Artículo 2°. *Revisión general anual de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas.* Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, será obligación de las personas naturales y/o jurídicas propietarias y/o que administren sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas que estén al servicio público o privado en todo el territorio nacional, realizar la revisión general de los mismos.

La revisión se efectuará anualmente de acuerdo con lo establecido en las normas de seguridad Icontec NTC 5929-1 y NTC 5929-2 (Revisión técnico-mecánica de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas, ascensores electromecánicos e hidráulicos, escaleras mecánicas y andenes móviles) y NTC 6003 (requisitos mecánicos), la cual estará a cargo de la copropiedad o del propietario de la edificación, o las normas de seguridad que los reemplacen o sustituyan.

Los administradores y/o propietarios de sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas que estén al servicio público o privado, contratarán el diagnóstico y la revisión del funcionamiento de tales aparatos con personas naturales y/o jurídicas calificadas y acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) o entidad que la reemplace o sustituya, las cuales certificarán su óptima operación de conformidad con la correspondiente Norma Técnica Colombiana.

Parágrafo 1°. De acuerdo con los resultados que arroje la revisión general, las personas naturales y/o jurídicas propietarias y/o que administren sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas que estén al servicio público o privado, realizarán el mantenimiento preventivo o correctivo que corresponda.

Parágrafo 2°. En ningún caso la revisión general anual reemplaza el mantenimiento preventivo que se debe realizar a los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, con la periodicidad establecida por las empresas fabricantes y/o instaladoras.

Parágrafo 3°. Será obligación de los administradores y/o propietarios de sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, ubicar a la entrada del aparato, en un lugar visible, la certificación de revisión general anual, una vez esta se efectúe.

Artículo 3°. *Verificación y cumplimiento.* La certificación de la revisión será entregada por parte de los administradores de los edificios, antes del 20 de diciembre de cada año a las secretarías de Hábitat y de Urbanismo, o a la oficina designada por la Administración Municipal para la verificación del cumplimiento de la presente ley, las cuales llevarán un registro de control de dichas revisiones, efectuarán los requerimientos que sean necesarios y atenderán las quejas y peticiones ciudadanas sobre la materia.

La entidad designada, sin excepción, realizará visitas de verificación a todos los establecimientos que aglomeren público y cuenten con sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, a todas aquellas edificaciones que cuenten con sistemas de transporte vertical y que por mal funcionamiento o por no exhibir la respectiva certificación de revisión sean denunciados por los ciudadanos y de forma aleatoria realizará visitas a las demás edificaciones que cuenten con sistemas de transporte vertical.

Parágrafo 1°. En todo caso, la función de verificar el cumplimiento a que se refiere el presente artículo, no exonera a los responsables de los establecimientos que aglomeren público y cuenten con sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, de cumplir con las obligaciones emanadas de las normas que lo complementen, modifiquen, reemplacen o aclaren.

Parágrafo 2°. La entidad municipal encargada de verificar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, notificará a la respectiva Alcaldía, a las edificaciones públicas y privadas o establecimientos que aglomeren público y cuenten con sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas que incumpla con lo establecido en la presente ley, quienes aplicarán las sanciones estipuladas en el numeral 2, del artículo 181, 182 y 183 de la Ley 1801 de 2016.

Artículo 4°. *Deber ciudadano.* Los ciudadanos estarán en el deber de denunciar ante la respectiva Autoridad de Policía Local, los inmuebles o establecimientos en los cuales los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas no cuenten con la certificación de revisión general anual, así como las certificaciones que se encuentren vencidas, la cual impondrá las sanciones señaladas en el Código de Policía.

Artículo 5°. *Divulgación.* La Administración Municipal organizará campañas de divulgación de carácter didáctico y masivo, a través de los medios de comunicación, para dar a conocer los alcances y el contenido la presente ley y para orientar a las personas adultas y menores de edad sobre la necesidad de hacer un uso adecuado de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, conforme a la apropiación presupuestal que para tal efecto se incorpore en el presupuesto.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Importancia de regulación a sistemas de transporte vertical

1. Pertinencia

Para el mes de enero de 2018, en ciudades como Bogotá que cuenta con reglamentación del

transporte vertical, un 80% de ascensores no contaba certificación de mantenimiento. Por tal razón entre 2016 y 2017 se presentaron 837 emergencias en el Distrito Capital¹. Si este es el escenario en ciudades con normatividad en la materia, la cual remite a la aplicación de normas de calidad establecida por el Icontec, en el resto del país la realidad es aún más preocupante puesto que de 32 capitales de departamento sólo cuatro ciudades cuentan con regulaciones en la materia (Bogotá, Medellín, Cartagena e Ibagué).

Por otra parte, el Instituto Geológico Colombiano², creado para hacer monitoreo permanente a la actividad sísmica en Colombia, ha determinado que Colombia se encuentra en una zona de actividad sísmica media-alta. En un escenario de actividad sísmica como el mencionado, el Idiger de Bogotá³ ha identificado frente a posibles escenarios de riesgo en materia sísmica, los relacionados con los sistemas de transporte vertical como ascensores, escaleras eléctricas y las puertas eléctricas, tanto en términos de riesgo sísmico y de movimientos en masa.

Por lo anterior, es necesario consolidar un referente normativo en la materia que coadyuve a los municipios a reglamentar y determinar los responsables del control, evaluación y seguimiento a los sistemas de transporte vertical en sus respectivas entidades territoriales.

2. Referente de prevención: Seguridad, salud y bienestar

El artículo segundo de la Constitución Política de 1991 establece algunas de las obligaciones estructurales de Colombia al constituirse como Estado Social de Derecho. Por ende, los derechos a la integridad física, a la salud y a la vida conllevan una comprensión positiva de los derechos enmarcada en la acción e intervención estatal. Así las cosas, es obligación del Estado la promoción de escenarios de goce pleno de los derechos, lo que implica la promulgación de leyes y políticas públicas para tal fin.

También es menester resaltar que los sistemas de transporte vertical se encuentran permeados de una protección reforzada en tanto son mecanismos que contribuyen a las políticas de inclusión e igualdad frente a la discapacidad. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido de manera reiterada en su jurisprudencia que el reconocimiento de los derechos a la dignidad humana y a la igualdad de personas con discapacidad implica la materialización del derecho a la accesibilidad en

miras de una efectiva integración social, toda vez que de ella se desprende la garantía al derecho a la libre locomoción, como primer eslabón de garantía de otros derechos como el de Educación, Trabajo, Salud, Acceso a la Justicia, etc.⁴

En el mismo sentido, en la Sentencia T-269 de 2016, la Corte Constitucional consideró que la garantía del derecho a la accesibilidad implica obligaciones para todas las instalaciones y edificaciones independientemente del servicio que se preste, para así poder ofrecer a las personas en este estado un entorno físico propicio para su desarrollo en condiciones dignas y respetuosas con un fin específico de inclusión en la sociedad y trato igualitario.

Incluso en la Ley 361 de 1997 que estableció mecanismos de integración social para las personas con limitación, se consideró que todas las ramas del poder público deben disponer de todos los recursos necesarios para el ejercicio del derecho a la accesibilidad, por lo que además de hacer las respectivas modificaciones y construcciones, implica garantizar el uso seguro de todos los servicios instalados.

Por otra parte, en los escenarios industriales y productivos, la regulación de sistemas de transporte vertical está asociada a las normas de seguridad industrial y a la obligatoriedad de los patrones de garantizar un goce efectivo de los derechos laborales de sus trabajadores. Incluso en términos del bloque de constitucionalidad en sentido estricto (artículo 93 de la Constitución Política de 1991), convenios como el C 167 de 1988⁵ relativo a la seguridad y salud en la construcción, obligarían al Estado colombiano a proveer y sancionar un régimen de protección, seguimiento e implementación de buenas prácticas en materia de sistemas de transporte vertical.

3. Referentes normativos nacionales e internacionales

Actualmente en Colombia, existen algunas regulaciones de índole territorial, relativas al transporte vertical. La ciudad de Bogotá fue la primera en proferir reglamentación en la materia. En primer lugar, con el Acuerdo 470 del 14 de marzo de 2011 el que tenía como objetivo principal la prevención de accidentes en los sistemas de transporte vertical en edificaciones, estableciendo para ello una revisión anual como requisito de funcionamiento de dichos sistemas y se impuso el plazo de tres meses para designar o crear la entidad encargada de aplicar y hacer seguimiento a lo establecido en este acuerdo.

Ese mismo año, con base en el artículo 3° del acuerdo mencionado, la Alcaldía Mayor de Bogotá proferió el Decreto 663 del 28 de diciembre de 2011, a través del cual se reglamenta el Acuerdo 470 de 2011 y se establece que será el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), será la entidad

¹ <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-80-de-los-ascensores-de-bogota-estan-sin-certificacion-articulo-732880>

² <https://www2.sgc.gov.co/sgc/sismos/Paginas/catalogo-sismico.aspx>

³ Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático. 2016. Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D. En: Proyecto 1178 (Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres). Bogotá.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-553 de 2011

⁵ El cual entró en vigor el 11 de enero de 1991.

encargada de verificar el cumplimiento del citado acuerdo. Así mismo, establece que de no cumplirse con la revisión anual obligatoria para la obtención del certificado de funcionamiento, se impondrían las sanciones establecidas en el libro III Capítulo 3° del Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 079 de 2003).

La reglamentación mencionada fue aclarada y ampliada mediante la Resolución 092 del 03 de abril de 2014, mediante la cual se adoptaron los lineamientos técnicos para la revisión general anual de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas en el Distrito Capital, así como el procedimiento para las visitas de verificación por parte del FOPAE⁶. Los lineamientos técnicos a cumplir según dicho acuerdo son los establecidos en las normas NTC 5926-1 y la NTC 660003, del Icontec.

Luego, el municipio de Rionegro (Antioquia) y la ciudad de Cartagena establecieron medidas de seguridad en el año 2016, mediante el Decreto 201 del 22 de abril y el Acuerdo 016 del 29 de noviembre respectivamente. Es dichas regulaciones, se estableció como responsables a las respectivas oficinas de gestión de desastres, así como el carácter preventivo de los instrumentos jurídicos referidos. Al igual que en Bogotá, las empresas que certifiquen los diferentes medios de transporte vertical, tendrán que ser calificadas y acreditadas por la ONAC⁷.

Finalmente, en el año 2018 otras dos ciudades reglamentaron la vigilancia y control a los sistemas de transporte vertical. En primer lugar la ciudad de Ibagué, de nuevo estable como objetivo central el carácter preventivo de la regulación del transporte vertical y determina la revisión anual para el funcionamiento para ascensores, escaleras eléctricas y puertas automáticas. Empero, el Acuerdo 007 del 22 de mayo de 2018 sigue sin ser reglamentado, incluso cuando el plazo establecido en el acuerdo era de tres meses y venció el pasado 22 de agosto de 2018.

En segundo lugar, la ciudad de Medellín generó su reglamentación local para el transporte vertical mediante el Decreto 0471 de 2018, en el cual se adoptaron normas reglamentarias de detalle aplicables a las actuaciones y procesos de urbanización, parcelación, construcción, reconocimiento de edificaciones y demás actuaciones en el territorio municipal y se dictan otras disposiciones. Esta regulación de nuevo establece como referente lo establecido en las NTC 5929-1 y NTC 5929- 2 (Revisión técnico-mecánica de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas, ascensores electromecánicos e hidráulicos, escaleras mecánicas y andenes móviles) y NTC 6003 (requisitos mecánicos), siendo la copropiedad o el propietario, los encargados de

cumplir dichas normas técnicas y estableciendo una inspección técnica anual obligatoria.

En general son tres los criterios a resaltar frente a la obligatoriedad del mantenimiento a los sistemas de transporte vertical, emanados de las normatividades mencionadas:

- a) Mantenimiento cada treinta días.
- b) Revisión y certificación anual.
- c) El mantenimiento y la revisión anual la deben hacer empresas diferentes.

4. Sistema de control y reglamentación

La revisión técnico-mecánica se regula a través de los sistemas: NTC 5929-1 y NTC 5929- 2 (Revisión técnico-mecánica de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas, ascensores electromecánicos e hidráulicos, escaleras mecánicas y andenes móviles) y NTC 660003 (requisitos mecánicos).

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 017 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *David Racero Mayorga*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto regular el servicio de transporte terrestre al interior del territorio nacional.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67A. Identificación del personal que presta el servicio de transporte.

El Ministerio de Transporte deberá estandarizar el diseño, información y ubicación de la información que debe contener el carné de identificación de las personas que cumplen alguna laboral en toda la cadena de la prestación del servicio de transporte terrestre intermunicipal, donde se indique como mínimo el nombre de la persona, el cargo y una fotografía vigente.

Es deber del personal que realiza algún tipo de actividad en la respectiva empresa de transporte terrestre, en los terminales de transporte y los que determine el Ministerio de Transporte portar el

⁶ En este mismo acuerdo se estableció el tránsito de 12 meses del FOPAE en su transformación como Idiger.

⁷ Organización Nacional de Acreditación de Colombia.

carné de forma visible y no impedir su visualización con ninguna prenda, accesorio o similares.

Parágrafo 1°. Los usuarios podrán exigir la respectiva identificación del personal que presta el servicio de transporte en cualquier momento del viaje, incluso, antes y después de abordar.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte y las empresas relacionadas deben consensar materiales, características y demás condiciones necesarias para la fabricación del carné con el fin de impedir o minimizar la probabilidad de su falsificación.

Artículo 3°. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67B. Control de terminales de transporte. Las empresas de transporte deberán cumplir con la normatividad dispuesta para el abordaje y la finalización del viaje de los usuarios en los respectivos terminales de transportes autorizados y certificados por el Ministerio de Transporte. La lista de los terminales de transporte certificados para abordar o dejar pasajeros deberán ser publicadas en la página oficial de internet del Ministerio de Transporte o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte articulará la gestión del control con las autoridades territoriales y de movilidad correspondiente para adjudicar las debidas sanciones bajo el principio de la información previa, el consenso con las diferentes entidades y la normatividad que regule al detalle el abordaje de pasajeros de transporte terrestre intermunicipal.

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67C. Mecanismos de seguridad en los vehículos de transporte terrestre. Los vehículos de transporte terrestre intermunicipal deberán contar con una cámara de seguridad en su interior.

Parágrafo 1°. En caso de que alguna autoridad competente solicite las grabaciones de la cámara de seguridad, la empresa de transporte terrestre deberá entregar dicha grabación en un plazo inferior a cinco (5) días calendario.

Parágrafo 2°. En caso de que alguna autoridad competente solicite las grabaciones de la cámara de seguridad, y la investigación sea sobre violencia de género, la empresa de transporte terrestre deberá entregar dicha grabación en un plazo inferior a tres (3) días calendario.

Artículo 5°. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67D. Acceso a terminales de transporte y paraderos autorizados por parte de población en situación de discapacidad. Cada Terminal de Transporte y paradero autorizado al interior del territorio nacional deberá tener las condiciones para el acceso, movilidad y uso de los espacios y servicios contemplados para la población en situación de discapacidad.

Parágrafo transitorio. A partir de la promulgación de la presente ley, las terminales de transporte tendrán hasta un (1) año para hacer las adecuaciones necesarias a la que se refiere el presente artículo.

Artículo 6°. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67E. Acceso a vehículos autorizados y dedicados al transporte de terrestre de pasajeros por parte de población en situación de discapacidad. Cada Terminal de Transporte y paradero autorizado al interior del territorio nacional deberá tener las condiciones para el acceso, movilidad y uso de los espacios y servicios contemplados para la población en situación de discapacidad.

Parágrafo transitorio. A partir de la promulgación de la presente ley, las terminales de transporte tendrán hasta un (1) año para hacer las adecuaciones necesarias a la que se refiere el presente artículo.

Artículo 7°. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67F. Personas eximidas de pago. Los usuarios del transporte terrestre intermunicipal se regirán por los siguientes descuentos en el precio del tiquete a pagar:

– Usuarios menores de 2 años no pagan pasaje y no ocupan puesto con la expedición del respectivo tiquete.

– Usuarios mayores de 2 años y menores de 12 años pagan dos terceras (2/3) partes del valor del tiquete en recorridos al interior del territorio nacional, y ocupan puesto.

– Usuarios mayores de 12 años pagan tiquete y ocupan puesto.

Artículo 8°. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67G. Tamaño de equipaje. Por el pago del tiquete un usuario de transporte terrestre intermunicipal tendrá derecho a llevar una maleta o equipaje con un peso de al menos 15 kilogramos.

Artículo 9°. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67H. Responsabilidad ante daños del equipaje. Es responsabilidad de los pasajeros asegurarse que el contenido del equipaje no sea vulnerable a las condiciones normales a las cuales se ve expuesto por el viaje.

Sin embargo, si las condiciones del vehículo permiten filtraciones de líquidos propios del automotor, daños infringidos por el estado del vehículo y/o tratamiento inadecuado por parte del personal de la empresa de transporte, la empresa deberá asumir la compensación del 100% del valor de las mercancías afectadas.

Para iniciar un proceso de compensación, la empresa deberá contar con el mecanismo de recepción de reclamaciones en el cual la persona afectada deberá realizar la respectiva queja o reclamo en un periodo no mayor a 2 días hábiles de la finalización del viaje. Así mismo, la empresa cuenta con un periodo no mayor a 10 días hábiles para realizar la correspondiente compensación.

Artículo 10. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67I. Prohibición de sobreventa de pasajes. No se permitirá a empresas de transporte terrestre sobrevender tiquetes. Las empresas serán responsables de contratar y/o administrar sus sistemas de información para que eventos de este tipo no sucedan.

Artículo 11. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67J. Motivos que permiten cancelar viajes o retrasar los horarios estipulados. El retraso o cancelación de un viaje programado en transporte terrestre intermunicipal podrá avalarse sin sanciones a la empresa de transporte en las siguientes condiciones:

1. Por razones de fuerza mayor.
2. Por razones meteorológicas.
3. Por razones que puedan colocar en peligro a los pasajeros.

Parágrafo 1°. En caso de que suceda alguna de estas 3 razones, la empresa deberá reportar ante la Superintendencia de Transporte y ante el Ministerio de Transporte el hecho sucedido.

Artículo 12. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE

TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67K. Compensación a usuarios por cancelación o retraso de los horarios estipulados. En caso en el cual la empresa de transporte intermunicipal incumpla con los horarios estipulados de inicio del viaje, y frente al incumplimiento no se encuentre dentro de los motivos estipulados en el artículo 67j de la presente ley, deberá incurrir en las siguientes compensaciones:

– De 25 minutos a 1 hora de retraso: La empresa brindará a los usuarios afectados un refrigerio y el mecanismo para otorgar una comunicación telefónica por 3 minutos a llamadas nacionales y/o internacionales.

– De 1 a 3 horas de retraso: La empresa brindará a los usuarios afectados un refrigerio, el mecanismo para otorgar una comunicación telefónica por 3 minutos a llamadas nacionales y/o internacionales y la ración de alimentación correspondiente según hora del día.

– Más de 3 horas de retraso: La empresa brindará a los usuarios afectados un refrigerio, el mecanismo para otorgar una comunicación telefónica por 3 minutos a llamadas nacionales y/o internacionales, la ración de alimentación correspondiente según hora del día y una devolución del 25% del valor pagado por el pasaje en el medio que elija el consumidor, ya sea en efectivo, ahorro programado para futuros viajes, o los mecanismos que pueda ofrecer la empresa de transporte al usuario afectado.

– Más de 5 horas de retraso y son más de las 10:00 p. m.: La empresa brindará a los usuarios afectados un refrigerio, el mecanismo para otorgar una comunicación telefónica por 3 minutos a llamadas nacionales y/o internacionales, la ración de alimentación correspondiente según hora del día, una devolución del 25% del valor mínimo del valor del trayecto en el medio que elija el pasajero, ya sea en efectivo, ahorro programado para futuros viajes, o los mecanismos que pueda ofrecer la empresa de transporte al usuario afectado y el correspondiente hospedaje si la persona no se encuentra en su lugar de residencia, a menos que el pasajero acepte continuar esperando voluntariamente.

Parágrafo 1°. La compensación no exime las respectivas actuaciones administrativas por parte de las autoridades, Superintendencia de Transporte y Ministerio de Transporte, frente a las actuaciones de la empresa que ocasionaron el retraso.

Artículo 13. Adiciónese el siguiente artículo a la sección TÍTULO II. DISPOSICIONES ESPECIALES; CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR correspondiente a la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 67L. Información física en las instalaciones de los terminales de transporte. Las Terminales de Transporte deberán publicar

en un espacio físico visible la información sobre los derechos y deberes que tienen los usuarios del transporte terrestre intermunicipal, en especial los estipulados en la presente ley.

Artículo 14. *Regulación del aumento tarifario.* Adiciónese un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Parágrafo. Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte terrestre intermunicipal podrán realizarse una vez al año y no deberá exceder la variación anual del incremento del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

Artículo 15. *Régimen sancionatorio.* Las empresas que en su actuar incumpla alguna de las normas establecidas en la presente ley se someterán a las sanciones correspondientes por las entidades administrativas, definidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.

1. Introducción

Según la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) al 2018 en el país existían 538 empresas habilitadas para prestar el servicio público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera a viajeros y turistas (ANDI, 2018).

Así mismo, a la fecha del 2016, estas empresas transportaron cerca de 190 mil pasajeros, un aporte al Producto Interno Bruto (PIB) en promedio del 3.53% entre 2010 y 2017 y del 66.89% al sector de Transporte y Almacenamiento (DANE, 2019), lo que indica que la actividad económica merece un proceso de estandarización en la gestión del servicio que se les brinda a estos usuarios.

Dado lo anterior, el presente proyecto de ley busca mejorar la seguridad de los medios de transporte terrestre, inclusión a personas en condición de discapacidad, estipular los derechos que tienen los usuarios en el valor del tiquete, garantizar condiciones para cancelaciones y/o retrasos de viajes, y finalmente, visibilizar los derechos y deberes de los pasajeros como derecho a la información al interior de los terminales de transporte.

2. Facultades del Congreso de la República

El presente proyecto de ley se realiza en función de cumplir la responsabilidad adjudicada al Congreso de la República mediante el artículo 114 de la Constitución Política de Colombia de 1991, en el cual se estipula que le corresponde al Congreso la función de hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

En concordancia con lo anterior, entre los temas que deben legislar el Congreso se encuentra el definido en el numeral 23, “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

3. Antecedentes normativos

El presente proyecto de ley se realiza bajo la normatividad que actualmente regulan el servicio de transporte terrestre intermunicipal, estipulando así:

a) Ley 336 de 1996: Estatuto General de Transporte;

b) Ley 105 de 1993 (con modificaciones por la Ley 336 de 1996): “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”;

c) Decreto 410 de 1971: Código de Comercio;

d) Decreto 1079 de 2015: por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte;

e) Ley 1480 de 2011: Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones;

f) Y resoluciones que expide el Ministerio de Transporte sobre temas detallados:

- Resolución número 7811 de 2011: Sobre la libertad de determinar horarios para ofrecer el servicio de transporte terrestre automotor.

- Resolución número 1658 de 2011: Se mantiene la decisión de la Resolución 7811-2011.

4. Argumentos de la iniciativa legislativa

Es menester adelantar las gestiones correspondientes para corregir, subsanar y/o prevenir eventos en los cuales se coloque en peligro, vulnerabilidad y/o se afecte condiciones sociales, laborales/profesionales y personales de los usuarios del transporte terrestre nacional.

En torno a esto, el presente proyecto de ley busca avanzar en la normatividad sobre los factores internos del servicio de transporte terrestre, con la lógica de actualizar la normatividad ante las nuevas dinámicas que se encuentran en la economía nacional, y estandarizar ciertos procesos y/o actuaciones administrativas ante diferentes sucesos que se han presentado o puedan presentarse.

a) Seguridad;

b) Inclusión;

- c) Costos incluidos en el precio del ticket;
- d) Cancelaciones y/o retraso;
- e) Derecho a la información

a) Seguridad

Identificación del personal

En los últimos años las noticias de robos, acciones violentas y otras modalidades de delitos han sido protagonizadas por personas que falsifican la identificación e incluso, han llegado a conseguir y/o replicar uniformes de empresas con las cuales han infringido la seguridad de usuarios, ciudadanos y sociedad en general.

Entre los eventos a destacar, se encuentra algunos de los ocurridos en el año 2019:

En Cartagena un individuo suplantaba ser trabajador de Acuacar (empresa de servicios públicos Aguas de Cartagena) para exigir dinero a usuarios (*Mundo Noticias*, 2019).

Razón a este y otros múltiples eventos de años anteriores, se hace menester la participación del Ministerio de Transporte para estandarizar el diseño e información que deben contener el carné de identificación por parte de los trabajadores de las empresas que prestan el servicio de transporte terrestre. Así mismo, establecer las condiciones para evitar futuras suplantaciones por parte de personas ajenas a la prestación del servicio de transporte terrestre.

Cámaras de seguridad al interior de vehículos

Según registros de la Policía Nacional, al 9 de junio del 2019 se han realizado 137.988 hurtos a personas, de los cuales 139 fueron originados al interior del transporte intermunicipal y 399 en terminales de transporte. Así mismo, en el 2018 se presentaron 208.655 hurtos a personas, de las cuales 268 fueron al interior del transporte intermunicipal y 685 en terminales de transporte. (*Policía Nacional*, 2019).

De forma similar, de los 14.989 delitos sexuales denunciados que fueron ocurridos a la fecha del 9 de junio del 2019, 3 ocurrieron al interior del transporte intermunicipal y 5 en terminales de transporte. De los 36.483 delitos denunciados en el año 2018, 4 ocurrieron al interior del transporte intermunicipal y 9 en terminales de transporte.

Dado lo anterior, como un mecanismo nuevo pero necesario para brindar un mayor grado de seguridad y confianza por parte de los usuarios, se estipula la obligación de instalar una cámara de seguridad al interior de los vehículos de transporte terrestre intermunicipal. La recolección de la información allí suscrita tendrá la función de pruebas ante denuncias por parte de usuarios afectados y las que determinen las entidades o autoridades correspondientes.

2. Inclusión

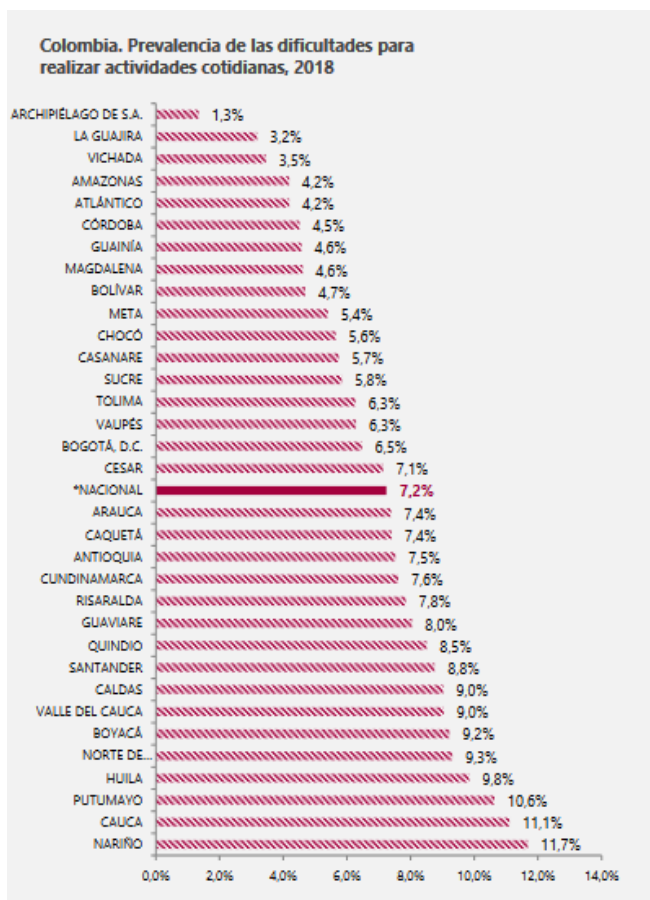
Atendiendo las definiciones y determinaciones de la Ley Estatutaria 1618 del año 2013 en la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y a la “Convención sobre

los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006” ratificada en Colombia por la Ley 1346 del 2009, es deber del Estado garantizar que las adecuaciones físicas en las cuales se prestan servicios públicos, cuenten con las condiciones para que las personas en situación de discapacidad puedan hacer uso y ejercicio pleno del derecho a usar dicho servicio público.

De esta manera se plantea en el proyecto que la infraestructura de los Terminales de Transporte y los vehículos de transporte público terrestre intermunicipal cumplan con *la accesibilidad al servicio*. Se requiere que ambos espacios se articulen y ofrezcan las condiciones para un goce efectivo del derecho a movilizarse.

La población en situación de discapacidad que han hecho uso del servicio de transporte terrestre no se tiene registrado, sin embargo, adecuar las instalaciones y los vehículos representa brindar condiciones de accesibilidad para el 7.2% de la población, es decir, cerca de 3 millones y medio de personas en Colombia (DANE, 2019).

Tabla 1. Población con prevalencia de las dificultades para realizar actividades cotidianas. Censo poblacional 2018



3. Costos incluidos en el precio del ticket

Los usuarios del transporte terrestre intermunicipal deben conocer los derechos a los cuales tienen acceso por la compra del ticket o pasaporte, los cuales incluyen, de manera estandarizada para todas las empresas:

- Derecho a ser abordado en los terminales de transporte autorizados y habilitados por el Ministerio de Transporte.

- Derecho a finalizar el recorrido en los terminales de transporte autorizados y habilitados por el Ministerio de Transporte.

- Derecho a transportar un equipaje con determinadas características físicas.

- Derecho a transportar un niño de brazos correspondiente a menores de 2 años.

Con respecto a los ítems mencionados, se detallan los siguientes:

El equipaje en el transporte terrestre no se encuentra regulado en gran parte del territorio latinoamericano, pero, por el contrario, en Europa las empresas han generado sus propios reglamentos ante la ausencia de una reglamentación formal.

Según la empresa de transporte terrestre Monbus (España), es específica en determinar que, “La compra de un billete te da derecho a transportar gratuitamente dos piezas de equipaje (maleta, mochila o bolso de viaje) siempre y cuando tengan unas dimensiones inferiores a medio metro cúbico, y no superen en su conjunto los 30 kg, quedando excluidos los equipajes especiales que deberá facturar de forma independiente abonando la tarifa correspondiente” (Monbus, s.f.).

Según la empresa de transporte terrestre ALSA (España), “El viajero tiene derecho a transportar gratuitamente hasta 30 kg de equipaje, salvo lo dispuesto para líneas internacionales (25 kg), adecuándose en todo caso a la capacidad de carga de acuerdo con las características técnicas del vehículo. Si necesitas ampliar información dirígete al punto de venta más cercano y allí te informarán” (ALSA, s. f.)

Según la Empresa Avanzabus (España), “El viajero tiene derecho al transporte gratuito de hasta 30 kg de equipaje. El exceso siempre condicionado a la capacidad de la bodega del autobús, deberá ser abonado según la cuantía que por tarifa corresponda.” (Avanzabus, s. f.)

Dada esta situación se busca que el pago del tiquete terrestre incluya un equipaje con un peso mínimo, buscando además establecer responsabilidades por parte de la empresa transportadora en torno al cuidado de las maletas de viaje.

Sobre la población eximida de pago

En torno a la población eximida de pago, citando la Sentencia C-087 del 2005 permitieron determinar que todo menor de brazos, considerado menor de 2 años, no paga pasaje, pero tiene derecho a acceder al sistema de transporte público. Concerniente a esta decisión, el Ministerio de Transporte emitió el Concepto MT-1350-2-11250 del 13 de marzo del 2006, en el cual, finaliza enunciando que,

“Teniendo en cuenta las consideraciones de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional plasmadas en la Sentencia T-087 de 2005, esta Asesoría considera que para el Transporte Intermunicipal de Pasajeros, los niños mayores de dos (2) año, deben ocupar un (1) puesto

expidiéndoseles para ello el respectivo tiquete” (Ministerio de Transporte, 2006).

Basados en el concepto emitido y en la experiencia del transporte aéreo colombiano, se determina que:

- Usuarios menores de 2 años no pagan pasaje y no ocupan puesto, pero requiere la expedición del respectivo tiquete.

- Usuarios mayores de 2 años y menores de 12 años pagan dos terceras (2/3) partes del valor del tiquete en recorridos al interior del territorio nacional, y ocupan puesto.

- Usuarios mayores de 12 años pagan tiquete y ocupan puesto.

Finalmente, un elemento a tener en cuenta con el costo del tiquete es el control del incremento tarifario. Atendiendo a mantener el poder adquisitivo de la población usuaria del servicio de transporte terrestre intermunicipal, es necesario determinar el incremento máximo una vez al año de la tarifa de transporte y este no podrá superar el incremento del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente que se estipule para el año del respectivo incremento.

La Resolución 3600 del 2001 del Ministerio de Transporte estableció la libertad de tarifas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros de carretera, libertad que no se está transgrediendo con el presente proyecto de ley. El propósito es regular la libertad tarifaria, estandarizar los precios de venta en la medida que, los incrementos del precio de la tarifa se realicen acorde con las restricciones presupuestales de los usuarios.

4. Cancelaciones y/o retraso

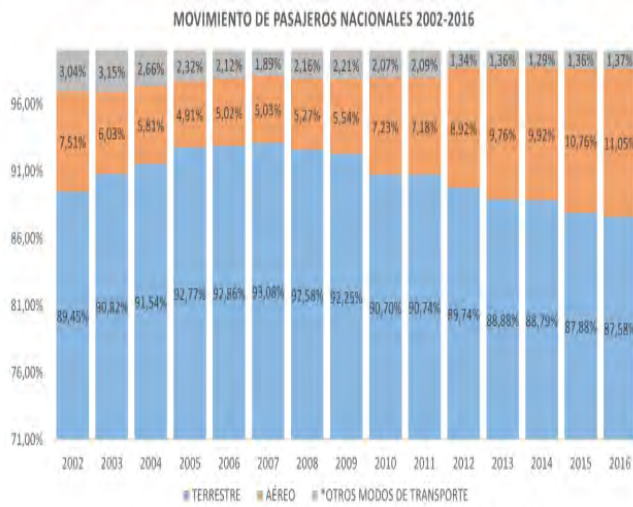
El transporte terrestre intermunicipal cada día tiene un mayor grado de importancia en las relaciones comerciales y laborales de la población. Si bien tiene un grado de importancia en las cadenas de producción del turismo en las diferentes ciudades del país, por condiciones de centralización, muchas personas viajan de diferentes partes del país a los centros urbanos por motivos laborales, educativos y de salud.

Dado lo anterior, a continuación, se visualiza que la población que demarca relaciones con el transporte terrestre al año 2016 ascendía a los cerca de 190 mil pasajeros (Ministerio de Transporte, 2018).

AÑO	PASAJEROS NACIONALES						
	TERRESTRE*	AÉREO			FLUVIAL	FERROVIARIO	TOTAL
		Aerotaxis y Regional	Empresas Regulares	SUBTOTAL			
2002	99.570.498	630.243	7.731.586	8.361.829	3.342.675	36.695	111.311.697
2003	120.201.516	547.842	7.439.107	7.986.949	4.148.706	17.363	132.354.534
2004	128.893.186	483.467	7.690.762	8.174.229	3.694.290	49.400	140.811.105
2005	156.568.326	533.883	7.756.875	8.290.758	3.789.419	126.219	168.774.722
2006	164.118.093	537.124	8.342.928	8.880.052	3.587.070	153.470	176.738.885
2007	172.127.092	536.144	8.771.998	9.308.142	3.310.124	181.390	184.926.748
2008	168.021.219	574.975	8.984.165	9.559.140	3.660.380	250.798	181.491.537
2009	177.855.357	523.877	10.156.884	10.680.761	4.095.702	165.709	192.797.529
2010	175.260.455	725.938	13.235.146	13.961.084	3.825.556	183.942	193.231.037
2011	184.958.703	821.079	13.807.682	14.628.761	4.025.265	227.075	203.839.804
2012	170.404.280	839.276	16.104.117	16.943.393	2.337.585	208.083	189.893.341
2013*	179.915.072	496.956	19.257.480	19.754.436	2.476.500	274.244	202.420.252
2014*	187.896.491	553.001	20.447.857	21.000.858	2.264.627	464.458	211.626.434
2015*	188.836.000	407.074	22.709.266	23.116.340	2.460.460	458.619	214.871.419
2016*	189.953.909	369.445	23.598.376	23.967.821	2.486.300	479.665	216.887.695
2017	405.534	22.938.456	23.343.990	4.679.373	537.700	28.561.063	

Fuente: Ministerio de Transporte, Aeronáutica Civil, ANL, Dirección General Marítima -DIMAR

Así mismo, el mercado de transporte al interior del país es realizado en su mayoría por el transporte terrestre, que transporta al 87% de los usuarios. Atendiendo a esto, los usuarios deben tener garantías de un servicio de transporte oportuno, que cumpla las condiciones estipuladas en la publicidad y en lo manifestado en el contrato de compra del servicio (tiquete).



Fuente: Transporte en Cifras 2017 - Ministerio de Transporte, 2017

En relación a esto, la Resolución número 7811 de 2011: Sobre la libertad de determinar horarios para ofrecer el servicio de transporte terrestre automotor, esta determina que las empresas tienen libertad para establecer los horarios siempre y cuando estos sean conocidos por el público en un tiempo no menor a 5 días. Sobre el tema de información no menos a 5 días es regulado por la Ley 105 de 1993. Adicionalmente, es regulado por la Ley 1480 de 2011 o Estatuto del Consumidor, sobre los proveedores de transporte a informar a los usuarios.

Sin embargo, no hay normatividad que exprese cuándo es permitido que una empresa cancele o retrase los viajes.

Dado lo anterior, se prohíbe, de manera expresa, la sobreventa de tiquetes para el transporte terrestre intermunicipal. Así mismo, los retrasos o cancelaciones de viajes que no sean por fuerza mayor deberán acarrear la respectiva compensación al pasajero acorde al tiempo de retraso y las afectaciones que estas puedan generar.

El grado de compensación está directamente relacionado con el ciclo vital de la persona de alimentación y descanso, por ende, si los pasajeros son afectados por el retraso del viaje, la empresa deberá asumir estos costos de alimentación y descanso, en el caso de que la persona no sea residente en la ciudad en la que se encuentra.

5. Derecho a la información

Atendiendo a lo reglamentado en la Ley 1712 del 2014 que regula la Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, la cual es la herramienta normativa que regula el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública en Colombia. Según lo definido en el artículo 5°, ámbito de aplicación, el numeral c determina que

“c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público”.

Dado lo anterior, es preciso que las terminales de transporte manifiesten al interior de su infraestructura, de manera visible, legible o con un tamaño de letra armonioso e integral para las diferentes edades de los usuarios y sus respectivas disminuciones de capacidad visual o encontrarse en situación de discapacidad visual, en el cual se informen los derechos y deberes que ostentan como pasajeros.

Es primordial que los derechos acá consagrados se manifiesten en los espacios de información. Así mismo, es necesario que la Terminal de Transporte realice los respectivos estudios que analicen, por número de pasajeros que confluyen, características del espacio, y otros elementos que determine el Ministerio de Transporte, cuántos espacios de información deben instalarse.

Bibliografía

ALSA (s. f.). Obtenido de <http://ayudaonline.alsa.es/pregunta-cliente/cuanto-equipaje-puedo-llevar/>

ANDI (2018). *Sector transporte terrestre de pasajeros en Colombia*. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/SECTOR%20TRANSPORTE%20TERRESTRE%20DE%20PASAJEROS%20POR%20CARRETERA%20EN%20COLOMBIA%20VF.pdf>

Avanzabus (s. f.). Ayuda Online. Obtenido de <http://ayuda.avanzabus.com/pregunta-usuario/medida-de-equipaje/>

DANE (2019). Índice de costos del transporte intermunicipal de pasajeros (ICTIP). Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-costos-del-transporte-intermunicipal-de-pasajeros-ictip>

DANE (2019). *Cuentas Nacionales - PIB*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cuentas-nal-anuales/agregados-macroeconomicos-cuentas-nal-anuales-2005-2017p.xlsx>

DANE (2019). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-3ra-entrega.pdf>

Martínez, D. (2012). *Estrategias para promover la accesibilidad, cobertura y calidad en el sistema de transporte público urbano para la población con discapacidad física: caso Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Transporte. (2006). *Asunto: Transporte - Expedición tiquete a menores*. Obtenido de <https://www.google.com/url?sa=t&rc>

=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiXuu-xgcDjAhWrrFkKHbncCmoQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.mintransporte.gov.co%2Fdescargar.php%3FidFile%3D2797&usg=AOvVaw2sBh29V5X3iYIuske8q9vA

Ministerio de Transporte. (3 de agosto de 2018). *Transporte en Cifras - Estadísticas 2017*. pdf. Obtenido de <https://www.mintransporte.gov.co/documentos/15/estadisticas/>

MONBUS (s. f.). *Preguntas frecuentes: Equipaje y mascotas*. Obtenido de <https://www.monbus.es/es/preguntas-frecuentes/categoria/59/equipaje-y-mascotas/>

Mundo Noticias (26 de enero de 2019). Por segunda vez, capturan individuo que suplantaba ser trabajador de Acucar para exigir dinero a usuarios. Obtenido de <https://mundo-noticias.com.co/por-segunda-vez-capturan-individuo-que-suplantaba-ser-trabajador-de-acucar-para-exigir-dinero-a-usuarios/>

Policía Nacional (9 de junio de 2019). Mindefensa - Policía Nacional. Obtenido de Estadística delictiva: <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

Semana (3 de julio de 2019). Ladrones vestidos de Rappi asaltaron un edificio. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/ladrones-vestidos-de-rappi-asaltaron-un-edificio/604486>

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 018 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *David Racero Mayorca*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como objeto modificar el cálculo de la productividad para la negociación del salario mínimo legal vigente.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al artículo 8° quedando de la siguiente manera:

Parágrafo. El comité tripartito de la productividad deberá tomar la productividad laboral sugerida en el manual de productividad

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En caso de que esta variable sea negativa se tomará como cero para la negociación del salario mínimo.

Artículo 3°. *Vigencias y derogatorias*. La presente ley regirá desde su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2019

por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Anualmente se discute el reajuste del salario mínimo por la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales conformada por el Gobierno nacional, sindicatos y gremios. Esta discusión toma en cuenta diferentes variables económicas, principalmente, la inflación y la productividad. Según la normatividad colombiana la productividad debe fijarse por acuerdo tripartito en la Subcomisión de Productividad mientras que la inflación la certificará el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

En el presente proyecto de ley se busca aclarar cuál es el método pertinente para el cálculo de productividad usado en la negociación del salario mínimo.

Antecedentes legislativos

La Ley 278 de 1996 creó la “Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales”, una de sus funciones es fijar anualmente el salario mínimo que garantizará la calidad de vida de los colombianos. En el artículo 8° de esta ley se señala que sus decisiones serán adoptadas por consenso, de no lograr tal objetivo, el Gobierno determinará el ajuste del salario mínimo teniendo en cuenta la meta de inflación y la productividad acordada por la sub comisión de productividad.

La Sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional estableció que, además de los parámetros señalados, se debe tener en cuenta la inflación causada; esto significa que el salario mínimo no puede disminuir en términos reales de un año a otro.

Productividad y salarios

En los últimos 16 años se ha calculado la productividad a partir del residuo del modelo de Solow el cual se basa en la función Cobb-Douglas. Esta función tiene un conjunto de problemas económicos como la agregación de factores además de ser una identidad contable (Ossa, 2018). Fisher (2005) asegura que las condiciones para la agregación

son demasiado rigurosas por lo que estas funciones no existen en la realidad. Por su parte Ossa (2018) demostró que el modelo de Solow está basado en una identidad contable por lo que la productividad total de los factores realmente no puede entenderse como productividad.

Esto implica que el cálculo de productividad usado para el reajuste del salario mínimo es inadecuado con lo se pueden estar generando distorsiones en la economía.

Diferentes cálculos de productividad

Mark (1972), OECD (2011) y ONS (2007) resumen los diferentes conceptos de productividad y su interpretación. El Manual de la OCDE incluye el siguiente cuadro que resume las diferentes medidas de productividad:

Cuadro 1. Resumen de las principales medidas de productividad:

Tipo de medición del producto	Tipo de medición de los insumos			
	Trabajo	Capital	Capital y trabajo	Capital, trabajo e insumos intermedios (energía, materiales, servicios)
Producto Bruto	Productividad laboral (basada en producto bruto)	Productividad del capital (basada en producto bruto)	MFP Capital-trabajo (basada en producto bruto)	Productividad multifactorial de KLEMS
Valor añadido	Productividad laboral (basada en valor añadido)	Productividad del capital (basada en valor añadido)	MFP Capital-trabajo (basada en valor añadido)	
	Mediciones de productividad de un solo factor		Mediciones de productividad multifactorial (MFP)	

Fuente: (OECD, 2011).

En la primera columna se encuentran la productividad laboral, en la segunda la productividad del capital, en la tercera la productividad multifactorial y en la cuarta columna productividad multifactorial con insumos intermedios.

Como se mencionó anteriormente la PTF no es la mejor forma de calcular la productividad laboral toda vez que el modelo usado para este análisis es una identidad contable. Dada esta situación, la OCDE sugiere en su manual de productividad que la mejor forma de calcular la productividad laboral es la cantidad de producto por persona empleada o, la cantidad de producto por hora trabajada. De esta manera la productividad laboral es una relación entre producto y horas trabajadas o producto y número de trabajadores.

Sobre la productividad laboral es importante tener en cuenta que esta puede verse afectada por una mejora tecnológica o por elementos relacionados con el cambio técnico, como el efecto Deninson y el efecto Baumol (Ossa, 2018).

Importancia de la productividad en la discusión del salario mínimo

Según la teoría neoclásica la remuneración de los factores debe hacerse según la productividad de los factores, en el caso del trabajo, con una medida de este tipo se lograría una justa remuneración salarial en base a la producción realizada. Un ajuste salarial basado en productividad permitirá que los incrementos en la demanda no generen impactos inflacionarios con lo que se contribuye a la estabilidad macroeconómica. Por esta razón, es muy importante que en la negociación

del salario mínimo se tenga en cuenta la productividad laboral, es decir, lo que ha producido un trabajador en un determinado período de tiempo.

Lamentablemente en la negociación del salario mínimo se ha tenido en cuenta la PTF y no la productividad laboral. Esto se explica, en parte, porque en el artículo 8° de la Ley 278 de 1996 se establece que se debe tener en cuenta la productividad sin especificar cuál de todos los métodos de medición se debe tomar. Como se mostró con anterioridad la PTF no es un buen indicador para medir la productividad por lo que en la fijación del salario mínimo se podría estar creando inflación, desempleo, empleos mal pagos e inestabilidad macroeconómica.

Tan importante es la productividad laboral que OECD (2011) recomendó en su manual de productividad tomar este método para analizar el aporte de los trabajadores a la economía, con lo que además se puede fijar el reajuste salarial anual.

Propuesta del proyecto de ley

Dadas estas circunstancias en el proyecto de ley se busca agregar un parágrafo al artículo 8° en el cual se aclare que la medición de la productividad se medirá según las recomendaciones de la OCDE, con esto se contribuye al buen desarrollo económico del país. Además, se adiciona que en caso de que la productividad sea negativa el valor de esta variable para la negociación del salario mínimo se tomará como cero.

Referencias bibliográficas

Fisher, F. (2005). Aggregate production functions - a pervasive, but unpersuasive, fairytale. *Eastern Economic Journal*, 489-49.

Mark, J. (1972). Meanings and measures of productivity. *Public Administration Review*, 747-753.

OECD (2011). *Measuring productivity: OECD Manual: Measurement of aggregate and industry-level productivity growth*. París: OECD.

ONS (2007) The ONS productivity handbook. A statistical overview and guide. New York: Palgrave Macmillan.

Ossa, D. (2018). Productividad y distribución del ingreso: implicaciones sobre el salario mínimo colombiano, 2001-2016. *Revista de Economía Institucional*, 231-255.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 019 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *David Racero Mayorca*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se estimula el acceso a estudios en el exterior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El proyecto de ley tiene como objeto eliminar barreras de entrada para personas que quieran aplicar a estudios de posgrado en el exterior.

Artículo 2°. *Subsidio para aplicación de convocatorias para estudios de posgrado en el exterior.* Créese un subsidio económico entre 0,4 y 0,6 salarios mínimos mensuales vigentes para los nacionales que estén aplicando para alguna convocatoria de posgrados en universidades del exterior.

Artículo 3°. *Requisitos para acceder al subsidio.* Los requisitos para acceder al subsidio mencionado en el artículo 2° de la presente ley son:

1. Ser colombiano.
2. El beneficiario deberá haber culminado sus estudios profesionales, técnicos o tecnológicos en una Institución de educación superior certificada por el Ministerio de Educación de Nacional.
3. Tener un promedio igual o superior a tres punto cinco (3,5) en una escala de cero (0) a cinco (5).
4. Certificar el nivel de ingreso del ciudadano.

Parágrafo 1°. El beneficiario no deberá presentar el diplomado de grado ni la tarjeta profesional para certificar la culminación de sus estudios, basta con un certificado oficial de la Institución de Educación Superior donde hizo sus estudios académicos.

Artículo 4°. *Priorización del subsidio.* El Ministerio de Educación Nacional o quien este delegue organizará un sistema de clasificación para priorizar a los posibles beneficiarios del subsidio. En este sistema las personas de más bajo ingreso tendrán prioridad para acceder al subsidio.

Parágrafo 1°. Por semestre se otorgarán al menos 1.500 subsidios.

Artículo 5°. *Periodicidad y limitaciones del subsidio.* Los beneficiarios podrán recibir el subsidio económico hasta una vez por la misma vigencia fiscal. Ningún estudiante podrá acceder al subsidio más de una vez para el mismo nivel educativo al que desea ingresar.

Artículo 6°. *Costo cero para certificados de estudio y de notas.* Los estudiantes a lo largo de su carrera accederán sin costo a los siguientes certificados:

- a) Dos (2) certificados de estudio por semestre;
- b) Dos (2) certificados de notas por semestre.

Artículo 7°. Los graduandos podrán recibir sin costo alguno los siguientes certificados después de haber culminados sus estudios:

- a) Dos (2) certificados de notas;
- b) Dos (2) certificados de estudio;
- c) Dos (2) certificados de grado.

Artículo 8°. Los estudiantes y/o graduandos que necesiten apostillaje y/o legalización de documentos que sean usados para motivos de estudio estarán exentos de pagar el valor del apostillaje y/o legalización.

La exención cubre hasta dos (2) documentos apostillados y/o dos (2) documentos legalizados en la misma vigencia fiscal.

Artículo 9°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Diversos economistas e investigadores han profundizado en analizar y detallar en los impactos de la educación sobre crecimiento económico, la productividad laboral y la disminución de la desigualdad.

Educación, productividad y economía

Schultz¹ (1961) identificó que una porción residual del crecimiento económico se explicaba por la cualificación de los trabajadores quienes no solo tenían aumentos en su salario sino que además estimulaban el ingreso nacional. En esta línea, Romer² (1990) encontró una relación positiva entre el acervo de “capital humano” de un país y el crecimiento económico.

¹ Theodore Schultz es de los primeros economistas en realizar en estudios sobre la teoría de capital humano (diferente al factor trabajo), analizó el gasto en educación no como un factor de consumo sino de inversión, y por ende, de efectos macroeconómicos como el incremento del ingreso nacional.

² Paul Romer es economista, pionero en los estudios de la teoría del crecimiento endógeno y premio nobel de economía en 2018. Ha sido parte de las personas más influyentes en las decisiones económicas de Estados Unidos.

Por su parte entidades como el Banco Mundial (2018) han afirmado que:

“La educación genera rendimientos elevados y constantes en términos de ingreso y constituye el factor más importante para garantizar la igualdad de oportunidades. En el caso de las personas, promueve el empleo, los ingresos, la salud y la reducción de la pobreza. A nivel mundial, los ingresos por hora aumentan un 9 % por cada año adicional de escolarización. (i) En el caso de las sociedades, contribuye al desarrollo económico a largo plazo, promueve la innovación, fortalece las instituciones y fomenta la cohesión social. En efecto, realizar inversiones inteligentes y eficaces en las personas resulta imprescindible para desarrollar el capital humano con el que se pondrá fin a la pobreza extrema”.

Por su parte Solow (1956) demostró que no era solamente el trabajo y el capital quienes hacían crecer la economía, según este autor el incremento del ingreso nacional se explicaba principalmente por la intensificación de la plusvalía relativa, es decir, por aumentos en productividad. Siguiendo a Smith (1958), estos incrementos de productividad se explicaban por la división y especialización del trabajo que permitían innovación y eficiencia en los factores de producción.

Este descubrimiento sobre la productividad está muy relacionado con el trabajo calificado y la innovación. Esto se explica porque la educación permite crear una sociedad de conocimiento en la que el humano, a través de la constante reflexión, pueda hacer mejoras en los procesos productivos, es decir, la educación incentiva la innovación, la productividad y por tanto el crecimiento económico.

Pero la educación no solo tiene efectos positivos en la economía a través de la estimulación de generación de ingresos, Piketty (2014) encontró que la inversión pública en educación es una fuerza convergente que reduce la desigualdad. Es decir, la inversión pública en educación permite crear una sociedad de avanzada en la que se redistribuyan los ingresos.

Situación de la educación en Colombia

Se han presentado avances importantes en materia de cobertura educativa, especialmente en educación superior. Para el año 2013 la tasa de cobertura en educación superior era de 37% mientras que para 2017 era de 52,8% (Ministerio de Educación Nacional, 2018). Como consecuencia de esta situación, existen cada vez más colombianos que quieren hacer algún estudio de posgrado, muchos de ellos fuera del país. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores (2019) para el año 2009 27.553 colombianos mayores de 18 años salieron del país por razones educativas. Por el mismo motivo en el año 2018 emigraron

76.084 colombianos, representando así un aumento del 76,1% en el número de personas que se fueron a estudiar a otro país en tan solo 9 años.

En materia de educación superior, para 2018, se presentaron 5.427 convalidaciones de títulos de posgrados en el exterior como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1. Número de solicitudes de convalidación de títulos de ciudadanos colombianos radicados en el exterior. Año 2014-2018

Nivel educativo	2014	2015	2016	2017	2018
Maestría	1.491	2.771	5.365	4.976	3.949
Especialización	580	994	1.324	935	626
Doctorado	350	602	1.068	1.103	852
Total	2.421	4.367	7.557	7.014	5.427

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2019).

Según el Ministerio de Educación Nacional (2019) entre 2009 y el primer semestre del 2019 33.104 colombianos han salido del país para estudiar algún posgrado, esto implica que, al año salen aproximadamente 3.300 colombianos con este motivo de viaje.

Un elemento importante en esta materia es que la mayoría de los destinos de los viajes por motivo de estudio son países en donde la moneda colombiana está devaluada, razón por la que se necesita un alto nivel de ingresos para costear la estadía del estudiante.

Cuadro 2. Destino viaje por motivo de estudio para colombianos y porcentaje de viajes respecto al total de migraciones por motivos educativos.

País	% de viajes
EE. UU.	25,31%
España	11,04%
Argentina	8,84%
México	7,98%
Venezuela	7,94%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2019).

Becas educativas para estudios de posgrado

Ante la necesidad de estimular la educación posgradual, entidades públicas y privadas en diferentes países le han apostado a generar becas parciales o completas a estudiantes que se han destacado en las pruebas determinadas por cada país para la continuación de sus estudios de posgrado.

En el caso de Colombia, el Banco de la República ofrece 7 patrocinios al año en el que se cubren los gastos de matrícula, sostenimiento, viajes, seguro médico entre otros. Organizaciones multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA) generan becas para estudiantes de los países miembros de esta entidad. Otras instituciones como

Colfuturo e Icetex entregan créditos-beca y apoyos para estudios de posgrado.

A pesar de estos avances continúan existiendo barreras de acceso para quienes quieran obtener becas académicas. La barrera más común es la existencia de altos costos para aplicar a estas convocatorias. A continuación se relacionan los requisitos exigidos normalmente para acceder a una convocatoria educativa en otro país:

Tabla 1. Requisitos exigidos para aplicar a una convocatoria académica y su respectivo valor económico.

Requisitos	Valor promedio
Certificado de notas	\$27.600
Certificado de estudios	\$27.600
Fotocopia del título universitario certificado con certificado autenticidad del título	\$27.600
Certificado de conocimiento de inglés ³	IELTS: \$634.000 TOEFL: Entre \$496.000 y \$775.000
Pasaporte	\$166.000
Otros: Fotografías, traducciones, fotocopias, formularios, entre otros.	\$300.000
Total promedio	\$1.182.800
Apostillaje ⁴ (en caso de que la universidad lo exija)	\$31.000 por documento
Total promedio con apostillaje	\$1.275.800

Fuente: Cálculos propios en base a información solicitada ante diferentes instituciones educativas y de Gobierno.

Propuesta

El presente proyecto de ley busca brindar un subsidio entre 0,4 y 0,6 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes a la población con título profesional que se encuentre realizando trámites para un proceso de admisión de posgrado en otro país y/o un proceso de convocatoria para una beca académica de posgrado en el exterior. El objetivo de eliminar esta barrera es fortalecer los procesos educativos con lo que se permite crear una sociedad de conocimiento en el país.

La razón por la que se crea este subsidio para aplicaciones en el exterior y no en el país es porque se necesitan exámenes de validación de otros idiomas, traducciones oficiales y apostillaje y legalización de documentos que representan en promedio \$1.275.800 por aplicación. Aun así, hay medidas que también aliviarían el costo de aplicación a posgrados en el país.

Para lograr evitar esta barrera de acceso se contemplan las siguientes medidas:

1. El subsidio tendrá un sistema de priorización en el cual se beneficien principalmente las personas de más bajo ingreso.

2. Los estudiantes de bajos ingresos podrán acceder a dos (2) certificados de estudio y de notas sin costo en cada semestre a lo largo de su carrera. A su vez podrán recibir hasta (2) certificados de notas, de estudio y de grado con costo cero después de haberse graduado.

3. El Ministerio de Relaciones Exteriores garantizará que los ciudadanos que certifiquen un bajo nivel de ingreso estarán exentos, una vez al año, de pagar trámites de apostillaje y legalización.

Bibliografía

Banco Mundial (12 de 11 de 2018). Educación. Obtenido de El GBM es la principal entidad de financiamiento de la educación en el mundo en desarrollo.: <https://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>

Ministerio de Educación Nacional (2018). *Informe de Educación Superior*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional (2019). *Derecho de petición*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2019). *Derecho de petición*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, Vol. 98(5): 71-102.

Schultz, T. (1961). Investment in human capital. *The American Economics Review*, Vol. 51, No. 1: 1-17.

Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

Solow, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The MIT Press*, 65-94.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 020 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *David Racero Mayorca*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

³ Valor estipulado a julio de 2019.

⁴ Valor consultado en <https://www.cancilleria.gov.co/faq/que-costo-tiene-apostilla-y-legalizacion>, julio de 2019.

LEYES SANCIONADAS

LEY 1960 DE 2019

(junio 27)

*por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 24 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

Artículo 24. Encargo. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente.

En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.

El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad.

Los cargos de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia temporal o definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño.

En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posterioridad a la vigencia de esta ley.

Parágrafo 2°. Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nominador o en quien este haya delegado, informará la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del medio que esta indique.

Artículo 2°. El artículo 29 de la Ley 909 de 2004 quedará así:

Artículo 29. Concursos. La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.

En los procesos de selección o concursos abiertos para ingresar a la carrera podrán participar las

personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.

El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos.

El concurso será de ascenso cuando:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.
2. Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.
3. El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.

Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el treinta (30%) de las vacantes a proveer. El setenta (70%) de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.

Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuarán en el concurso abierto de ingreso sin requerir una nueva inscripción.

Parágrafo. La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento para que las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar el concurso de ascenso regulado en el presente artículo.

Artículo 3°. El literal g) del artículo 6° del Decreto-ley 1567 de 1998 quedará así:

“g) Profesionalización del servidor público. Los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y bienestar que adelante la entidad, atendiendo a las necesidades y al presu-

puesto asignado. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa”.

Artículo 4°. El Gobierno nacional desarrollará mecanismos de movilidad horizontal, que en ningún caso implicará cambio de empleo, con el propósito de evaluar de manera progresiva el mérito y garantizar la capacitación permanente de los servidores públicos, aspectos esenciales para su desarrollo, el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados en las entidades públicas y la eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

La movilidad deberá basarse en criterios de mérito, medido a través de pruebas de competencias, aplicadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la permanencia en el servicio, la evaluación del desempeño, la capacitación y la formación adquiridas.

Para el desarrollo de las modalidades de movilidad horizontal se deberá tener en cuenta el marco de gasto de mediano plazo y las disponibilidades presupuestales.

Parágrafo. El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para establecer los lineamientos de la movilidad horizontal.

Artículo 5°. Las normas previstas en la presente ley relacionadas con los procesos de selección se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por el sistema general y los sistemas específicos y especiales de origen legal.

Artículo 6°. El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

“Artículo 31. *El Proceso de Selección comprende:*

1. (...)
2. (...)
3. (...)

4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su publicación, modifica en lo pertinente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998, y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Alejandro Carlos Chacón Camargo.

El Secretario General de la honorable Cámara Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 27 de junio de 2019.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,

Fernando Antonio Grillo Rubiano.

* * *

LEY 1971 DE 2019

(julio 12)

por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1639 de 2013, se crean otras medidas de protección a favor de las víctimas de delitos con sustancias corrosivas a la piel, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca priorizar los derechos de atención en salud y promover el acceso al trabajo de las personas víctimas de ataques con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel.

Artículo 2°. *Sustancias o agentes corrosivos.* Se entenderán por sustancias o agentes químicos

corrosivos a la piel, aquellos(as) que en contacto con la piel puedan causar algún tipo de lesión parcial o total en la persona, bien sea que dicha lesión tenga un carácter permanente y/o transitorio, de acuerdo a lo ya contemplado en el Decreto número 1033 de 2014.

Artículo 3°. *Reconocimiento de la víctima.* Se reconocerá a la víctima de ataque con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel, como víctima

de enfermedad catastrófica, con lo cual se da lugar a la aplicación de los criterios establecidos en la Ley 972 de 2005 y sus modificatorias.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1639 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 5°. Medidas de protección en salud. Créese el artículo 53A en la Ley 1438 de 2011 del siguiente tenor:

Cuando las lesiones personales sean causadas por el uso de cualquier tipo de ácidos o sustancia similar o corrosiva, o por cualquier elemento que generen daño o destrucción al entrar o tener contacto con el tejido humano y generen algún tipo de deformidad o disfuncionalidad, los servicios, tratamientos médicos y psicológicos, procedimientos e intervenciones necesarias para restituir la fisionomía y funcionalidad de las zonas afectadas, no tendrán costo alguno y serán a cargo del Estado, agotando en primera instancia los cargos que procedan a pólizas de salud, medicina prepagada o al Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que ello, implique ningún gasto ni erogación económica a cargo de la víctima o sus familiares.

El Ministerio de Salud garantizará el acceso a los insumos, procedimientos y tecnologías que el médico tratante o especialista requiera para atender oportunamente a una víctima de ataque con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel.

Parágrafo 1°. Los prestadores de los servicios médicos tienen la obligación de llevar un registro y reportar a las autoridades competentes sobre las personas atendidas en casos de lesiones corporales causadas por ácidos o sustancia similar o corrosiva que generen daño o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano. En cualquier momento la policía o las autoridades competentes podrán solicitar el registro correspondiente a los prestadores de los servicios de salud.

Parágrafo 2°. La EPS o la entidad que ejerza sus funciones garantizarán al afiliado en menos de 24 horas todo lo solicitado por el médico tratante para su atención, desde insumos, procedimientos médicos y tratamientos alternos, a partir del momento en que es solicitado por el profesional médico, sin perjuicio de la etapa del proceso en que el paciente se encuentre.

Parágrafo 3°. Por ningún motivo la EPS o la entidad que ejerza sus funciones podrán suspender el tratamiento, negar procedimientos, o retrasarlos. El Ministerio de Salud verificará que las EPS o la entidad que ejerza sus funciones garanticen las condiciones de continuidad de todo el tratamiento incluidos procedimientos ordinarios y alternos, avalados y supervisados desde las unidades de quemados del país.

Artículo 5°. *Capacitación.* El Gobierno nacional se encargará de garantizar la capacitación del personal estatal que pueda tener contacto primario

con una víctima de ataque con sustancias o agentes químicos corrosivos, a fin de darle la atención correspondiente, esto incluye al personal de la Policía y al del Instituto Nacional de Medicina Legal.

A su vez, el Ministerio de Salud se encargará de que los profesionales médicos de rotación de urgencias tengan capacitación permanente en las principales unidades de quemados del país, y conozcan el tratamiento inmediato de una persona atacada por sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud mediante reglamentación establecerá las medidas dirigidas a fortalecer y apoyar las Unidades de Atención de Quemados del sistema de salud público del país, con mayor infraestructura, tecnología e inversión, teniendo en cuenta que atienden condiciones de salud grave, y son, además, focos de aprendizaje y enseñanza médica especializada.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud se encargará de socializar en un plazo menor a seis meses los protocolos de atención a población atacada con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel, entre el total de profesionales médicos y de enfermería del país, con acompañamiento y dirección de las Unidades de Quemados de la Nación.

Artículo 6°. *Acceso a tecnologías e insumos.* El Gobierno nacional establecerá los mecanismos y destinará los recursos económicos para el acceso a tecnologías e insumos requeridos para el efectivo tratamiento de las víctimas de ataques con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud garantizará el acceso al país, de cantidades industriales necesarias de los insumos que son importantes para la restauración de la dermis del paciente. Un equipo médico seleccionado de las unidades de atención de quemados del país, asesorará al Gobierno en los insumos y cantidades necesarias de los mismos para la atención de estas víctimas.

Parágrafo 2°. La implementación de las medidas establecidas en este artículo se hará con cargo al presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con la disponibilidad presupuestal de la entidad y con las proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

Artículo 7°. *Campañas.* El Ministerio de Salud emprenderá campañas de sensibilización y prevención en contra de la agresión con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel, de igual forma, promoverá programas, estrategias y políticas en atención integral en materia de salud mental y psicológica de las víctimas y sus familias.

Artículo 8°. *Casos excepcionales.* Las víctimas atacadas, como caso excepcional, por más de una ocasión bajo la modalidad de este delito, entrarán a

formar parte de los planes de seguridad y protección amparados y brindados por el Estado.

Artículo 9°. *Informes.* El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses deberá rendir un informe anual a la Comisión Séptima de Senado y Cámara dando cuenta del número de víctimas de delitos con sustancias corrosivas a la piel. Igualmente, la Superintendencia Nacional de Salud deberá rendir un informe de las quejas presentadas por irregularidades en el Sistema de Salud que atiende a estas víctimas.

Artículo 10. *Del registro.* El Ministerio de Salud consolidará anualmente un Registro Único de las Víctimas de ataques con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel, a partir de la información que debe ser reportada por los prestadores de servicios médicos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1639 de 2013.

Parágrafo. El Ministerio de Salud reglamentará la adopción del Registro Único con estricta observancia de lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 respecto del tratamiento de los datos personales que harán parte del registro. En la reglamentación de este registro se establecerá: la finalidad de la recolección y utilización de los datos, las condiciones en las que los datos podrán ser comunicados o accedidos en el interior del sector público o a personas de naturaleza privada, los usos que se podrán dar a la información contenida en el registro, y los mecanismos técnicos capaces de limitar el alcance de las consultas y de las búsquedas electrónicas con el fin de prevenir todo tipo de descarga o de consulta no autorizada de datos personales.

Artículo 11. *Sanciones.* El régimen sancionatorio aplicable ante el incumplimiento de las medidas de atención en salud a las personas víctimas de ataques con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel establecido en la presente ley, será el establecido en la Ley 1438 de 2011 y en las disposiciones que la modifiquen o subroguen.

Artículo 12. El Gobierno nacional reglamentará la adopción de medidas y mecanismos que posibiliten el acceso a la formación para el trabajo, a la oferta pública de empleos y a la oferta privada de empleos para el beneficio de las personas víctimas de ataques con sustancias o agentes químicos corrosivos a la piel.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente (e) de la Honorable Cámara de Representantes,

Atilano Alonso Giraldo Arboleda.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 12 de julio de 2019.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

El Ministro de Salud y Protección Social,

Juan Pablo Uribe Restrepo.

CONTENIDO

Gaceta número 664 - Viernes, 26 de julio de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de Acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -En memoria de Gilma Jiménez.....	1
--	---

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 014 de 2019 Cámara, por medio del cual se frena el abuso de las fotos multas.....	6
Proyecto de ley número 015 de 2019 Cámara, por medio del cual se cuidan los recursos públicos de la Nación.....	11
Proyecto de ley número 016 de 2019 Cámara, por medio del cual se incentiva el uso de símbolos patrios.....	12
Proyecto de ley número 017 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores.....	13
Proyecto de ley número 018 de 2019 Cámara, por medio del cual se regulan algunas medidas sobre el transporte terrestre intermunicipal.....	16
Proyecto de ley número 019 de 2019 Cámara, por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo.....	23
Proyecto de ley número 020 de 2019 Cámara, por medio del cual se estimula el acceso a estudios en el exterior.....	25

LEYES SANCIONADAS

Ley 1960 de 2019, por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones.....	28
Ley 1971 de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1639 de 2013, se crean otras medidas de protección a favor de las víctimas de delitos con sustancias corrosivas a la piel, y se dictan otras disposiciones.....	29