



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 670

Bogotá, D. C., jueves, 17 de junio de 2021

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción.*

Bogotá, D.C., mayo de 2021

Honorable Senadora  
**AMANDA ROCÍO GONZALEZ RODRIGUEZ**  
Presidenta Comisión Sexta Constitucional  
Senado de la República de Colombia

**Asunto:** Informe de Ponencia para primer Debate al Proyecto de Ley No. 271 de 2020 SENADO "por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción".

Honorable presidenta:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley. 271 de 2020 SENADO "por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción".

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto.
3. Justificación del proyecto.
4. Impacto Fiscal.
5. Posibles conflictos de intereses.
6. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES

El proyecto de Ley objeto de estudio, es de iniciativa congresional de autoría de la Honorable Senadora PAOLA HOLGUÍN MORENO y de los Honorables Representantes JUAN ESPINAL, CHRISTIAN GARCES y JUAN PABLO CELIS VERGEL, radicado en la Secretaría General el día 14 de septiembre de 2020.

En continuidad del trámite legislativo la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional me designó como ponente único.

#### 2. OBJETO

El proyecto de Ley 271 de 2020 como se manifiesta en su exposición de motivos, tiene como objeto el reconocimiento de las exposiciones, ferias y festivales equinos como expresiones culturales que integran el patrimonio inmaterial de la nación, con el fin de su preservación y fomento.

El presente proyecto de Ley está integrado por 6 artículos incluyendo su vigencia, en los cuales en su primer artículo establecen el objetivo que es declarar patrimonio cultural e inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional. Así mismo en su segundo artículo encontramos la inclusión de las ferias y exposiciones equinas en la lista Representativa de Patrimonio Cultural. Así mismo en su artículo tercero el Plan de Salvaguarda Especial -PES- este con el fin de promover y divulgar a nivel nacional e internacional este tipo de actividad cultural. Encontramos en el artículo cuarto las estrategias que debe establecer el Gobierno Nacional mediante el Ministerio de Cultura, Agricultura y Desarrollo rural y de Industria Comercio y Turismo y el ministerio de Relaciones Exteriores, para que estos diseñen los planes y fomento de actividades a las entidades territoriales donde se lleven a cabo estas actividades culturales. A su vez, el artículo quinto establece la autorización para la destinación de recursos públicos. Finalmente, en el artículo sexto se encuentra la vigencia.

#### 3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

La Ley 1185 de 2008 en su artículo 11, establece que el Patrimonio Inmaterial de la Nación es aquel constituido por diversas manifestaciones, prácticas, usos, representación, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que la sociedad reconoce como suyos, que son

la base de su autor reconocimiento, de su identidad y entorno a los cuales se han tejido complejos vínculos anónimos que sirven de factor de cohesión social.

En Colombia las exposiciones, ferias y festivales equinos son un símbolo ante el mundo, que necesita generar estrategias más consolidadas en materia comercial donde se resalten no solo las bondades de la especie sino sobre todo de esta actividad cultural, para direccionar esta a un mercado más amplio.

Entre los países confederados (Alemania, Aruba, Colombia, Curazao, Ecuador, Estados Unidos, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana, Suiza, Venezuela) Los colombianos son quienes albergan la mayor cantidad de ejemplares en distintos andares, son quienes más eventos realizan durante el año por todo el país y son quien más afición en público representan, entre otros.

Tabla 2.  
Caballos en cifras para FEDEQUINAS

<b>CABALLOS REGISTRADOS</b>	243.838
<b>CABALLOS GENOTIPIFICADOS</b>	147.666
<b>CABALLOS IDENTIFICADOS CON MICROCHIP</b>	156.312

Fuente: Sistema de información de registros y eventos Unicornio, FEDEQUINAS. 2017

Esta actividad cultural tiene trascendencia no solo nacional y regional sino también internacional, puesto que es clara la oportunidad de los colombianos de mostrar sus alcances, hallazgos y toda clase de producción a partir de las exposiciones, ferias y festivales equinos, traduciéndolo en una actividad establecida con antecedentes y pruebas suficientes para

como "las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos."

Si bien es cierto el Patrimonio Cultural inmaterial, como en este proyecto en el cual se quiere declarar a las exposiciones, ferias y festivales equinos forman sentimientos de identidad y por ende crean vínculos con memoria colectiva. Estas actividades culturales son transmitidas y recreadas a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia y contribuye a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana<sup>2</sup>.

Entonces, un bien posee valor simbólico cuando manifiesta modos de ver y de sentir el mundo. El valor simbólico tiene un fuerte poder de identificación y cohesión social. Lo simbólico mantiene, renueva y actualiza deseos, emociones e ideales contruidos e interiorizados que vinculan tiempos y espacios de memoria. Este valor hace referencia a la vinculación del bien con procesos, prácticas, eventos o actividades significativas para la memoria o el desarrollo constante de la comunidad, así como con manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial de la misma<sup>3</sup>.

En este sentido, se destaca que todos estos eventos, económicos y culturales, dinamizan las economías locales, de los municipios en donde se celebran, por incentivar principalmente el comercio de bienes y servicios asociados a la crianza, cuidado, adiestramiento, reproducción y comercialización de equinos, además de la generación de actividades relacionadas con las artesanías, la sombrería típica, la marroquinería, la herrería y la gastronomía típica.<sup>4</sup>

Cuenta la historia colombiana que, si bien los españoles inicialmente privilegiaron el uso exclusivo de los caballos para la engreída nobleza española y criolla, siglos después se

<sup>2</sup> Art. 8 de la Ley 1185 de 2008.

<sup>3</sup> Art. 10 del Decreto 2358 de 2019

<sup>4</sup> <https://www.portafolio.co/negocios/cual-es-el-aporte-de-los-equinos-al-progreso-economicocolombiano-520174>

constatar una actividad establecida que genera constantes ingresos, que con ayuda de mayor investigación en criterios, tendrá así mismo una mejor fundamentación en sus preceptos<sup>5</sup>.

En sentencia C-882 de 2011, El patrimonio Cultural es visto como "las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio genera sentimientos de identidad y establece vínculos con la memoria colectiva. Es transmitido y recreado a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia y contribuye a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana".

Teniendo en cuenta el artículo 2.1 de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial, Unesco, 2003, "el patrimonio inmaterial comprende, entre otros elementos: "a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales".

Por su parte, en el artículo 2 de del tratado anteriormente citado "El patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constante-mente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana"

En la exposición de motivos del presente proyecto, los autores establecen que , la identificación, preservación y promoción del acumulado cultural constituye un deber fundamental del Estado encaminado a la salvaguardia de la diversidad y la identidad de la nación, entendida por la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial

<sup>5</sup> Heinsen M, (2014) Reglamento de Competencias para Jinetes y Amazonas 2014. Santo Domingo, República Dominicana. Confepaso

democratizo su tenencia al permitir que los nativos pudieran adquirirlos<sup>5</sup>. Siguiendo la misma línea histórica, en los años de 1721, el presbítero Manuel de Abastas y Castro cuentan que los pobladores de Cartago y Caloto tenían en su poder alrededor de 15.400 caballos. Así mismo Albaro Tirado Mejía en introducción a la Economía de Colombia señala que entre los inventarios de hacienda y bienes de la comunidad Jesuita entre 1767 y 1770 tenían 13.681 caballos, 988 mulas y 200 asnos.

El caballo con los años fue copando la geografía nacional, "Simón Bolívar sobre su cabalgadura colmo el imaginario colectivo que se convirtió en icono referencial y mito fundacional de Colombia, el gestor de la independencia de cinco naciones recordó como diestro jinete, recorrió varios veces América a lomo de los mejores ejemplares de la época<sup>6</sup>.



Así mismo encontramos que en distintas ciudades del país, se desarrollan no solo estas actividades culturales, sino también encontramos escuelas de equitación tales como La Bonanza, Mundo Equino y Sierra Dorada (Medellín), El Socorro y La Bendición (Montería), San Juan de la Loma (Tuluá), La Isabela (Tabio-Cund), Equina Pereira y Alma - Mater (Pereira), Los Potrillos y la Bolita (Sabaneta), El Juncal (La Estrella), Santa Rita y María Mulata (Manizales), Asdesilla (Envigado), Providencia (Sogamoso), Guadalupe y Equina Bogotá (Bogotá), Asdeoccidente (Cali), Con-Sentidos (Cúcuta), Equinorte (Villa del Rosario), Cuatro Andes (Villavicencio), La Unión (Palmira), Club Campestre de Ibagué (Ibagué), Granja D'Galeno (Nte. De Santander), Las Terrazas (Barranquilla), Fundación paraíso Equino (Bucaramanga)<sup>7</sup>, entre otras escuelas a lo largo de Colombia.

A pesar de la pandemia, podemos ver que en lo que va del año continúan las exposiciones y ferias equinas, esto lo vemos en el calendario expuesto en FEDEQUINAS, como en el caso de Rionegro los días 4,5,6 y 7 de enero del año en curso. El mismo mes en Palmira, Valle del

<sup>5</sup> Paso Fino Colombiano. Raza Transfronteriza – Transboundary Breed. Rocío Garzon.

<sup>6</sup> Paso Fino Colombiano. Raza Transfronteriza – Transboundary Breed. Rocío Garzon.

<sup>7</sup> <https://fedequinas.org/wp-content/uploads/2021/03/ESCUELAS-AVALADAS-15-03-2021.pdf>

<p>Cauca los días 20 y 21. En el mes de febrero de 2021 hubo este tipo de actividades culturales en las ciudades de Manizales, Barranquilla y Cartagena, en el mes de marzo en Alvarado-Tolima y Zipacón Cundinamarca, en el mes de abril en la ciudad de Montería y en la Mesa Cundinamarca, en el mes de mayo en Pensilvania Caldas, Tuluá Valle y Barranquilla, Cimitarra Santander y así sucesivamente todo el año.</p> <p>Finalmente, en la obra literaria de José Manuel Marroquín, El Moro narra la morfología de la raza en donde el caballo narra en primera persona: "Mi alzada es la de aquellos caballos que, siendo grandes, no vienen a ser incómodos para el jinete por una excesiva altura; y lo largo de mi cuerpo guarda perfecta proporción con la altura. Soy cenceño y todas mis formas son ligeras. La cruz muy hacia atrás, la cabeza descarnada y pequeña, llenas las cuencas, los ojos vivos, las orejas pequeñas, empinada e inquietas, la crin escasa y sedosa, el casco apocado. Mis brazos estriban en el suelo con firmeza, camino garbosamente, quieta la cabeza, sin levantar las manos con afectación y moviendo las personas con soltura"</p> <p><b>4. IMPACTO FISCAL.</b></p> <p>Como bien lo advierte la exposición de motivos del proyecto y lo ya anotado, en aplicación de los dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819, el presente Proyecto no conlleva impacto fiscal obligatorio que requiera previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, habida cuenta, se reitera, que la presente ley se limita a autorizar al Gobierno Nacional para que destine partidas de su presupuesto, con lo cual, las erogaciones que puedan llegar a efectuarse en virtud de lo dispuesto en esta norma responderán finalmente a la autónoma decisión del ejecutivo, así como a los estudios de factibilidad técnica y económica que en cada caso se deban realizar.</p> <p><b>5. ANALISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS.</b></p>	<p>De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 20199, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5° de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objeto de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no representa un conflicto de interés en los Congresistas para que participen en su trasmisión, dado su alcance general y abstracto. Esto sin perjuicio de la libertad y responsabilidad que le asiste a todo parlamentario para declararse impedido por advertir que de la Ley pueda resultar beneficiado particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.</p> <p><b>6. PROPOSICIÓN.</b></p> <p>Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5° de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional, dar primer debate al PROYECTO DE LEY No. 271 de 2020 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LAS EXPOSICIONES, FERIAS Y FESTIVALES EQUINOS Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA SU FOMENTO Y PROMOCIÓN" junto con el texto definitivo para primer debate adjuntos.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ</b> SENADOR DE LA REPUBLICA.</p>
<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 271 DE 2020.</b></p> <p><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA PATRIMONIO CULTURAL E INMATERIAL DE LA NACIÓN LAS EXPOSICIONES, FERIAS Y FESTIVALES EQUINOS Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA SU FOMENTO Y PROMOCIÓN".</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b> <b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto:</b> Declárese patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 2°. Inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.</b> Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, en los términos previstos en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, la inclusión de las exposiciones, ferias y festivales equinos que se realizan en el territorio nacional en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.</p> <p><b>Artículo 3°. Plan de Salvaguarda Especial –PES–.</b> El Gobierno Nacional promoverá activamente, por intermedio del Ministerio de Cultura y el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la elaboración del correspondiente Plan de Salvaguarda para el estudio, fortalecimiento, sostenibilidad, promoción y divulgación, nacional e internacional, de este tipo de actividad cultural.</p> <p><b>Artículo 4°. Estrategia</b> El Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural y de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñará e implementará una Estrategia Integral para el Fomento de la actividad equina, el asesoramiento y acompañamiento a las entidades territoriales que en cuyos</p>	<p>territorios se lleven a cabo exposiciones, ferias y festivales equinos, con el objetivo principal de mejorar los procesos de organización y difusión, nacional e internacional.</p> <p><b>Artículo 5°. Autorización para la destinación de recursos públicos.</b> Autorícese al Gobierno Nacional a destinar, de los recursos del Presupuesto General de la Nación, las partidas necesarias para la construcción y adecuación de instalaciones o escenarios propicios para el desarrollo de exposiciones, ferias y festivales equinos, así como para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ</b> SENADOR DE LA REPUBLICA.</p>

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se establecen incentivos para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Senadora  
**ANA MARIA CASTAÑEDA**  
 Vicepresidente  
 Comisión Sexta Constitucional  
 Senado de la República de Colombia

**Referencia:** Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 235 de 2020 Senado "Por medio de la cual se establecen incentivos para conductores ejemplares en el seguro obligatorio de accidentes de tránsito – SOAT y se dictan otras disposiciones"

Señora Vicepresidenta:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992 y en atención a la designación que me fue encomendada, presento ante la Comisión Sexta del Senado, para su discusión y aprobación, Informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, en los siguientes términos.

**1. OBJETO**

Este proyecto de ley tiene por objeto promover la cultura de seguridad vial y estimular la conducta ejemplar frente a las normas de tránsito, mediante incentivos que incluyen la ampliación de la vigencia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT y dictar otras disposiciones relacionadas.

Entre las medidas que incorpora esta iniciativa están:

- Ampliación por treinta días más la vigencia de la nueva póliza SOAT, para vehículos que no hayan afectado el SOAT, ni se encuentren vinculados en infracciones y multas de tránsito, requiere que se compre en tiempo oportuno.
- Línea para desarrollar estrategias que incentiven a los conductores a asumir comportamientos ejemplares y respetuosos con los demás actores en la vía.
- Institucionalización de audiencia pública de comisiones sextas conjuntas, para generar propuestas y hacer seguimiento a avances en materia de seguridad vial, reducción en evasión y fraude en el SOAT, y suficiencia de los recursos de este sistema.

**2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

Se trata de una iniciativa de origen Congressional, radicado el 25 de agosto de 2020 en la secretaria general del Senado de la República, por los congresistas: H.S. Aydeé Lizarazo Cubillos, H.S. Senador Manuel Virgúez P., y la H.R. por Bogotá Irma Luz Herrera Rodríguez, la cual fue publicada en Gaceta 805 de 2020.

**3. ANTECEDENTES**

La aplicación de incentivos a conductores cumplidores de las normas y que no afectaran la póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, tiene antecedentes desde el año 2010, donde los autores del presente proyecto lo incluyeron en el Proyecto de Ley 045 de 2010, que buscaba reglamentar el uso de las motocicletas en el territorio nacional, por tránsito a la legislatura fue archivado.

Posteriormente, en 2019 con el proyecto de Ley 110 de 2019, "Por medio de la cual se crea un descuento para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT y se dictan otras disposiciones", de autoría de la misma colectividad, iniciativa que después de un estudio juicioso con los distintos sectores involucrados recibió ponencia positiva por parte del H.S. Iván Agudelo, esta

no se alcanzó a discutir durante el primer semestre de 2020 por coincidir con los tiempos de emergencia sanitaria, en efecto se archivó por tránsito en la legislatura.

Adicionalmente, con una filosofía similar a la de este proyecto, establecer *medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional mediante la adopción de incentivos que premien los hábitos óptimos de conducción y de seguridad vía*, hacen curso de forma en Cámara de Representantes los proyectos Ley No. 019 de 2020 ,No. 155 de 2020 y No. 221 de 2020 "Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)", se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones". Estos proyectos recibieron la aprobación en Plenaria de Cámara de Representantes el día 13 de abril de 2021, con beneficios como el descuento en el SOAT, llegando incluso a un descuento de hasta el 35% en el valor de la tarifa de este seguro si se cumplen 5 o más años sin hacer uso del mismo. La diferencia con el actual proyecto, es que este busca establecer la ampliación de vigencia del SOAT, hasta 30 días más en la nueva póliza que se adquiera, sin afectar la tarifa.

**4. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO**

Es preciso iniciar con unas consideraciones que resultaron del estudio del proyecto:

- La ampliación de la vigencia de la póliza como lo presenta esta iniciativa no afecta la tarifa del SOAT, por dos razones: 1.) Este proyecto no contempla un descuento, sino una ampliación de vigencia para la nueva póliza que se adquiere. 2) No se modifican los criterios bajo los cuales se fija la tarifa, es decir se sigue rigiendo por parámetros de frecuencia (periodicidad) y severidad (costos), para garantizar la suficiencia del sistema, de acuerdo a la determinación de que da la superfinanciera.

- El proyecto de ley no disminuye los recursos a las entidades que se nutren por el sistema SOAT debido a que no introduce modificaciones a la tarifa, ni a la destinación prevista en el actual sistema para el RUNT, la ADRES y la ANSV.
- El proyecto de ley contribuye a avanzar respecto del alarmante fenómeno de evasión al SOAT, que presenta una cifra que desborda el 48% y que traslada costos al sistema de salud y recursos públicos.
- La iniciativa tiene como esencia contribuir al cumplimiento de las normas de tránsito, reforzar la cultura de seguridad vial, premiar los buenos comportamientos de los conductores de vehículos. De igual forma, puede promover la educación vial y reducir el nivel de accidentalidad.
- De convertirse en norma, la iniciativa contribuirá en la adquisición oportuna del SOAT, que durante el último año de pandemia ha tenido un descenso importante, un ejemplo de ello fue abril del 2020 en el que la expedición de pólizas del SOAT se redujo en 312.102, pasando de 645.708 en el 2019, a 333.606 en 2020.
- La norma brinda un alivio al bolsillo de los colombianos en un año de pandemia, donde muchas de las familias han tenido que enfrentar graves pérdidas.
- La propuesta se aúna a las tendencias normativas que buscan modificar los comportamientos mediante incentivos, no sólo a través de sanciones, las cuales han tenido acogida a nivel internacional, y nacional como se pudo observar con el respaldo contundente de la plenaria de Cámara de Representantes a los proyectos 019 de 2020 ,No. 155 de 2020 y No. 221 de 2020, también sobre SOAT.

Adicionalmente, se presentan a continuación elementos de justificación del proyecto, así también la relación de conceptos y observaciones frente a ellos:

**- Grave evasión al SOAT:**

Según cifras del RUNT a enero de 2021, 7.587.594 vehículos activos en la plataforma no tienen un SOAT vigente, lo que significa un 48% de evasión a este seguro obligatorio, el incumplimiento de adquirirlo se incrementó en un 2% comparado con el 2019. De los más de 7 millones de vehículos que evaden el SOAT, el 77% son

motocicletas (5.844.850), convirtiéndose en la clase de vehículos con mayor incumplimiento de esta obligación.

Amazonas (91%), Vichada (89%), Arauca (82%), Putumayo (80%), Chocó y Córdoba (80%) son los departamentos con mayores porcentajes de evasión de SOAT en el país. Los principales departamentos del país también presentan altos niveles de evasión, Atlántico tiene un incumplimiento del 49%, Valle del Cauca del 45%, Antioquia del 41%, Cundinamarca del 40% y la ciudad de Bogotá presenta una evasión del 28%.

La evasión no es algo nuevo, de hecho, para julio de 2020, tomando como fuente el RUNT en ese mes es el parque automotor estaba conformado por 15.671.961 vehículos, desagregado así:

Tabla 1. Parque automotor en Colombia a julio de 2020

PARQUE AUTOMOTOR EN COLOMBIA	
Clasificación	Total
Vehículos Particulares	5.315.392
Vehículos Públicos	949.102
Vehículos Otro Servicio	83.174
Motocicletas	9.153.954
Maquinaria, remolques y semiremolques y (otras clases)	165.155
	5.184
<b>Total</b>	<b>15.671.961</b>

Fuente: RUNT julio de 2020

Para esa fecha la cantidad de vehículos activos con SOAT vigente era de 7.905.938, frente a 7.595.684 de vehículos sin SOAT. Esto representaba una evasión de cerca del 49%:

Tabla 2. Vehículos activos con SOAT vigente vs vehículos sin SOAT.

Total a 31 de julio/20	
Cantidad de vehículos activos con SOAT vigente	7.905.938
Cantidad de vehículos sin SOAT	7.595.684
<b>Fuente: RUNT</b>	<b>15.501.622</b>

Fuente: Runt julio de 2020

Esta cifra coincide con los datos sobre evasión al seguro obligatorio presentadas por Fasecolda en la audiencia pública realizada en la Comisión Séptima de Senado el día 11 de noviembre de 2020, donde se señaló que:

*"(...) SOAT tiene dos problemas serios: la evasión; 49% de los automóviles que circulan en el país, no tienen SOAT. A pesar de que es obligatorio, el 49% opera sin SOAT. La corrupción, se ha constatado de costos importantes en servicios de atención médica en algunas EPS e IPS a nivel regional y capitales. Hay problemas serios, pero acá no se regula eso (...)".*

En este punto, el proyecto de Ley busca brindar un incentivo para que las personas asuman un comportamiento ejemplar seguro en las vías, adquieran la póliza en tiempo oportuno y respeten las normas de tránsito, con esto se espera disminuir las graves cifras de evasión, que terminan por cargar el sistema de salud público.

**- La actual evasión del SOAT se carga al sistema de salud.**

De cada 100 pesos que ingresan por SOAT, 9,2 pesos le corresponden a la ADRES con destino a la atención de personas víctimas de siniestros que no contaban con el SOAT para ser atendidos por el sistema público de salud. Recordando que el 48% de vehículos circulan sin SOAT, se infiere que la protección de las víctimas de accidentes causados por estos vehículos se traslada para ser asumido por recursos públicos. Yendo más allá, se observa que hay un grave fenómeno de evasión que no puede continuar, que hace falta incorporar estímulos para incentivar la adquisición del seguro, que es necesario un cambio, especialmente porque ese vacío no se puede traducir en la desprotección de las víctimas de siniestros de tránsito, tampoco en la sobrecarga del sistema de salud. En este marco, el proyecto incorpora la medida de

adquisición oportuna de la póliza y un beneficio de ampliación de vigencia de esta si el vehículo no está inmerso en infracciones de tránsito, ni ha afectado el seguro durante el último año.

Si más personas se ven motivadas a adquirir el SOAT no solo aumentará el recaudo y sostenibilidad de este, sino que a lo largo del tiempo se aliviará las cargas para el sistema de salud, pero sobre todo se garantizará la protección de las víctimas de accidentes de tránsito.

Para ahondar en este tema, es preciso señalar que en 2019 la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) anunciaba la búsqueda del pago de las obligaciones derivadas de 43.000 conductores o propietarios de vehículos que no tenían SOAT y que estuvieron involucrados en accidentes de tránsito ocurridos entre 2017 y 2018<sup>1</sup>. El recaudo mediante cobro coactivo ascendía alrededor de 144.000.000.000 (ciento cuarenta y cuatro mil millones de pesos), los cuales habían sido asumidos con recursos públicos al costear atenciones médicas e indemnizaciones por muerte.

En Julio de 2019, la ADRES había emitido bajo resolución las órdenes de cobros, a 20.000 personas de los 43.000 totales que se esperan para este año. En el mismo reporte, la ADRES indicó que, en 2017, la entidad realizó el pago de 102.236 millones por los siniestros que se presentaron, incluyendo los gastos médicos, muertes, indemnizaciones y auxilios funerarios, mientras que en 2018 el valor fue de 41.764 millones de pesos.

**- La adquisición del SOAT ha disminuido**

Pese a que el SOAT es un seguro obligatorio, durante el 2020 la expedición de pólizas del SOAT se ha reducido, respecto del año anterior, mostrando que la adquisición del

SOAT no permanece constante, y que pese a que la tendencia es el aumento de la cifra en el parque automotor, la adquisición de este seguro decrece en algunos periodos. Esto fue evidente durante la pandemia, en el mes de marzo la cifra de adquisición de este seguro tuvo una cifra negativa de 140.550, en abril el decrecimiento fue casi la mitad, con una reducción de 312.102, pasando de 645.708 en el 2019, a 333.606 en 2020, en mayo de 2020 respecto al mismo mes del año precedente disminuyó en 71.051<sup>2</sup>.

Tabla 3.

MES	2017	2018	2019	2020
Enero	577.619	554.139	577.634	669.263
Febrero	602.934	586.789	608.743	663.623
Marzo	649.513	628.847	640.124	499.574
Abril	591.503	625.204	645.708	333.606
Mayo	624.732	615.145	644.048	572.997
Junio	611.439	629.889	622.289	706.168
Julio	671.955	686.796	743.330	Cifras no disponibles
Agosto	677.376	689.410	724.254	Cifras no disponibles
Septiembre	657.813	646.143	683.357	Cifras no disponibles
Octubre	641.375	669.543	700.803	Cifras no disponibles

<sup>1</sup> Portafolio. (24.07.2020). Adres busca que 43 mil conductores sin Soat paguen deudas. <https://www.portafolio.co/economia/adres-busca-que-43-mil-conductores-sin-soat-paguen-deudas-531878>

<sup>2</sup> Fasecolda: 31.11.2020 <https://fasecolda.com/ramos/soat/estadisticas-del-ramo/>; Consulta MinTransporte, Julio de 2020

				<b>disponibles</b>
<b>Noviembre</b>	<b>630.996</b>	<b>653.725</b>	<b>676.616</b>	<b>Cifras no disponibles</b>
<b>Diciembre</b>	<b>1.011.511</b>	<b>1.038.073</b>	<b>1.001.823</b>	<b>Cifras no disponibles</b>

Fuente: Fasecolda, <https://fasecolda.com/ramos/soat/estadisticas-del-ramo/> consultada el 30.11.2020

Considerando que la obligatoriedad del SOAT no ha sido suficiente para que todos los obligados lo adquieran, y aún quienes en un momento dado lo han adquirido no lo compran siempre en el mes de su vencimiento, se observa la idoneidad de la medida propuesta en el proyecto de ley 235 de 2020, que promueve la adquisición en tiempo oportuno de la póliza, para así ser beneficiario de la ampliación por un mes de la vigencia de la nueva póliza que adquieran de forma oportuna, y gracias a no haber afectado la póliza SOAT, ni haber incurrido en infracciones de tránsito.

**- La capacidad económica de los colombianos ha disminuido**

El Banco de la República emitió un informe relacionado con el impacto de la pandemia del Covid-19 en la economía colombiana, lo particular de este estudio es que partiendo de un panorama global enfatiza en los efectos en las regiones<sup>3</sup>. En ese sentido, el informe señala que pese al buen desempeño económico del país en 2019, el cual permitió alcanzar una tasa de crecimiento del 3.3%, frente al 0.1 de América Latina y el Caribe, y proyectar una del 3.5% para 2020; Colombia experimenta al igual que los Estados a nivel global, uno de los choques más difíciles como efecto de la

<sup>3</sup> En el informe participaron autores como: Jaime Alfredo Bonet-Moron, Diana Ricciulli-Marin, Gerson Javier Pérez-Valbuena, Luis Armando Galvis-Agonte, Eduardo A. Haddad, Inácio F Araújo, Fernando Salgueiro Perobelli, y está disponible en: [https://investiga.banrep.gov.co/es/dtser\\_288](https://investiga.banrep.gov.co/es/dtser_288)

pandemia del COVID-19 y otros aspectos asociados a la caída del precio internacional del petróleo.

Dentro de los resultados, que ofreció el informe están:

Pérdidas económicas que varían entre \$4,6 billones y \$59 billones por mes de acuerdo con los escenarios de aislamiento considerados, cifras que representan entre 0,5% y 6,1% del PIB nacional. La rama económica de servicios aparece como la más afectada, donde se destacan las actividades de alojamiento y servicios de comida, servicios inmobiliarios, servicios administrativos, actividades profesionales y técnicas, construcción y comercio<sup>4</sup>.

Hablando de la distribución del impacto a nivel regional, el mismo estudio señala que la pérdida tuvo gran peso en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca, y los departamentos más vulnerables ante el aislamiento están Antioquia, Boyacá, San Andrés, Santander y Valle del Cauca.

Esta afectación coincide con la ubicación de las principales ciudades donde hay mayor concentración de vehículos en el país en 2018, siendo Bogotá la ciudad en donde la tenencia de carros es más alta, y con relación a la tenencia de motos Bucaramanga y Cali<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> [https://investiga.banrep.gov.co/es/dtser\\_288](https://investiga.banrep.gov.co/es/dtser_288)  
<sup>5</sup> <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2018/03/SituacionAutomotriz2018.pdf>



Añadido al complejo panorama económico en cifras globales, es pertinente observar el impacto del COVID-19 en el manejo de la planta y la vinculación laboral. Continuando con el referente de Bogotá, se tiene que el 96.3% del empleo en la capital es generado por el sector privado, y en este el 60.5% es asalariado. Y frente a la pregunta del manejo de la planta de personal para los próximos tres meses, se ha manifestado que las perspectivas por ahora son negativas (-60%)<sup>6</sup>.

Si se tiene presente que los ingresos laborales son una fuente importante para cubrir las obligaciones económicas de los colombianos, y por el momento la economía y el mercado laboral enfrentan un período de grandes retos, la ampliación del período de vigencia del SOAT aplicada para los conductores ejemplares, se constituye no solo en un estímulo al buen comportamiento, sino en un alivio a los hogares y personas con vehículos obligados a adquirirlo.

Cabe añadir en este punto que el proyecto de ley le apunta a favorecer la posibilidad económica para adquirir el SOAT, ello a propósito del valor del seguro de Colombia frente a otros referentes similares del seguro concluyendo que, el país tiene una de las tarifas más altas para para motos <sup>8</sup> (\$151,45 dólares), con una diferencia sustancial frente a otros países como Ecuador (\$55,63 dólares), Chile (\$58,26

<sup>6</sup> Situación Automotriz en Colombia, desarrollada por BBVA en 2018. Disponible en: <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2018/03/SituacionAutomotriz2018.pdf>  
<sup>7</sup> <https://www.ccb.org.co/observatorio/Economia/Economia-dinamica-incluyente-e-innovadora/Impacto-del-COVID-19>  
<sup>8</sup> <http://acois.com.co/index.php/blog/24-colombia-y-peru-el-soat-mas-carro-de-la-region>

dólares), Bolivia (\$29,16 dólares), Uruguay (\$72,44) y Brasil (\$55,56). De ahí que disminuir el costo de este seguro por causa del buen comportamiento en la vía, especialmente por parte de los motociclistas, tendría un efecto positivo no solo en la disminución de siniestralidad para estos actores, sino en la posibilidad de que estos puedan adquirirlo.

**- La siniestralidad vial ha disminuido durante la pandemia.**

Por otra parte, entre enero y julio de 2020 se registran de manera preliminar 2663 fallecidos, se ha presentado una reducción del 26.6%, que equivale a 966 víctimas menos (Datos procesados por el Observatorio Nacional de seguridad vial de registros proporcionados por Instituto Nacional de Medicina legal).

El Aislamiento Preventivo Obligatorio contribuyó a disminuir la siniestralidad vial relacionada con el transporte de carga en un 35% <sup>9</sup>.

Entre enero y julio de 2020 se registran de manera preliminar 2663 fallecidos, se ha presentado una reducción del 26.6%, que equivale a 966 víctimas menos<sup>10</sup>.

Los motociclistas representan el 51,8% del total de fallecidos y el 58.2% del total de lesionados registrados en el país, a causa de siniestros de tránsito. Los usuarios de bicicleta representan el 8.26% de los fallecidos y el 9.26% de los lesionados por hechos de tránsito, en el país<sup>11</sup>.

A menor frecuencia en los siniestros viales y menor afectación de la póliza del SOAT, la tarifa del SOAT disminuye, esto siguiendo los criterios de frecuencia y severidad,

<sup>9</sup> ANSV, 12.08.2020. Datos procesados por el Observatorio Nacional de seguridad vial de registros proporcionados por Instituto Nacional de Medicina legal

<sup>10</sup> ANSV, 12.08.2020. Datos procesados por el Observatorio Nacional de seguridad vial de registros proporcionados por Instituto Nacional de Medicina legal.

<sup>11</sup> ANSV, 12.08.2020. Datos procesados por el Observatorio Nacional de seguridad vial de registros proporcionados por Instituto Nacional de Medicina legal

como determinantes de la tarifa de este seguro obligatorio, además garantizando los principios de sostenibilidad y suficiencia financiera del modelo que sostiene a este seguro.

En este aparte es preciso señalar, que si bien el beneficio se plantea en el proyecto consiste en la ampliación de la vigencia de la nueva póliza que se adquiera en tiempo oportuno, si no se ha incurrido en infracciones de tránsito ni se ha hecho uso de la póliza, esta no disminuirá la entrada de ingresos, sino que los trasladará en el tiempo. Ahora, se pudo observar en el concepto de Fasecolda para este proyecto, que más adelante se presenta, que la transferencia de recursos para las entidades públicas una vez reciben los recursos por concepto de SOAT puede durar cerca de 33 días, en este punto, se considera que una transferencia en menor tiempo, evitaría que la medida propuesta genere efectos de postergación de ingresos a las entidades.

**- Panorama de infracciones de tránsito**

Uno de los requisitos para acceder al beneficio planteado por el proyecto de ley 235 de 2020, es que el vehículo no se encuentre vinculado en infracciones de tránsito. En 2019, el Observatorio Colombiano de Infracciones de Tránsito señala que en el 2019 se impusieron 3 641.928 comparendos de tránsito. Y las ciudades del país con mayor número de comparendos impuestos en el 2019, fueron Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bello. Como se puede observar en el articulado, este requisito disminuye el universo de beneficiarios que plantea la norma, disminuyendo cualquier presión que pudiera ocasionar la ampliación de la póliza.

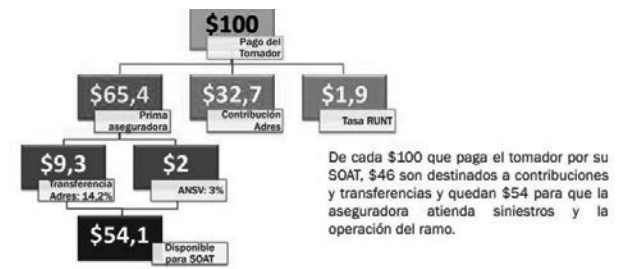
**- La cultura de seguridad vial mediante incentivos, es más eficiente que cubrir daños**

Según la Superintendencia Financiera de Colombia, el SOAT fue creado bajo la filosofía de solidaridad, equidad y sostenibilidad<sup>12</sup>. La solidaridad y sostenibilidad son

<sup>12</sup> ABC del SOAT 2017. Superintendencia Financiera de Colombia, documento informativo.

fácilmente verificables dadas las cifras y la estructura del seguro; la equidad por su parte podría verse estimulada por medidas como las que pretende el Proyecto de Ley, en el entendido de que sería mucho más equitativo que aquella persona que no afecte la póliza y no incurra en infracciones de tránsito, tenga el estímulo de adquirirla y gozar de un mayor periodo de cubrimiento.

Así también, bajo la consideración de que la prevención de los siniestros vía incentivos en la tarifa del SOAT, puede significar menos personas lesionadas o afectadas en las vías, teniendo como posibles efectos un uso menor de la póliza; y con ello, mayor estabilidad para los recursos que ingresan vía recaudo de la póliza; y cuya distribución se puede ilustrar tomando como referencia la siguiente gráfica:



La SFC define la tarifa del SOAT, según las características del vehículo. Además, la legislación contempla una contribución al Fobya (hoy ADRES) y la tasa al RUNT, a cargo del tomador de la póliza como un valor adicional a la prima.

Figura 1. Fuente: Presentación Fasecolda octubre de 2019.<sup>13</sup>

Si bien en algún momento, se evaluó conceder un descuento en la tarifa del SOAT en un 10%, se consideró que una medida más adecuada en aras de proteger los recursos y su destinación, aplicada en favor de los conductores con buenos

<sup>13</sup> Presentación Fasecolda. (Octubre de 2019). SOAT: Situación actual y principales retos, producto de la reunión con la Federación de Aseguradoras Colombia.

comportamientos en la vía, es conceder un plazo mayor de la vigencia en la nueva póliza que se adquiera. Además, el beneficio se enfocó mediante dos criterios adicionales: 1) No haber afectado la póliza durante el tiempo de su vigencia y 2) no haber incurrido en infracciones de tránsito durante su vigencia; esto en aras de establecer de manera más clara el vínculo entre un comportamiento virtuoso y la aplicación del incentivo. Este es un cambio estructural en la manera en cómo se han venido presentando propuestas de estímulos a quienes están obligados a adquirir la póliza SOAT en Colombia.

Lo positivo de esta iniciativa, se puede dar también en que una menor afectación de este seguro por una cultura de seguridad vial afianzada a través de incentivos, espera verse reflejada en la disminución de la siniestralidad vial, y debido a que Colombia se encuentra aún rezagada en el estudio de estas estrategias que refuerzan los comportamientos a través de incentivos, se incorporó un componente de estudio y generación de estrategias en ese sentido.

A lo anterior se añade que la medida no representa una afectación al esquema que soporta el SOAT, sino que en el ámbito de la prevención puede significar un ahorro para este. Ello se puede ilustrar de la siguiente manera: un accidente menos causado por un conductor con cultura de seguridad vial en su vehículo automotor, podría evitar por ejemplo la destinación de hasta 800 Salarios Mínimos Diarios SMD a cargo del SOAT de <sup>14</sup> -alrededor de \$23.408.080- por concepto de cobertura de gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, ello solo si producto de un siniestro se accediera solo a esta cobertura, pues el seguro obligatorio en Colombia cuenta con un esquema mucho más amplio de coberturas como las siguientes:

<sup>14</sup> Decreto 019 del 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Coberturas	Cuantías
Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios	Hasta 800 SMDLV
Incapacidad Permanente	Hasta 180 SMDLV
Muerte y Gastos Funerarios	750 SMDLV
Gastos de transporte y movilización de los lesionados	10 SMDLV

**Nota:** SMDLV = Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes al momento del accidente. Los amparos son para cada lesionado sin importar su número, con excepción de lo previsto para gastos de transporte que se reconocerá en atención a la capacidad del medio de transporte para movilizar en las debidas condiciones a los lesionados.

**Tabla No 4. tomada de la Superfinanciera (26.12.2020) "Por reducción en el número de accidentes de tránsito con cargo al SOAT, tarifas para 2020 disminuyen".**

Las medidas preventivas muestran eficacia en reducir siniestros de tránsito, según Calatayud, Medina, Montoro, Alonso y Esteban (2003) en un estudio con referencias internacionales, notaron que de las estrategias para intervenir la ocurrencia de accidentes de tránsito, "son las preventivas las que muestran mayor eficacia y rentabilidad económica y social, ya que tratan de incidir en que el accidente no se produzca"<sup>15</sup>. Coherente con ello, la iniciativa busca mediante el afianzamiento de una cultura de seguridad vial evitar la ocurrencia de siniestros, teniendo como resultado no solo un resultado en términos de eficiencia económica para el sistema, sino de un impacto social considerable.

Además, el Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020 señala que los traumatismos causados por el tránsito pueden prevenirse, y recomienda desplegar estrategias nacionales para dar una respuesta sostenible al

<sup>15</sup> Calatayud, Medina, Montoro, Alonso y Esteban (2003). Formación y educación vial: Una visión a partir de algunas prácticas internacionales. Con la colaboración del Instituto Universitario de Tráfico y Seguridad Vial (INTRAS)

problema de la seguridad vial, y entre sus pilares contempla programas integrales para mejorar el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito <sup>16</sup>. En el documento destaca entre otras medidas aquellas atinentes a mejorar la infraestructura, el diseño de carreteras más seguras, así también las campañas de sensibilización de la población también cumplen una función esencial en el apoyo a la observancia de las leyes, aumentando la toma de conciencia sobre los riesgos y las sanciones asociadas al quebrantamiento de la ley.

Considerando lo anterior, este proyecto de ley ingresa al ordenamiento jurídico colombiano para complementar la institucionalidad en materia de seguridad vial, tales como la Ley 1702 de 2013 por la cual se creó la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) siendo la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional. Así también la reciente ley de Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, en donde se buscó fortalecer la infraestructura vial autorizando a los entes destinar parte de los recursos recaudados por concepto de multas.

- **El proyecto de ley 235/2020 interviene el factor humano, estimula el buen comportamiento**

La promoción de una cultura de seguridad vial mediante incentivos, se presenta bajo tres consideraciones: 1. la importancia de intervenir el factor humano para reforzar la seguridad vial, 2. la innovación de la medida para transformar comportamientos y 3. la importancia de la educación y formación vial:

- **La importancia de intervenir el factor humano para reforzar la seguridad vial**

<sup>16</sup> Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020 [https://www.who.int/roadsafety/decade\\_of\\_action/plan/plan\\_spanish.pdf?ua=1](https://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_spanish.pdf?ua=1)

*(Treat y otros, 1979),indica que el factor humano fue la causa probable de 92,6% de los accidentes investigados en las Fases II a V del estudio.*

(...)

En este ámbito, Citando al estudio de la corporación de prevención vial del 2010:

*-Se puede observar que tres de cada cuatro personas (75%) creen que el accidente se habría podido evitar porque fue causado por un error humano.*

*-El 48% de quienes conduzcan cualquier vehículo, considera que de vez en cuando hay que hacer maniobras arriesgadas.*

*-Con relación a las infracciones,cuatro de de cada diez personas reconocieron que son descuidados (38%) e infractores (40%)*

Y entre las causas se encuentran dos sobre las cuales el proyecto de ley podría actuar:

- *Transgresiones conscientemente decididas por razones personales.*
- *Lapsus determinados por falta de atención y/o costumbre.*

Con los referentes mencionados, se busca un cambio de conducta frente a la seguridad vial, como un resultado de acciones individuales y colectivas para prevenir con factores de riesgo asociados a la ocurrencia de siniestros que afectan a los actores en el rol de peatones, ciclistas, motociclistas y conductores.

En este marco se considera que hay conductas catalogadas como costumbres muy arraigadas, y cuya modificación requieren además de la acción personal, una serie de planteamientos estratégicos que motiven el cambio y consoliden nuevas conductas responsables.

En este aspecto, el incentivo de otorgar más tiempo de vigencia en la nueva póliza de SOAT que se adquiera, es una medida complementaria de las que buscan formar

El plan de seguridad vial PNSV 2011-2021<sup>17</sup> advierte que la protección de la vida tiene fundamento en el rol activo y reflexivo del ser humano, como centro de transformación cultural y social. Para ello, un cambio hacia un comportamiento que respete constantemente la vida y la integridad física se da en un proceso largo y necesita del compromiso personal de cada persona unido a un refuerzo de nivel colectivo.

El PNSV, relaciona un aspecto clave al señalar que el cambio de comportamiento requiere fortalecer acciones para el comportamiento en la vía, lo realiza en los siguientes términos:

*Sin embargo, el cambio de comportamiento no se da únicamente por medio de una mirada reflexiva que parte desde la sensibilización y la educación, sino que se debe fortalecer a través de acciones que regulen el comportamiento en la vía, en donde confluyen la autoridad institucional y la autorregulación humana<sup>18</sup>.*

Precisamente el proyecto de ley crea una sombrilla para generar estrategias y estudios de incentivos aplicables a comportamientos ejemplares de los conductores y su interacción con otros actores de la vía, y la ampliación del tiempo de protección del SOAT, considerando la necesidad de aplicar un reforzamiento positivo y de reconocimiento a la cultura de seguridad vial de los conductores.

La relevancia de intervenir el factor humano, se observa en el PNSV que relaciona entre sus hallazgos:

**-El comportamiento de las personas es determinante para la seguridad vial,el estudio denominado Tri-Level Study of the causes of traffic accidents**

<sup>17</sup> Ministerio de Transporte. (2014). Plan Nacional de Seguridad Vial. Colombia 2011-2021. [https://ansv.gov.co/public/documentos/PLAN%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20VIAL\\_compressed.pdf](https://ansv.gov.co/public/documentos/PLAN%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20VIAL_compressed.pdf) pp.44-48

<sup>18</sup> *Ibid.* pp.74

en los actores de la vía conciencia sobre la necesidad de adoptar comportamientos responsables.

Así, el proyecto de ley da un paso más allá de informar y aconsejar sobre conducta ejemplar, y avanza en otorgar un beneficio concreto- refuerzo positivo-, contemplando una dimensión más amplia de incidencia en el cambio de decisiones personales de los responsables de conducir un vehículo automotor y adquirir el SOAT.

Adicionalmente, entra a fortalecer el compromiso persona en clave de : respeto por la vida e integridad física, corresponsabilidad, cultura ciudadana, honestidad, rectitud, autorregulación y solidaridad. Aspectos insertos en los elementos a intervenir en el factor humano frente a la seguridad vial, como se puede ver a continuación:

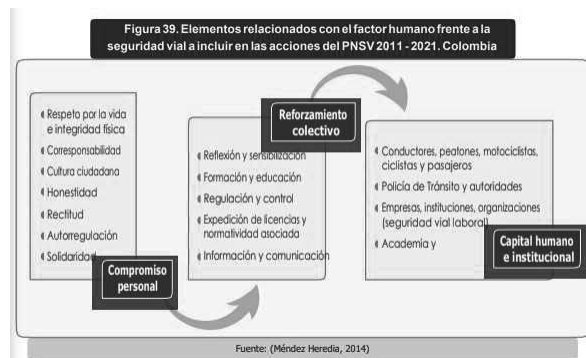


Figura 2. Fuente: Figura 39 Elemento relacionados con el factor humano frente a la seguridad vial a incluir en las acciones del PNSV 2011-2021.Colombia.pp.49.

- **La medida es innovadora al proponer incentivos y no sólo sanciones.**



Esta iniciativa, sigue en principio según el cual si se quiere establecer un comportamiento en determinadas personas, grupos, u organizaciones, se tiene una alternativa respecto de imponer sanciones, y esta consiste en alinear incentivos de manera adecuada para que las personas adopten las conductas que correspondan con el comportamiento deseado<sup>19</sup>.

Reforzando esta medida innovadora se consultó en su momento con el Doctor José Stalin Rojas, miembro del Observatorio de Movilidad, Logística y Territorio (OLMT) de la Universidad Nacional de Colombia, quien manifestó que políticas que premian al conductor por buen comportamiento en la vía, han sido excepcionales dentro de la agenda nacional. Y añadió que, si bien se encuentran algunos referentes en Colombia de iniciativas dirigidas a fomentar una cultura de seguridad vial, estas se han impulsado desde el nivel territorial, principalmente en los años setenta, y a nivel del sector privado, en donde compañías han implementado políticas encaminadas a premiar a buenos conductores y sus resultados.

De acuerdo al profesor, las medidas se han limitado a ofrecer descuentos por pronto pago cuando se cometen infracciones o descuentos sobre los intereses, pero estas experiencias son incentivos ex-post (después de), cuando lo más conveniente sería aplicar incentivos ex-ante y que promuevan comportamientos orientados a reducir la siniestralidad en la vía.

Así mismo, señaló que la medida podría impactar de forma positiva a los motociclistas y conductores que usan su medio de transporte automotor como medio de transporte, toda vez que promueve un buen comportamiento en la vía y les aliviana sus cargas económicas. Para él, es una forma de llegar a conductores cuya caracterización socioeconómica se concentra en los estratos uno y dos, y de esa forma la iniciativa es equitativa.

<sup>19</sup> Foster, (23.09.2016). Incentives Influence Behavior, and Tax Rates Certainly Influence Incentives. <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/incentives-influence-behavior-and-tax-rates-certainly-influence-incentives>

Por otra parte, la iniciativa legislativa puede tener incidencia en la disminución de siniestros, y en el resultado benéfico para todos los actores involucrados en el, SOAT, empezando por quienes están obligados a adquirir el seguro, e incluso el ramo asegurador, pues en caso de que las cifras de accidentes disminuyan, también pueden disminuir los costos asociados al seguro en general.

5. CONCEPTOS Y OBSERVACIONES DE LA PONENTE.

ENTIDAD	CONCEPTO	OBSERVACIONES
<b>SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA</b> 27.10.2020 Remite: Ingrid Juliana Lagos Camargo- Dirección de Investigación y Desarrollo.	<p><b>Sentido:</b> Propone un régimen de transición y sistema de información centralizado.</p> <p><b>Algunas consideraciones:</b></p> <p>-Se observa el siguiente flujo de recursos, siguiendo el ejemplo que plantean:</p> <p>De conformidad con lo establecido en el marco jurídico del SOAT, el flujo de recursos hacia la ANSV y ADRES de la póliza que fue expedida el 9 de octubre se descompone como se muestra en la gráfica 2.</p> <p>-Una de las implicaciones que tendría la implementación del Proyecto de Ley es que se introducirán cambios en la temporalidad de los flujos mensuales de los diferentes agentes involucrados en la operación del SOAT, esto es ADRES y la ANSV, dado que el rezago podría impactar la velocidad de disposición de los recursos para la atención de víctimas de</p>	<p>-El estudio que presenta no incorpora la información de infracciones de tránsito, aspecto que limita el análisis sobre el impacto de la medida, dado que este factor reduce considerablemente el universo de beneficiarios. Como se expuso anteriormente, sólo en 2019, se impusieron 3'641.928 comparendos de tránsito.</p> <p>-El concepto no incorpora el criterio de renovación oportuna, que también limita el universo de beneficiarios.</p>

accidentes de tránsito y programas de seguridad vial según corresponda en estas entidades. Rezagos en la recepción de recursos por parte de las entidades que hacen parte del esquema tarifario del SOAT (ADRES, ANSV, RUNT y entidades aseguradoras).	-Se observa que la transferencia de recursos una vez se recaudan, tardan un mes en transferirse a las entidades ADRES y ANSV. Eso significa, que si operativamente se agiliza la transferencia interna de recursos entre las entidades involucradas la afectación no se verá reflejada de forma negativa en el flujo de recursos para la ANSV y la ADRES.
ii) Generar un impacto en la disposición de recursos trasladados a entidades como la ADRES y la ANSV, por lo que se sugiere tener en consideración del impacto que estas entidades estimen de la iniciativa	-En atención a las indicaciones de la SFC:
iii) Un cambio en la dinámica de devengamiento de las entidades aseguradoras, dado que el periodo de cobertura, bajo el esquema propuesto, se extiende. Lo anterior implicaría presiones de liquidez en las compañías de seguros para el pago de los siniestros de víctimas de accidentes de tránsito y,	-El pliego de modificaciones del proyecto propone un sistema de información centralizado que permita a las entidades aseguradoras consultar la historia siniestral del asegurado.
IV) Una disminución en los recursos disponibles para la atención de las víctimas de accidentes de tránsito, que durante el primer año de implementación de la iniciativa podría ascender a los 214 mil millones de pesos.	
<b>Sugerencias:</b>	
precondiciones necesarias para la operación del esquema propuesto, tomando en cuenta que: (i) en la actualidad no existe un sistema centralizado que permita a las entidades aseguradoras consultar la historia siniestral del asegurado al momento de la expedición de la póliza; (ii) las compañías de seguros no cuentan con acceso centralizado a la información de infracciones de tránsito y (iii) el	

	sistema de compensación que opera actualmente no contempla pólizas con vigencias superiores a un año. Por lo anterior, consideramos necesario que se prevea un régimen de transición que permita realizar las adecuaciones operativas antes mencionadas.	
<b>ANDI</b> 27.10.2020 Remite: Maria Juliana Rico Ospina- Directora ejecutiva.	<p><b>Sentido:</b> Positivo (explícito)</p> <p><b>Algunas consideraciones:</b></p> <p>“la medida consagrada en el proyecto de ampliar por treinta (30) días la vigencia de la póliza del SOAT para aquellos propietarios de vehículos automotores, que no hayan afectado la anterior y que además la hayan adquirido <u>de manera oportuna, resulta ser un incentivo para generar en ellos una cultura de la seguridad vial y una conciencia debida del autocuidado y del cuidado a terceros.</u>”</p> <p>- Es un alivio económico para los colombianos, en el contexto de pandemia, donde el desempleo y la recuperación económica son una prioridad.</p>	<p>Destaca tres conceptos básicos que trae el proyecto:</p> <p>-Incentivo a la cultura de la seguridad vial, conciencia de autocuidado y a terceros.</p> <p>-Requisitos para acceder al beneficio.</p> <p>Alivio económico para los colombianos.</p> <p>Está de acuerdo, respalda la iniciativa</p>
<b>FASECOLDA</b> 29.10.2020 Remite: Luis Eduardo Clavijo Vicepresidente Jurídico	<p><b>Sentido:</b> Sugiere replantear, con disposición de construcción.</p> <p><b>Algunas consideraciones:</b></p> <p>- La incorporación del Soat en Colombia, obedece a la implementación de políticas públicas que contribuyan a garantizar los recursos para que las víctimas de accidentes de tránsito en el país reciban atención prioritaria y eficaz.</p> <p>- La póliza Soat tiene la calidad de obligatoria para todos los vehículos que transiten en el</p>	<p>-Fasecolda presentó diferentes observaciones durante el estudio de este proyecto.</p> <p>-El proyecto 235/2020 no afecta la garantía de protección a las víctimas de accidentes de tránsito, busca incluso la adquisición oportuna del seguro para no dejar</p>

<p>territorio Nacional, y a su vez, garantiza la atención de todas las personas que resulten víctimas de accidentes de tránsito, dejando entrever las bondades de este seguro como política pública para el país.</p> <p>- La ampliación de la vigencia del Soat en 30 días llevaría a un ajuste de tarifa del Soat al alza para equilibrar el sistema.</p> <p>- La tarifa de este seguro obedece a los principios de solidaridad, equidad, suficiencia y moderación, sustentando su cálculo en reglas de transparencia y eficacia que la Superintendencia Financiera de Colombia aplica para cada caso.</p> <p>- En un año típico, del total de pólizas vigentes de SOAT, alrededor del 90% no presentan reclamaciones durante su vigencia, pero el 10% que sí afecta la póliza, requiere recursos que en 2019 alcanzaron los \$1,7 billones. Si el objetivo es otorgar el beneficio de ampliación de vigencia a quienes no hayan tenido afectación en su póliza en la última vigencia ni infracciones de tránsito, el beneficio podría recaer en la mayoría de los tomadores del seguro y en consecuencia, el vacío en materia de recursos podría afectar la sostenibilidad del sistema.</p> <p>- La ampliación de la vigencia del Soat en 30 días generaría un deterioro presupuestal al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial .</p> <p>- En cumplimiento de ese marco normativo, en 2019 se recaudaron a través del SOAT, \$1.8 billones de pesos que se transfirieron a la</p>	<p>desprotegidas a aquellas que son afectadas por ese 48% de vehículos que transitan sin SOAT.</p> <p>-El proyecto no elimina la obligatoriedad de la póliza, propende por una cultura de respeto a las normas de tránsito, cultura de seguridad vial y adquisición oportuna de este seguro. Con la posibilidad de disminuir la siniestralidad y cargar menos a este esquema de aseguramiento.</p> <p>-El proyecto de ley no modifica los criterios técnicos que rigen la tarifa del SOAT.</p> <p>-El análisis no incorpora la información de infracciones de tránsito, factor que afecta al análisis de impacto de la iniciativa, toda vez que las infracciones constituyen un criterio para delimitar la población beneficiaria. Como se mencionó anteriormente, en 2019, se impusieron 3'641.928</p>	<p>ADRES y otros \$85 mil millones que fueron transferidos a la ANSV. Lo anterior sin contar los recursos para el RUNT, que alcanzaron alrededor de \$16 mil millones en el último año.</p> <p>- Implementar la extensión de vigencias por 30 días a pólizas Soat, implicaría que la ADRES y la ANSV recibirían menos recursos cada año. Con base en los datos de 2019, ese detrimento podría estar alrededor de \$160 mil millones anuales, que corresponde al promedio mensual (30 días) de recursos que reciben por la expedición de estas pólizas de seguro.</p> <p>- Disminución de los recursos para la atención de las víctimas.</p> <p>- Efecto al alza de la tarifa del Soat de cara a los ciudadanos: Ampliar la vigencia del Soat por un mes adicional para la mayoría de pólizas que son las que cumplirían las condiciones que plantea el Proyecto de Ley, haría que la tarifa resulte insuficiente para que el seguro obligatorio pueda cubrir todos los siniestros y la operación del ramo.</p> <p>- La adición de un mes de vigencia sin reconocimiento de prima trae como resultado una disminución en los recursos a transferir a dichas entidades [ADRES, ANSV].</p> <p>- Modificación del régimen legal aplicable a la vigencia Soat debe basarse en sustentación técnica.</p> <p>- La ampliación de la vigencia Soat sin el reconocimiento de la prima por parte del tomador del seguro, genera la imposición de un tributo al sector asegurador, puesto que debe</p>	<p>comprendos de tránsito.</p> <p><b>-De acuerdo a los datos generados para este proyecto por parte de la SFC, la transferencia de recursos de la entidad que recauda los recursos, toma un tiempo de cerca de 33 días en transferirlos a las entidades públicas, ese tiempo es el que se pondrá a favor de los beneficiarios de la norma.</b></p> <p>-Se habla de la disminución de ingresos por 160 000 millones en detrimento de la ADRES, y ANSV, pero no se muestra la forma en que se obtiene esta cifra.</p> <p>-El trámite del proyecto de ley ha buscado la realización de mesas de trabajo y recepción de conceptos que permitan formular una propuesta con sustento técnico y financiero, se han brindado garantías de participación.</p> <p>-La ponencia establece la</p>						
<p>asumir el riesgo durante un periodo mayor a la tasación real, esto es, más de los 12 meses por los cuales se expide el seguro.</p> <p><b>Sugerencias:</b></p> <p>-"tener en cuenta el impacto de la implementación de las modificaciones propuestas en la iniciativa objeto de este documento, e invitar a los diferentes actores públicos y privados relacionados con el tema para que las decisiones que se adopten sean en realidad, las mejores para el país."</p>	<p>función de desarrollar estudios sobre incentivos que promuevan la seguridad vial.</p> <p>-La ampliación de la vigencia, no constituye un tributo para el sector asegurador, de hecho este sector asume descuentos en el mercado de hasta el 20% buscando estimular la decisión de compra de la póliza.</p> <p>-Se acoge la sugerencia del gremio asegurador, en cuanto a la invitación de los diferentes actores públicos y privados, seguida la radicación de la ponencia, con el ánimo de escuchar sus propuestas para la reducción de la siniestralidad vial, reducir la evasión al soat y el fraude.</p>	<p>oficina asesora jurídica.</p> <p>Radicado No.: 20201200057 251 Fecha: 2020-11-05 17:23</p> <p>destinado para el RUNT, y una transferencia del 14,2% sobre el valor de la prima.</p> <p>- Así, el 50% del valor de la Prima Aseguradora (en adelante denominado contribución SOAT), debe ser transferido a la ADRES los diez (10) primeros días hábiles de cada mes. De otra parte, el 14,2% del valor de la Prima Aseguradora (en adelante denominado prima FONSAT), se transfiere a las ADRES cada dos meses dentro de los primeros quince (15) días hábiles siguientes al corte del bimestre correspondiente.</p> <p>- Para el año 2019, el recaudo a cierre de la vigencia por concepto de SOAT-FONSAT fue de \$1.805.283.654.505,17. Escenarios de descuento:</p> <table border="1" data-bbox="966 1875 1291 1919"> <thead> <tr> <th>Población sujeta al Descuento</th> <th>50%</th> <th>100%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Disminución en el recaudo</td> <td>74.189.739.226,24</td> <td>148.379.478.452,48</td> </tr> </tbody> </table> <p>- "incentivo, reduciría los ingresos al SGSSS de entre el 4,1% y 8,2%, lo cual redundaría en un desfinanciamiento del aseguramiento en salud y demás conceptos que dependen de esta fuente de financiamiento."</p> <p>- La iniciativa puede incentivar la fuga de conductores del lugar del siniestro.</p> <p><b>Sugerencia:</b></p> <p>- Pertinente realizar una evaluación técnica donde se deleve la relación entre el precio del SOAT y la correspondiente demanda por este, en miras a lograr una mayor adquisición del seguro, teniendo en cuenta que, y como varias asociaciones de motociclistas (quienes son los principales</p>	Población sujeta al Descuento	50%	100%	Disminución en el recaudo	74.189.739.226,24	148.379.478.452,48	<p>recaudo SOAT.</p> <p>-El proyecto no plantea un descuento, sino la ampliación de la vigencia en la nueva póliza que se adquiere siempre que se compre de forma oportuna, no se encuentre vinculado a infracciones de tránsito, tampoco haya afectado la póliza SOAT.</p> <p>-El proyecto plantea una medida que promoverá la adquisición oportuna del SOAT, esto alivianará la carga que asume el Estado cuando asume la grave cifra de evasión del 45% de vehículos que no tiene SOAT.</p>
Población sujeta al Descuento	50%	100%							
Disminución en el recaudo	74.189.739.226,24	148.379.478.452,48							
<p><b>ADRES</b> 05.11.2020 Remite: Fabio Ernesto Rojas Conde-Jefe</p>	<p><b>Sentido:</b> Sugiere replantear</p> <p><b>Algunas consideraciones:</b></p> <p>- Los recursos que recibe la ADRES se componen por una contribución del 33% sobre el valor de la tarifa SOAT, luego de descontar lo</p>	<p>-El proyecto no modifica los porcentajes de destinación para las entidades que perciben ingresos por concepto de</p>	<p>Estado cuando asume la grave cifra de evasión del 45% de vehículos que no tiene SOAT.</p>						

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="162 360 267 425"></td> <td data-bbox="267 360 609 425">evasores) exponen, son personas con bajos ingresos.</td> <td data-bbox="609 360 787 425"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="162 425 267 1159"> <p><b>ANSV</b> 18.11.2020 Remite: Luis Felipe Lota - Director General</p> </td> <td data-bbox="267 425 609 1159"> <p><b>Sentido:</b> Reconsiderar enfoque. <b>Algunas consideraciones:</b> -Los descuentos o incentivos en el SOAT y su efecto en la reducción de la siniestralidad vial, no cuenta con un soporte empírico (...) esto resulta difícilmente soportable (...) demostrable.  -Puede generar incentivos negativos, sin proponérselo, (...) como ejemplo (...) aumento la fuga de vehículos en este tipo de eventos y con ello mayores costos a la subcuenta del FOSYGA ECAT, (...) tratar de persuadir a la víctima con cualquier otro tipo de arreglo con la víctima para no hacer uso del SOAT.  -Impacto en la velocidad de la disposición de los recursos para la atención de víctimas de accidentes de tránsito (ANSV, ADRES).  <b>Sugerencias:</b> -Congreso debería trabajar mancomunadamente para desarrollar medidas que impacten comportamientos de los usuarios de las vías del país, y reforzar las políticas y estrategias de coordinación con autoridades departamentales y municipales. -Fortalecer el análisis del impacto económico de la iniciativa.</p> </td> <td data-bbox="609 425 787 1159"> <p>-La novedad de la iniciativa radica en la aplicación de incentivos a los que tengan buen comportamiento, reflejado en la adquisición oportuna del SOAT, no comisión de infracciones de tránsito y no afectación de la póliza. Estos requisitos limitan el universo de beneficiarios. -Los posibles efectos negativos no presentan relación de sustento fáctico. -La iniciativa no modifica directamente los ingresos para las entidades, ni las tasas de cobertura, impacta de forma positiva la decisión de adquisición del SOAT en tiempo oportuno, e intervenir ante las preocupantes cifras del 48% de evasión a este seguro obligatorio.</p> </td> </tr> </table>		evasores) exponen, son personas con bajos ingresos.		<p><b>ANSV</b> 18.11.2020 Remite: Luis Felipe Lota - Director General</p>	<p><b>Sentido:</b> Reconsiderar enfoque. <b>Algunas consideraciones:</b> -Los descuentos o incentivos en el SOAT y su efecto en la reducción de la siniestralidad vial, no cuenta con un soporte empírico (...) esto resulta difícilmente soportable (...) demostrable.  -Puede generar incentivos negativos, sin proponérselo, (...) como ejemplo (...) aumento la fuga de vehículos en este tipo de eventos y con ello mayores costos a la subcuenta del FOSYGA ECAT, (...) tratar de persuadir a la víctima con cualquier otro tipo de arreglo con la víctima para no hacer uso del SOAT.  -Impacto en la velocidad de la disposición de los recursos para la atención de víctimas de accidentes de tránsito (ANSV, ADRES).  <b>Sugerencias:</b> -Congreso debería trabajar mancomunadamente para desarrollar medidas que impacten comportamientos de los usuarios de las vías del país, y reforzar las políticas y estrategias de coordinación con autoridades departamentales y municipales. -Fortalecer el análisis del impacto económico de la iniciativa.</p>	<p>-La novedad de la iniciativa radica en la aplicación de incentivos a los que tengan buen comportamiento, reflejado en la adquisición oportuna del SOAT, no comisión de infracciones de tránsito y no afectación de la póliza. Estos requisitos limitan el universo de beneficiarios. -Los posibles efectos negativos no presentan relación de sustento fáctico. -La iniciativa no modifica directamente los ingresos para las entidades, ni las tasas de cobertura, impacta de forma positiva la decisión de adquisición del SOAT en tiempo oportuno, e intervenir ante las preocupantes cifras del 48% de evasión a este seguro obligatorio.</p>	<p>Una vez relacionadas las consideraciones de las entidades y organizaciones, así como las observaciones que de forma respetuosa y con rigor de estudio presenta la ponente, se considera que el proyecto puede avanzar en el curso de su debate, durante el cual continuaremos con la disposición plena que desde un inicio hemos tenido para recibir propuestas respetuosas de la libertad configurativa del legislador, por parte de los actores involucrados.</p> <p>Es preciso señalar, que en la diligencia que ocupa la labor legislativa y la racionalidad que imponen las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03, la suscrita ponente además de solicitar los conceptos de las anteriores entidades, también lo solicitó al Ministerio de Hacienda, por el momento no se ha obtenido respuesta. Pese a ello, es preciso retomar lo establecido en la Sentencia C-315/08 de la Honorable Corte Constitucional: " El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo."</p> <p><b>6. MARCO JURÍDICO</b></p> <p>En la <b>Constitución Política de Colombia</b> los artículos 1 y 2 ratifican un Estado fundado en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad, y en la prevalencia del interés general, así también fijan la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares.</p> <p>Con relación a la salud, que es uno de los bienes jurídicos protegidos por el sistema SOAT, es relevante el artículo 49 establece la garantía del acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud a todas las personas. Así mismo, el artículo 335 alude a la actividad aseguradora, relevante para el SOAT en tanto se trata de un seguro.</p>
	evasores) exponen, son personas con bajos ingresos.						
<p><b>ANSV</b> 18.11.2020 Remite: Luis Felipe Lota - Director General</p>	<p><b>Sentido:</b> Reconsiderar enfoque. <b>Algunas consideraciones:</b> -Los descuentos o incentivos en el SOAT y su efecto en la reducción de la siniestralidad vial, no cuenta con un soporte empírico (...) esto resulta difícilmente soportable (...) demostrable.  -Puede generar incentivos negativos, sin proponérselo, (...) como ejemplo (...) aumento la fuga de vehículos en este tipo de eventos y con ello mayores costos a la subcuenta del FOSYGA ECAT, (...) tratar de persuadir a la víctima con cualquier otro tipo de arreglo con la víctima para no hacer uso del SOAT.  -Impacto en la velocidad de la disposición de los recursos para la atención de víctimas de accidentes de tránsito (ANSV, ADRES).  <b>Sugerencias:</b> -Congreso debería trabajar mancomunadamente para desarrollar medidas que impacten comportamientos de los usuarios de las vías del país, y reforzar las políticas y estrategias de coordinación con autoridades departamentales y municipales. -Fortalecer el análisis del impacto económico de la iniciativa.</p>	<p>-La novedad de la iniciativa radica en la aplicación de incentivos a los que tengan buen comportamiento, reflejado en la adquisición oportuna del SOAT, no comisión de infracciones de tránsito y no afectación de la póliza. Estos requisitos limitan el universo de beneficiarios. -Los posibles efectos negativos no presentan relación de sustento fáctico. -La iniciativa no modifica directamente los ingresos para las entidades, ni las tasas de cobertura, impacta de forma positiva la decisión de adquisición del SOAT en tiempo oportuno, e intervenir ante las preocupantes cifras del 48% de evasión a este seguro obligatorio.</p>					
<p>Para efectos de este proyecto es relevante el artículo 42 del Capítulo V de la <b>Ley 769 de 2002</b>, Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual señala:</p> <p><b>Artículo 42.</b> Seguros obligatorios. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se registrará por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan.</p> <p>De igual forma, el artículo 1° del <b>Decreto número 1032 de 1991</b>, reguló el Seguro Obligatorio de Daños Corporales causados a personas en SOAT. Esta disposición indica:</p> <p><b>Artículo 1°.</b> Obligtoriedad. (Incorporado en el Decreto número 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero de la Superintendencia Financiera de Colombia, bajo el artículo 192). Para transitar por el territorio nacional todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito.</p> <p>Quedan comprendidos dentro de lo previsto por este artículo los automotores extranjeros en tránsito por el territorio nacional.</p> <p>Más adelante, el <b>Decreto 663 de 1993</b>, en su artículo 193, numerales 1 y 2, reglamentó aspectos específicos relativos a la póliza, tales como coberturas, cuantías y vigencia de la póliza:</p> <p><b>ARTÍCULO 193. ASPECTOS ESPECÍFICOS RELATIVOS A LA PÓLIZA.</b></p> <p>1. Coberturas y cuantías. (Numeral modificado por el artículo 112 del Decreto 19 de 2012.) La póliza incluirá las siguientes coberturas:</p> <p>a. Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones, de acuerdo con la cobertura que defina el Gobierno Nacional. Para la determinación de la cobertura el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta el monto de los recursos disponibles;</p>	<p>b. Incapacidad permanente, entendiéndose por tal la prevista en los artículos 209 y 211 del Código Sustantivo del Trabajo, con una indemnización máxima de ciento ochenta (180) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente, a la cual se le aplicarán los porcentajes contenidos en las tablas respectivas;</p> <p>c. Muerte y gastos funerarios de la víctima como consecuencia del accidente, siempre y cuando ocurra dentro del año siguiente a la fecha de éste, en cuantía equivalente a setecientos cincuenta (750) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente;</p> <p>d. Gastos de transporte y movilización de las víctimas a los establecimientos hospitalarios o clínicos y las entidades de seguridad y previsión social de los subsectores oficial y privado del sector salud, en cuantía equivalente a diez (10) veces el salario mínimo legal diario vigente al momento del accidente;</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El valor de estas coberturas se entiende fijado para cada víctima; por lo tanto, se aplicará con prescindencia del número de víctimas resultantes de un mismo accidente.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> Mientras el Gobierno Nacional determine la cobertura de qué trata el literal a) del presente artículo se aplicará la cobertura de quinientos (500) salarios mínimos legales diarios vigentes a cargo de la aseguradora que emita la póliza, y trescientos (300) salarios legales diarios vigentes a cargo del FOSYGA.</p> <p>2. Vigencia de la póliza. (Numeral modificado por el artículo 1 de la Ley 1364 de 2009). La vigencia de la póliza de seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito será, cuando menos anual, excepto en seguros expedidos con carácter transitorio para los vehículos que circulen por las zonas fronterizas y para los vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para su venta al público. Para los vehículos que</p>						

hayan obtenido la clasificación como automóviles antiguos o clásicos la vigencia de dicha póliza no podrá ser menor a un trimestre.

Así también, resulta necesario nombrar los artículos 193 y 326 del Decreto anteriormente mencionado, relacionado con las facultades del Gobierno nacional con los términos de la póliza, y funciones de control y vigilancia en esta materia.

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

PROYECTO RADICADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
Proyecto de Ley N° 235 de 2020 "Por medio de la cual se establecen incentivos para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT y se dictan otras disposiciones"	Se mantiene igual
Artículo 1. Objeto. Promover la cultura de seguridad vial y estimular la conducta ejemplar frente a las normas de tránsito, mediante incentivos que incluyen la ampliación de la vigencia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT y dictar otras disposiciones relacionadas	Se mantiene igual

Artículo 2. Incentivo en el SOAT. Ampliar por treinta (30) días la vigencia de la nueva póliza que se adquiera del SOAT, para aquellos vehículos que no hayan afectado la anterior, ni su placa se encuentre vinculada en infracciones de tránsito, durante la vigencia de la póliza. Este período adicional aplicable en la nueva póliza no será acumulable, y se otorgará para quienes la adquieran en tiempo oportuno una vez ocurra el vencimiento.  Parágrafo. El Ministerio de Transporte desarrollará la reglamentación, en aras de garantizar la trazabilidad y el acceso a la información entre las instituciones para aplicar esta disposición.	Artículo 2. Incentivos en el SOAT. Los propietarios de vehículos automotores y motocicletas con buen comportamiento vial gozarán de la ampliación por treinta (30) días de la vigencia de la nueva Póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT que adquieren, siempre y cuando:  a) La placa del vehículo no haya sido reportada en el año inmediatamente anterior a la vigencia de su póliza, en el Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito Integra.  b) No haber sido afectada su póliza en la última vigencia.  Parágrafo: El incentivo aplicará sólo a quienes adquieran la renovación oportuna del SOAT y hayan cumplido con lo establecido en los literales a y b.
---	---

Artículo 3. Estrategias para incentivar comportamientos ejemplares en la vía.  Las entidades del Sector Transporte, desarrollarán estrategias que incentiven comportamientos ejemplares en las vías para los conductores teniendo como criterio a aquellos que no hayan incurrido en infracciones de tránsito en períodos mayores a un año, u otros comportamientos de cultura de seguridad vial que incluyan su interacción con los actores de la vía, de acuerdo a los lineamientos y estudios desarrollados por la Agencia Nacional de Seguridad Vial -ANSV, o la que haga sus veces.	Artículo 3. Estrategias para incentivar comportamientos ejemplares en la vía. La Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV, o la entidad que haga sus veces, desarrollará estudios para guiar y hacer seguimiento a estrategias e incentivos, que promuevan un comportamiento ejemplar en las vías, el respeto a las normas de tránsito y la cultura de solidaridad y no evasión del SOAT.
	Artículo 4 (Nuevo). Sistema Integrado de Información para Incentivos. El Ministerio de Transporte actualizará un Sistema Integrado de Información, el cual será consultado por las compañías aseguradoras que expidan el seguro Obligatorio de Accidentes, para aplicar el incentivo del que trata el artículo 2.

Artículo 4. Seguimiento a resultados en seguridad vial y medidas antievasión y antifraude del SOAT. Designese una subcomisión permanente compuesta por miembros de las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República, con el fin de adelantar una audiencia pública anual para proponer medidas y hacer seguimiento a sus avances en materia de seguridad vial, de reducción de la evasión y el fraude en el SOAT, y de la suficiencia de los recursos de este seguro.	Artículo 5. Seguimiento a resultados en seguridad vial y medidas antievasión y antifraude del SOAT. Al inicio de cada legislatura se designará una subcomisión permanente compuesta por 6 miembros de las Comisiones Sextas Constitucionales del Congreso de la República, con el fin de adelantar una audiencia pública <del>anual</del> , para proponer medidas y hacer seguimiento de avances en materia de seguridad vial, de reducción de la evasión y el fraude en el SOAT, y de la suficiencia de los recursos de este seguro
Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, <u>se armoniza con las normas vigentes en la materia</u> , y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**8. ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

Con la relación del pliego de modificaciones, a continuación, se presenta la estructura del proyecto de ley objeto de estudio:

- Artículo 1. Objeto.
- Artículo 2. Incentivos en el SOAT
- Artículo 3. Estrategias para incentivar comportamientos ejemplares en la vía.
- Artículo 4. Sistema Integrado de Información para Incentivos.

Artículo 5. Seguimiento a resultados en seguridad vial y medidas antievasión y antifraude del SOAT.

Artículo 6. Vigencia.

Las anteriores disposiciones reúnen las siguientes medidas:

- Desarrollo de estrategias que incluyan incentivos para los conductores que tengan comportamientos ejemplares en las vías, sean respetuosos de las normas de tránsito, e interactúen en clave de cultura de seguridad vial con los otros actores de la vía.
- Ampliación del período de vigencia de la nueva póliza SOAT que se adquiere, para quienes la adquiere a tiempo y vehículos que no hayan afectado el SOAT, ni se encuentren registrados por haber incurrido en infracciones y multas de tránsito.
- Institucionalización de Comisiones Sextas permanentes del Congreso de la República para la generación de propuestas y hacer seguimiento a avances en materia de seguridad vial, reducción en evasión y fraude en el SOAT, y suficiencia de los recursos.
- Sistema Integrado de Información para Incentivos.

9. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 del 2003 señala que "(...) En todo momento, 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 (...)" En el caso de la presente norma, no se aplica un beneficio tributario que afecte directamente el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Adicionalmente, la norma en comento ha sido objeto de fallos por parte de la Corte Constitucional. la cual mediante Sentencia C-307 de 2004 (reiterada por la Sentencia C-502 de 2007), estableció que esta disposición debe interpretarse en el sentido en que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, no obstante, no crea barreras insalvables en el ejercicio de la función y configuración legislativa.

Por lo expuesto, esta iniciativa cumple con lo exigido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

10. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente se relacionan algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran:

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

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con participación en el ramo asegurador, o colocadores de seguros.

Sin embargo, la Ley 2003 de 2019 establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés, cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores, situación que acontece con el presente proyecto de Ley.

11. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorables Senadores de la Comisión Sexta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 235 de 2020 Senado "Por medio de la cual se establecen

incentivos para conductores ejemplares en el seguro obligatorio de accidentes de tránsito – soat y se dictan otras disposiciones", con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia POSITIVO.

Cordialmente,

AMANDA ROCIO GONZALEZ R. Senadora Ponente

12. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL Proyecto de Ley No. 235 de 2020 Senado "Por medio de la cual se establecen incentivos para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Promover la cultura de seguridad vial y estimular la conducta ejemplar frente a las normas de tránsito, mediante incentivos que incluyen la ampliación de la vigencia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT y dictar otras disposiciones relacionadas.

Artículo 2. Incentivos en el SOAT. Los propietarios de vehículos automotores y motocicletas con buen comportamiento vial gozarán de la ampliación por treinta (30) días de la vigencia de la nueva Póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT que adquieren, siempre y cuando:

- a) La placa del vehículo no haya sido reportada en el año inmediatamente anterior a la vigencia de su póliza, en el Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito Integra.

- b) No haber sido afectada su póliza en la última vigencia.

Parágrafo: El incentivo aplicará sólo a quienes adquieran la renovación oportuna del SOAT y hayan cumplido con lo establecido en los literales a y b.

Artículo 3. Estrategias para incentivar comportamientos ejemplares en la vía. La Agencia Nacional de Seguridad Vial -ANSV, o la entidad que haga sus veces, desarrollará estudios para guiar y hacer seguimiento a estrategias e incentivos, que promuevan un comportamiento ejemplar en las vías, el respeto a las normas de tránsito y la cultura de solidaridad y no evasión del SOAT.

Artículo 4 Sistema Integrado de Información para Incentivos. El Ministerio de Transporte actualizará un Sistema Integrado de Información, el cual será consultado por las compañías aseguradoras que expidan el seguro Obligatorio de Accidentes, para aplicar el incentivo del que trata el artículo 2.

Artículo 5. Seguimiento a resultados en seguridad vial y medidas antievasión y antifraude del SOAT. Al inicio de cada legislatura se designará una subcomisión permanente compuesta por 6 miembros de las Comisiones Sextas Constitucionales del Congreso de la República, con el fin de adelantar una audiencia pública, para proponer medidas y hacer seguimiento de avances en materia de seguridad vial, de reducción de la evasión y el fraude en el SOAT, y de la suficiencia de los recursos de este seguro.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, se armoniza con las normas vigentes en la materia, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

AMANDA ROCIO GONZALEZ R. Senadora Ponente

# INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2020 SENADO

*por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen el trabajo sexual y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos.*



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2020 SENADO**  
 "Por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen el trabajo sexual y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos."

Bogotá D.C., 4 de junio de 2021

Doctor  
**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
 Vicepresidente  
 Comisión Séptima Constitucional Permanente  
 Senado de la República  
 Ciudad

**Asunto.** Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 233 de 2020 Senado, "Por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen el trabajo sexual y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos."

Honorable Vicepresidente:

En virtud de mi asignación como ponente y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate dentro del término establecido para tal efecto.

Atentamente,

**ORIGINAL FIRMADO**  
 Senador  
**Partido Social de Unidad Nacional "U"**  
 Bogotá D.C., 4 de junio de 2021

Doctor  
**JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA**

**Ritter López**  
 Edificio Nuevo del Congreso  
 Carrera 7 No. 8-68 Oficina 5318  
 Teléfono: 3825382

## 1. Trámite legislativo

El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría del Senador Armando Alberto Benedetti Villaneda. Fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 24 de agosto de 2020, publicado en la Gaceta del Congreso No. 806 de 2020 y repartido a la Comisión Séptima del Senado el 15 de septiembre de 2020.

### 2. Objeto de la iniciativa legislativa

Esta ley tiene como propósito establecer medidas para garantizar los derechos de las personas mayores de 18 años, que ejercen el trabajo sexual de una manera voluntaria y autónoma, así como regular el trabajo sexual y controlar su propagación dentro del territorio nacional. Asimismo, regular y establecer medidas a favor de las personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución, en sus diferentes modalidades, consentida no coaccionada; buscando dignificar a este grupo de personas, restableciéndoles sus derechos frente a la sociedad con acciones idóneas, necesarias e incluyentes, que sin lugar a dudas, son uno de los tantos grupos que ameritan de una especial protección constitucional y, que en más de las veces, las circunstancias socioeconómicas que experimenta el país convierten esta actividad de vieja data como una alternativa sostenible para suplir las necesidades básicas de las personas que la practican (sean hombres o mujeres) y de sus personas a cargo. De igual forma se busca implementar acciones estatales serias y conducentes, para controlar la proliferación de la actividad de la prostitución, en un marco de salubridad, seguridad y prevención por parte de la Administración.

### 3. Justificación

#### La prostitución en el contexto colombiano.

En nuestro ordenamiento jurídico en relación con la prostitución no se ha adoptado un modelo frente a este innegable fenómeno social, reticencia pública que ha generado una profunda ruptura a los derechos de las personas que se dedican a esta actividad y manera indirecta a todas las personas que se ven afectadas por la incidencia de tal realidad.

Existiendo un vacío legal al respecto, como quiera que si bien es cierto la prestación de servicios sexuales no está prohibida por el derecho positivo colombiano salvo el proxenetismo o el empleo de menores de edad, no lo es menos que no existen políticas nacionales serias y adecuadas conforme a tal práctica social, quedando temas de importancia mayúscula como: las condiciones de salubridad de los personas que se encuentran en situación, condición o estado de prostitución y por ende de sus clientes, temas de seguridad en su funcionamiento, en materia asistencial, laboral, social incluyente, de planeación, urbanismo e integración.

Bien es sabido que el Congreso de la República como órgano de representación popular tiene a su cargo de manera prevalente, regular todos los temas de vital importancia en el territorio colombiano, como se infiere del contenido literal y sentido obvio del artículo 150 y siguientes de la Constitución Política. Sin embargo, sin desconocer el trabajo del órgano legislativo, existen materias que no han sido de atención oportuna por esta rama del poder, y que se están en mora de ser legislados. Este vacío ha obligado a otras corporaciones como la Honorable Corte Constitucional por vía del control constitucional abstracto de las sentencias de constitucionalidad, y concreto en las providencias de tutela, a llenar o suplir esta deficiencia normativa.

La doctrina constitucional ha creado una importante línea jurisprudencial a través de sus *ratio decidendi* en torno al tema de la prostitución pese a la ausencia legal en la materia, catalogando a este grupo de personas como de especial protección constitucional, beneficiarios de una atención cuidadosa por parte de la Administración capaz de superar su situación vulnerable.

La primera sentencia en delimitar la naturaleza de la prostitución como una actividad inmoral más no proscrita, fue la T-620 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, como se lee: *"Para el Estado social de derecho la prostitución no es deseable, por ser contrario a la dignidad de la persona humana el comerciar con el propio ser. Pero no puede comprometerse en el esfuerzo estéril de prohibir lo que inexorablemente se va a llevar a cabo y por ello lo tolera como mal menor; es decir, como una conducta no ejemplar ni deseable, pero que es preferible tolerar y controlar, a que se esparza clandestina e indiscriminadamente en la sociedad, dañando sobre todo a la niñez y a la juventud.*

*Por otro lado, es conocido y aceptado el principio según el cual la ley positiva no puede prohibir todo lo que la moral rechaza, porque atentaría contra la libertad. De acuerdo con lo anterior, jurídicamente hablando puede decirse que en aras del derecho al libre desarrollo de la personalidad, las gentes pueden acudir a la prostitución como forma de vida, pero al hacerlo no pueden ir en contra de los derechos prevalentes de los niños, ni contra la intimidad familiar, ni contra el derecho de los demás a convivir en paz en el lugar de su residencia. Si se trata por varios medios de evitar que la mujer se prostituya, el Estado tiende a alejar ese mal ejemplo de las zonas residenciales, para evitar, entre otras, que la niñez y la juventud se vean impelidas hacia tan lamentable oficio. De ahí que no sea exacto presentar la prostitución como trabajo honesto, digno de amparo legal y constitucional, ya que está, por esencia, es una actividad evidentemente inmoral, en tanto que el trabajo honesto implica una actividad ética, porque perfecciona, realiza a la persona y produce un bien. Si no fuera así, la Carta no fundaría el Estado social de derecho en el trabajo.*

Mientras el trabajo es promocionado por el Estado; la prostitución no lo es, ni puede serlo; es decir, no puede caer bajo el amparo de que goza el trabajo. Más adelante la Corte hizo algunos juicios de constitucionalidad, relacionados indirectamente con la prostitución en las sentencias relativas a temas conexos, como la Sentencia C-172 de 2004 que estudió la Ley 833 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño que incluyó al ordenamiento jurídico colombiano el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados", adoptado en New York (USA), el 25 de Mayo de 2000, y la Sentencia C-636 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo, donde se ventilaron reparos de constitucionalidad al artículo 213 de la Ley 599 de 2000 Código Penal que tipificó el delito de "inducción a la prostitución", donde se enfatizó: *"Esta Corporación considera que no obstante la prostitución puede ser el resultado de una decisión libre, autónoma y voluntaria, el tipo penal acusado califica el dolo no de quien opta por prostituirse sino de quien induce, sugiere o en general promueve la prostitución o al comercio carnal, con la intención de lucrarse o de satisfacer los deseos de una tercera persona.*

Sobre la voluntariedad real de la decisión de prostituirse una persona y sus falacias, en el informe "Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: Una propuesta para enfrentarlas", Ana María Lara se expresa que *"la difícil situación socioeconómica de*

<p><i>algunas personas las estimula a buscar formas aparentemente fáciles de hacer dinero, lo que en la mayoría de los casos las convierte en víctimas de las bandas criminales organizadas que las someten a todo tipo de labores bajo engaños o por la fuerza. De esta manera, las redes de tratantes, aprovechándose de las condiciones de pobreza, del conflicto armado interno y de las ansias de un futuro mejor de muchos colombianos y colombianas, los someten a explotación sexual, a trabajos forzados y a otras situaciones similares, como en la época de la esclavitud.</i></p> <p>Estas razones hacen vulnerable a la población colombiana, presa fácil de los tratantes. A partir de 2010, con la sentencia T-629 de la Corte Constitucional, se establecen fundamentos jurídicos para considerar el trabajo sexual como un tipo de "trabajo", y se alienta a legislar sobre la mirada de los derechos laborales, teniendo en cuenta la dignidad humana, la libertad de expresión y las problemáticas conexas a esta actividad, tales como, prostitución infantil, trata de personas, entre otras. El trabajo sexual considerado como una actividad económica, y con el consentimiento pleno de quien la ejerce, necesita de una legislación efectiva para el cumplimiento de los derechos laborales, así como el acompañamiento del Estado a estas personas consideradas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>En 2013 el autor presentó esta iniciativa ante el Senado de la República con el fin de establecer medidas para garantizar la dignidad de las personas que ejercían la prostitución no forzada, a partir del reconocimiento de sus derechos como sujetos de especial protección constitucional, establecer acciones en su favor, y delimitar conductas de los establecimientos comerciales dedicados a la prestación de servicios vinculados a esta actividad. En aquella oportunidad fue archivada por tránsito de legislación.</p> <p><b>Aspectos relevantes del proyecto.</b></p> <p>Es evidente la necesidad y la deuda que existe por parte del Estado y en especial en cabeza del Congreso de la República como órgano de representación popular, de legislar en un tema como el trabajo sexual, que comporta una problemática de un alto impacto social, materializado en las diferentes personas, sean hombres o mujeres, quienes de manera voluntaria o coaccionada, ejercen el trabajo sexual como una fuente de ingresos que garantice su congrua subsistencia y la de sus familiares.</p>	<p>Paradójicamente en Colombia no existe una caracterización oficial de cuántas personas están en dicha condición. Esta iniciativa nos permitirá tener un control más detallado de esta población y de la actividad en cuestión, así como restablecer sus derechos y brindar nuevas posibilidades económicas y educativas.</p> <p><b>4. Marco legal</b></p> <p>Conforme a los fines del Estado que se desprenden del artículo 2° de la Constitución Nacional, que coincidan con otras medidas adoptadas legalmente para abolir el proxenetismo y todo tipo de esclavitud sexual, como lo es la Ley 1336 de 2009 "por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes", de la cual fue autor el senador Armando Benedetti.</p> <p>En cuanto a disposiciones con rango legal o normativo que deben ser traídas a colación con el tema encontramos el Código Nacional de Policía en su capítulo III denominado "Ejercicio de la prostitución", el artículo 42 define, el ejercicio de la prostitución como tal, no da lugar a la aplicación de medidas correctivas por razones de perturbación a la convivencia, toda vez que las personas en situación de prostitución se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad para ser víctimas de trata de personas, explotación sexual o feminicidios, todas formas de graves violencias de género contra población tradicionalmente discriminada, excepto cuando se incurra en los comportamientos contrarios a esta. Adicionalmente en dicho Código se establecen los requisitos de los establecimientos dedicados a esta profesión, así como los derechos y deberes de quien la ejerce. Se definen además multas y sanciones a quienes incumplan dichas disposiciones.</p> <p><b>5. Marco internacional</b></p> <p>El convenio 190 de OIT incorpora en un instrumento de derecho internacional de los derechos humanos, las formas de violencia y acoso. Ya la Convención de CEDAW, en su artículo 11.c., define el derecho de las mujeres a escoger libremente su profesión, a tener</p>
<p>una seguridad social, a proteger la maternidad. La Convención de Belem, en su artículo 1.b., enmarca la aplicación de ese mecanismo en las violencias sufridas en el mundo del trabajo y particularmente el acoso sexual en el lugar de trabajo como una forma de violencia contra la mujer; así mismo, ese artículo establece el abuso sexual, la trata de personas y la prostitución forzada como una forma de violencia contra la mujer.</p> <p><b>6. Derecho comparado</b></p> <p><b>México.</b></p> <p>El reconocimiento de sus derechos laborales, comenzó con la posibilidad de realizar su trabajo en la vía pública. Continuó cuando el pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, modifica el <i>Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal</i> en 1988, e incluye la queja vecinal como elemento probatorio para poder detener a hombres y mujeres que ofrecieran sexo comercial en la vía pública. Posteriormente, en 1994, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emite la <i>Recomendación 8/94</i>. En 1997 una Comisión Plural de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, emite un "<i>Punto de Acuerdo</i>" y conminan a las autoridades correspondientes a respetar la Recomendación 8/94 y a que se integre "una comisión interdelegacional para la realización del estudio entre sexoservidoras, autoridades y la representación vecinal existente, que les permita con imparcialidad, responsabilidad y objetividad establecer las condiciones reales bajo las cuales se ejercerá la actividad del sexo servicio hasta en tanto se expida el ordenamiento legal que lo norme". En 2000, el Secretario de Salud de entonces publica en la <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i>, la suspensión de la <i>expedición de la credencial de CONASIDA y su resello trimestral</i>; por haberse prestado para la extorsión y para según él, "<i>finés ilícitos a los de prevención y control sanitario</i>". Mas adelante, los convenios establecidos entre vecinos y trabajadoras o trabajadores sexuales, firmados en la última administración priista del Departamento del Distrito Federal, obtuvieron la fuerza de ley con el <i>Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal</i> del 19 de noviembre del 2004. Finalmente, en el 2013, una jueza federal del Poder Judicial de la Federación, obliga al Gobierno del Distrito Federal a reconocer como trabajadoras no asalariadas, a las/los trabajadoras/es sexuales que laboran en el Distrito Federal, cuando no exista una relación obrero patronal reglamentada en la Ley Federal del Trabajo, incluyendo el derecho a formar sindicatos.</p>	<p><b>Europa y Oceanía.</b></p> <p>En los países desarrollados, donde la normatividad nacional/ local es más amplia en cuanto a la protección de las trabajadoras sexuales, Alemania y Holanda y al otro lado del mundo Nueva Zelanda, responden a un modelo avanzado de reglamentación, pues no sólo se incluye regulación en materia de salud pública, urbanismo, manejo del suelo y políticas de prevención de delitos próximos a la actividad, sino que también incluyen garantías y derechos para quienes ejercen el oficio. En Holanda el empresario debe concretar un acuerdo laboral escrito, debe garantizar la seguridad del servicio en términos sanitarios, las localidades han de contar con oficinas para presentar quejas contra la administración de los negocios de esta índole. En Alemania se ha previsto una mayor cobertura social, facilitando a las y los trabajadores sexuales que su actividad esté legalmente asegurada, bien como trabajo por cuenta ajena, bien de manera autónoma o independiente. Igualmente se reconocen límites al poder de subordinación patronal, dadas las características del servicio que se presta y en las que debe primar la voluntad de quien desarrolla directamente el trabajo. Sólo caben exigencias en términos de tiempo y lugar del trabajo. Tienen derecho a prestaciones sociales (previa cotización), atención médica en la sanidad pública, derecho al seguro de desempleo y pensión de jubilación. Por su parte en Nueva Zelanda A partir de 2003, se han dispuesto medidas dirigidas tanto a quienes ejercen la prostitución, como a los que sacan provecho de lo que este "negocio" produce, todos los cuales deben cumplir con requerimientos de salud, seguridad y orden público. Se reconocen derechos a los trabajadores sexuales relacionados con sus libertades y también con el acceso a beneficios propios de quien emplea su fuerza de trabajo.</p> <p><b>7. Conceptos</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional emitió concepto frente al proyecto en estudio manifestando las siguientes consideraciones particularmente ante el artículo 12 que establece una obligación para dicha cartera:</p> <p>Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional manifiesta que la propuesta de diseñar estrategias para garantizar el acceso a la educación de personas que ejercen el trabajo</p>

<p>sexual estaría contenida en el Decreto 3011 de 1997 - Decreto 1075 en el ARTÍCULO 2.3.3.5.3.2.5. (...) En ese sentido, las disposiciones normativas del Decreto 3011 de 2017 aplica para todas las personas mayores de 18 sin importar su condición social. Por lo cual consideramos que ya normativamente existe el marco para poder promover el acceso a la educación de las personas que ejercen el trabajo sexual. Lo anterior es así porque la educación se concibe, en el marco del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 115 de 1994 — Ley General de Educación —, como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes; y está dirigida a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social, esto significa que es un derecho universal, por ende, a ella puede acceder cualquier persona, sin distinción alguna.</p> <p>De otra parte, respecto al otorgamiento de apoyos financieros para adelantar estudios de educación superior, es pertinente indicar que el Ministerio de Educación Nacional viene realizando esfuerzos significativos para el fomento del acceso a la educación superior mediante la destinación de recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad, para que accedan al servicio público de educación superior dentro del territorio nacional. Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha adelantado acciones para el fortalecimiento de la educación superior, y definió, en las bases del "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" expedido mediante Ley 1955 de 2019, como objetivo en materia de educación superior: "(...) impulsar una educación superior incluyente y de calidad: para esto, el Ministerio de Educación Nacional ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar sus esquemas de financiación, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales urbanorurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel. (...) Así, las principales apuestas del gobierno comprenden: (...) 3) Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable: garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a instituciones públicas de educación superior con un esquema</p>	<p>gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento), focalizados de acuerdo con el puntaje en el Sisbén. Este beneficio estará asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante (desempeño académico, permanencia y graduación).</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional aprovechará la experiencia del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en temas de inclusión social y atención a grupos vulnerables, para brindar un mayor acompañamiento a los beneficiarios de este programa y a sus familias, de forma tal que se facilite su tránsito por la educación superior.</p> <p>Lo anterior evidencia que el país cuenta con una política pública consolidada de otorgamiento de apoyos económicos de diferente índole y reconoce las particularidades de la población para facilitar su acceso a la educación superior, situación que incluye a las y los trabajadores sexuales; por lo que, aunque se considera loable la iniciativa contemplada en el proyecto de ley, como se mencionó anteriormente ya existen tanto en el marco normativo y las estrategias desarrolladas por el Gobierno nacional dirigidas a los diferentes grupos poblacionales.</p> <p>Adicionalmente, el MEN advierte sobre consideraciones de tipo fiscal observando que el proyecto carece de un análisis del impacto fiscal en su exposición de motivos, en relación con los costos que generarían la concentración de esfuerzos administrativos por parte de las entidades territoriales en educación para garantizar las condiciones necesarias a fin de garantizar el derecho a la educación de trabajadores y trabajadoras sexuales; así como la creación de un programa de becas, en los términos del artículo 12. Por lo tanto, es necesario incluir un informe detallado sobre el impacto fiscal del citado artículo, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como la fuente de financiación del programa de becas propuesto en el proyecto de ley.</p> <p><b>8. Contenido de la iniciativa</b></p> <p>En este informe de ponencia para primer debate, el proyecto de ley consta de 27 artículos que establecen el objeto de la iniciativa, sus principios y naturaleza jurídica, la facultad de asociación de los trabajadores sexuales, sus garantías, sus deberes, así como la creación</p>
<p>de una oficina de protección de esta población adscrita al Ministerio del Trabajo y de una política pública.</p> <p>En relación con los establecimientos comerciales, estipula disposiciones en materia de los horarios, su acreditación, el límite en la cantidad de los mismos que habrán en los territorios, medidas sobre urbanismo y cargas tributarias.</p> <p>En relación con las personas que contratan estos servicios, contempla sus deberes.</p> <p><b>9. Pliego de modificaciones</b></p> <p>Teniendo en cuenta lo observado por el Ministerio de Educación Nacional, se elimina el artículo 12, siendo esta la única modificación.</p> <p><b>10. Conflicto de interés</b></p> <p>De conformidad con los artículos 1 y 3 de la ley 2003 de 2019 que modificaron los artículos 286 y 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a) y b) de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.</p> <p><b>11. Impacto fiscal.</b></p> <p>Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de Ley, nos remitimos a la Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional:</p> <p><i>"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley</i></p> <p><small>1 Honorable Corte Constitucional, Sentencia C-625 del diez (10) de agosto dos mil diez (2010) M.P. Honorable Magistrado Nilson pinilla, disponible en <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-625-10.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-625-10.htm</a></small></p>	<p>y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.</p> <p>Ello en tanto (I) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (II) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.</p> <p>Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.</p> <p>Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.</p> <p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder</p>



<p><i>Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.</i></p> <p><i>De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada."</i></p> <p>De la misma manera, el inciso primero del artículo 334 de la Nuestra Carta Política, así como su parágrafo, consagran que en tratándose de gasto público social y de derechos fundamentales, no puede alegarse impacto fiscal. Sin embargo, en atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, se solicitó concepto de la cartera de Hacienda y Crédito Público el día 28/09/2020, sin que hasta el momento de radicación de esta peticion se haya tenido conocimiento de respuesta formal.</p> <p><b>12. Proposición</b></p> <p>En virtud de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Ponencia Positiva y solicitar a la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al <b>Proyecto de ley número 233 de 2020 Senado</b> "Por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen el trabajo sexual y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos." con el texto propuesto a continuación.</p> <p>Atentamente,</p>	<p><b>ORIGINAL FIRMADO</b>  <b>Senador</b>  <b>Partido Social de Unidad Nacional "U"</b></p> <p><b>13. Texto propuesto</b></p> <p>PROYECTO DE LEY NÚMERO DE 20 SENADO "Por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen el trabajo sexual y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos."</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene como propósito establecer medidas para garantizar los derechos de las personas mayores de 18 años, que ejercen el trabajo sexual de una manera voluntaria y autónoma, así como regular el trabajo sexual y controlar su propagación dentro del territorio nacional.</p> <p>Artículo 2. Principios prevalentes. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución Política en su parte axiológica y en los diferentes Tratados Internacionales ratificados por</p>
<p>Colombia, y que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, las disposiciones de esta ley se regirán por los principios de, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, libertad, dignidad humana, solidaridad, buena fe, pro homine, oficiosidad, eficacia, prevención, primacía del derecho sustancial, realidad sobre las formas y auto tutela administrativa.</p> <p>Artículo 3. Definiciones</p> <p>Trabajo sexual: Se considera aquella actividad voluntaria y autónoma mediante la cual una persona mayor de 18 años sin ningún tipo de discapacidad cognitiva o mental, presta servicios sexuales a otras personas a cambio de una remuneración económica, para beneficio propio. El trabajo sexual, será habilitante cuando se cumplan los criterios establecidos en el artículo 8 de la presente ley.</p> <p>Artículo 4. Naturaleza Jurídica. El trabajo sexual, de acuerdo a la definición establecida en el artículo 3 de la presente ley, es una actividad independiente y voluntaria lícita, que debe ser regulada por el Estado para garantizar que las personas que la ejercen, gocen de protección legal y asistencial. Por lo tanto, tiene el mismo amparo legal de las demás conductas catalogadas jurídicamente como oficios o empleos autónomos.</p> <p>Toda persona que ejerza el trabajo sexual de forma habilitada, puede prestar sus servicios en locales o casas debidamente acreditadas, administrando su organización en forma individual o colectiva.</p> <p>Artículo 5º Organización de trabajadores y trabajadoras sexuales. Las Personas que ejerzan el Trabajo Sexual podrán organizarse en cooperativas, asociaciones, fundaciones, empresas comunitarias, Organizaciones No Gubernamentales e instituciones privadas o cualquier forma de organización que propendan por su progreso, desarrollo y por el mejoramiento de su nivel de vida.</p> <p>Artículo 6. Caracterización de la población. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en coordinación con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, desarrollará un estudio que permita la caracterización de la población en ejercicio del Trabajo Sexual, a nivel nacional, regional y local, con el fin de desarrollar un diagnóstico y dar los lineamientos para que las autoridades competentes diseñen las políticas, planes y</p>	<p>programas pertinentes. Para ello dispondrá de un plazo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>Artículo 7. Garantías para las personas que ejercen el trabajo sexual, las personas que ejercen el trabajo sexual son titulares de los siguientes derechos que deben ser reconocidos y respetados por las autoridades públicas y los particulares:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recibir orientación e información de las autoridades sobre sus derechos y las normas, mecanismos y acciones tendientes a garantizarlos.</li> <li>2. Ejercer libremente su trabajo, en igualdad de condiciones respecto de cualquier otro trabajador.</li> <li>3. Acordar libremente una retribución justa.</li> <li>4. No ser revictimizadas, ni violentadas emocional, verbal o físicamente, por parte de las diferentes autoridades, en actuaciones de carácter policial, administrativo o judicial poniendo en duda su calidad de víctima de algún delito, contravención o vulneración de sus derechos.</li> <li>5. No ser violentadas ni agredidas emocional, verbal o físicamente, por parte de sus clientes, usuarios y otros trabajadores objeto de la presente ley.</li> <li>6. Desempeñar en condiciones dignas, saludables, higiénicas y seguras el trabajo sexual de conformidad con las disposiciones que reglamente el Ministerio de Salud.</li> <li>7. La actividad de quien ejerce o haya ejercido el trabajo sexual, no sea divulgada a terceros sin su expresa autorización, de acuerdo con su derecho fundamental a la intimidad.</li> <li>8. Que se les reconozca judicial o extrajudicialmente, las obligaciones económicas propias de los servicios sexuales que prestan, sin que pueda alegarse objeto o causa ilícita en la prestación negocial.</li> <li>9. Que se garantice la afiliación y cobertura del Sistema General de Seguridad Social en salud, riesgos laborales y pensión en todo el territorio nacional.</li> <li>10. Que se garantice por parte del Sistema de Seguridad Social en Salud la protección de sus derechos sexuales y reproductivos y la atención adecuada a la prevención, protección y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual (ITS).</li> <li>11. Que se garantice por parte del Sistema de Seguridad Social en Salud, que quienes ejercen el trabajo sexual, accedan de forma gratuita a la vacuna del virus del papiloma</li> </ol>

<p>humano (VPH), del virus de hepatitis B (HBV) y las vacunas de otras infecciones de transmisión sexual (ITS) que llegaren a ser aprobadas.</p> <p>12. Que las personas que ejercen el trabajo sexual participen de forma permanente en la formulación e implementación de políticas públicas, programas o proyectos que les conciernen y que sean compatibles con los fines de esta norma.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las garantías anteriormente mencionadas, estableciendo las entidades a nivel nacional y territorial que se encargará de la vigilancia y control de las mismas, de conformidad con las competencias asignadas en la Constitución y la ley. Para ello dispondrá del plazo de (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2. En el marco del artículo 25 de la Ley 1438 de 2011, el Ministerio de Salud impulsará iniciativas de participación social de las personas que ejercen el trabajo sexual en la actualización del Plan de Beneficios o el instrumento que lo reemplace previsto en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de que se tengan en cuenta sus requerimientos específicos en salud mental y física.</p> <p>Artículo 8. Deberes de quienes ejercen el trabajo sexual. Son deberes de todo trabajador sexual:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prestar todos los servicios sexuales con el uso permanente y adecuado del preservativo.</li> <li>2. Participar, en el curso habilitante que debe contener nociones básicas en Mecanismos de Protección constitucionales, Derechos humanos, educación en salud sexual, equidad de género y derechos laboral, civil y penal.</li> <li>3. Portar el documento de identidad y el carnet de afiliación al sistema general de seguridad social en salud.</li> <li>4. Responsabilizarse de su autocuidado en salud, realizándose controles médicos periódicos de enfermedades infectocontagiosas y de transmisión sexual cada 3 meses, en las EPS o las entidades de salud que hagan sus veces y portar sus resultados.</li> <li>5. Asistir al servicio de salud para las actividades de promoción y prevención de enfermedades físicas y/o mentales, organizados por las autoridades nacionales, departamentales y distritales, así como en caso de enfermedad o embarazo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Colaborar con las autoridades sanitarias que ejercen la prevención y el control de las enfermedades de transmisión sexual y atender sus indicaciones.</li> <li>7. Participar, por lo menos veinticuatro (24) horas al año, en jornadas de información y educación en salud, derechos humanos y desarrollo personal, las cuales serán certificadas por el Ministerio de Salud, las Secretarías Departamentales, Distritales y/o municipales de salud; el Departamento para la Prosperidad Social o la entidad que haga sus veces, y/o las entidades territoriales encargadas de la atención social a nivel departamental, distrital y/o municipal del lugar donde ejerzan el trabajo sexual.</li> <li>8. Abstenerse de presionar u obligar a los clientes y/o usuarios de servicios sexuales a consumir cualquier tipo de sustancias psicoactivas, psicotrópicas u otras que pongan en riesgo su salud y su vida.</li> </ol> <p>Parágrafo 1. El incumplimiento y desconocimiento de los deberes mencionados en el artículo anterior, darán lugar a multas de uno (1) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las medidas correctivas contenidas en el Código Nacional de Policía y a la comisión de las conductas punibles que pudieren configurarse.</p> <p>Parágrafo 2. Las multas relacionadas en el parágrafo anterior deben ser canceladas en el término correspondiente ante las autoridades distritales o municipales encargadas. Dichos recaudos deben ser utilizados para la creación de políticas, estrategias de prevención de enfermedades de transmisión sexual, entre otras, dirigidas a personas que realicen el trabajo sexual.</p> <p>Artículo 9. Oficina de protección al trabajador y la trabajadora sexual. En el entorno del Ministerio de Trabajo, créase la Oficina de Protección al trabajador y la trabajadora sexual, integrada por: a) El personal del Ministerio del Trabajo. b) 3 representantes de las organizaciones o asociaciones de personas trabajadoras sexuales.</p> <p>Artículo 10. Son funciones de la Oficina de Protección al trabajador y la trabajadora sexual.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Intervenir en la reglamentación de la presente ley.</li> <li>b) Asesorar a las entidades territoriales en materia de trabajo sexual, cuando estos lo requieran.</li> </ol>
<p>c) Velar por el cumplimiento de la presente ley y de su reglamentación.</p> <p>d) Promover el acceso, de quienes ejercen el trabajo sexual, a información y asesoramiento médico y jurídico.</p> <p>e) Intervenir en los medios para la incorporación de quienes ejercen el trabajo sexual al régimen de Seguridad social.</p> <p>f) Asesorar sobre el acceso a la educación primaria, secundaria, técnica o universitaria; intervenir en la adjudicación de becas.</p> <p>Artículo 11. Política pública de atención y apoyo a las personas que ejercen el trabajo sexual. El Gobierno Nacional en coordinación con los Entes Territoriales, deberá diseñar una política pública de atención y apoyo a las personas que ejercen el trabajo sexual, con el fin de garantizar sus derechos. Parágrafo. Esta política deberá ser implementada en el término de un año, contado a partir de la vigencia de ésta ley, por parte de las dependencias y entidades encargadas de la atención social a nivel Departamental, Distrital y/o Municipal. Se garantizará la participación ciudadana de las personas que ejercen el trabajo sexual, en el proceso de formulación, implementación y evaluación de la política. Lo anterior deberá ser reglamentado en el plazo de un (1) año, a partir de la vigencia de la presente Ley.</p> <p>Artículo 12. Controles. Es deber de los Ministerios de Salud, Trabajo y Educación, según sea su competencia; de la Defensoría del Pueblo; de la Procuraduría General de la Nación; de la Contraloría General de la República, de los entes territoriales, y la ciudadanía velar por el cumplimiento de la política pública de atención y apoyo a las personas que ejercen el trabajo sexual; garantizar efectivamente el cumplimiento de sus derechos y las demás disposiciones contenidas en la presente ley.</p> <p>Las entidades aquí mencionadas, deberán presentar informes anuales sobre los programas desarrollados para el cumplimiento de esta disposición y publicar periódicamente su gestión en la página web, con el fin de informar a la ciudadanía.</p> <p>Artículo 13. Deberes de los clientes y/o usuarios de servicios sexuales. Quienes accedan a los servicios del trabajo sexual en calidad de clientes y/o usuarios, deben observar los siguientes parámetros:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acceder a la actividad sexual en condiciones de seguridad, salubridad y respeto por los derechos de quienes prestan los servicios.</li> <li>2. Responsabilizarse de su autocuidado en salud, realizándose controles médicos periódicos de infecciones de transmisión sexual, en las EPS o las entidades de salud que hagan sus veces.</li> <li>3. Para el desarrollo seguro de la actividad, acceder a la prestación de servicios sexuales, única y exclusivamente con el uso del condón.</li> <li>4. Atender las indicaciones de las autoridades sanitarias que ejercen la prevención y el control de las infecciones de transmisión sexual.</li> <li>5. Tratar dignamente a las personas que prestan servicios sexuales, evitar su estigmatización, cualquier tipo de discriminación, rechazo y censura y la violación de sus derechos</li> <li>6. Cancelar los valores pactados por la prestación de los servicios sexuales.</li> </ol> <p>Artículo 14. Deberes de los establecimientos comerciales. Los propietarios, tenedores, arrendatarios, administradores o encargados de establecimientos donde se ejerza el trabajo sexual y se desarrollen actividades conexas, cualquiera que sea su denominación, deben observar los siguientes comportamientos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obtener permiso de funcionamiento por parte de la Secretaría de Gobierno de la entidad territorial donde opera.</li> <li>2. Obtener licencia de construcción y cumplir con las normas urbanas referentes a los usos del suelo y edificabilidad, contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y las normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten.</li> <li>3. Obtener para su funcionamiento el concepto sanitario expedido por la Secretaría Distrital o Municipal de Salud o el delegado de la entidad territorial donde opera.</li> <li>4. Cumplir con todas las normas referentes a la intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas, podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva.</li> <li>5. Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción, donde conste el nombre del propietario y la actividad económica que realmente realiza.</li> </ol>

<p>6. Obtener licencia de funcionamiento por parte de las entidades territoriales competentes, que constate que el establecimiento cumple con las condiciones necesarias para la prestación de servicios sexuales en condiciones de salubridad y respeto por el derecho a la privacidad y la intimidad.</p> <p>7. Proveer o distribuir a las personas que ejercen el trabajo sexual y a quienes utilizan sus servicios, protecciones especiales de acuerdo con lo establecido por las aseguradoras de riesgos laborales o quien haga sus veces y por las autoridades sanitarias, contando con la asesoría de organizaciones internacionales y no gubernamentales.</p> <p>8. Proveer de forma gratuita y permanente el condón masculino y/o femenino y los demás insumos de calidad necesarios para la prestación de servicios sexuales, en respeto de los derechos fundamentales, sexuales y reproductivos de quienes ejercen el trabajo sexual de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Salud y de Protección Social.</p> <p>9. Asistir como propietario, administrador y empleado del establecimiento, por lo menos veinticuatro (24) horas al año, a jornadas de información y educación en salud sexual, equidad de género y derechos humanos, y a jornadas de prevención de violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes, las cuales serán certificadas por las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de salud del lugar donde opere.</p> <p>10. Tratar dignamente a las personas que ejercen el trabajo sexual, evitar su estigmatización, cualquier tipo de discriminación, rechazo y censura y la violación de sus derechos humanos.</p> <p>11. Bajo ninguna circunstancia ejercer o permitir actos de maltrato o violencia social, física, psicológica o sexual contra las personas que ejercen el trabajo sexual. En caso de incumplimiento, estarán sujetos a las disposiciones del Código Penal y la Ley 1257 de 2008.</p> <p>12. No permitir o propiciar el ingreso de niños, niñas y adolescentes a los establecimientos. Se permitirá a las autoridades que determine el Gobierno Nacional inspeccionar la presencia de los mismos e implementar medidas de protección especial para aquellos que se encuentren allí, de acuerdo con el artículo 20 y el numeral 5 artículo 89 del Código de Infancia y Adolescencia. La presencia de menores de 18 años al interior de los establecimientos objeto de la presente ley, dará lugar al cierre inmediato del mismo o el retiro de la licencia o permiso de funcionamiento, de conformidad con el procedimiento previsto en el Código Nacional de Policía. Así mismo, se adelantarán las investigaciones penales a las que haya lugar.</p>	<p>13. No permitir ningún tipo de abuso o explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, tal y como está establecido en el Capítulo IV del Código Penal, la Ley 1336 de 2009 y el Código de Infancia y Adolescencia, artículo 20 numeral 4 y 5.</p> <p>14. Cumplir las políticas de prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y fijar en un lugar visible el compromiso de los establecimientos frente a su cumplimiento. De conformidad con lo establecido en la Ley 1336 de 2009, la Ley 679 de 2001 y demás normas relacionadas.</p> <p>15. En ningún caso podrán almacenar, distribuir, reproducir o mostrar material pornográfico explícito o sugerido que involucren niños, niñas y/o adolescentes. Tal y como está establecido en la Ley 985 de 2005, el Código Penal y las demás normas que las complementen, deroguen o modifiquen.</p> <p>16. No inducir o constreñir al ejercicio de trabajo sexual o impedir, a quien lo realiza, retirarse del mismo si fuere su deseo. Tal y como está establecido en la Ley 985 de 2005, el Código Penal y las demás normas que las deroguen o modifiquen.</p> <p>17. No favorecer o propiciar la trata de personas de acuerdo con lo establecido en la Ley 985 de 2005, el Código Penal y las demás normas que las deroguen o modifiquen. Para tales efectos, se fijarán avisos donde se indiquen los números o líneas de atención establecidos por el Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 985 de 2005.</p> <p>18. No permitir el ingreso a los establecimientos objeto de la presente ley de sustancias psicoactivas, psicotrópicas u otras que pongan en riesgo la salud y la vida; ni obligar a quienes ejercen el trabajo sexual o a los clientes, a consumirlas. De igual manera, bajo ninguna circunstancia ofrecer comisiones que motiven la ingesta de alcohol u otras sustancias.</p> <p>19. No permitir el porte ni el tráfico de armas corto punzantes ni de las armas establecidas en el Decreto 2535 de 1993, dentro del establecimiento.</p> <p>20. Concertar las jornadas de trabajo con las personas que ejercen el trabajo sexual, de acuerdo con las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.</p> <p>21. Cancelar los tributos y demás cargas fiscales contempladas en el ordenamiento jurídico.</p> <p>22. Permitir la presencia de las autoridades públicas alrededor de los establecimientos de comercio, a fin de garantizar la seguridad de las personas que ejercen el trabajo sexual, los clientes y/o usuarios servicios sexuales. De igual manera, dotar de un timbre o recurso para llamado de emergencia a cada uno de los sitios dedicados a la prestación de</p>
<p>servicios sexuales como garantía para la seguridad personal de quienes ejercen el trabajo sexual.</p> <p>23. Garantizar la afiliación y el pago de la cotización al Sistema General de Seguridad Social de sus trabajadores y/o empleados junto con los demás derechos laborales consignados en el Código Sustantivo de Trabajo.</p> <p>24. Establecer un reglamento interno que contenga las normas sobre el funcionamiento del establecimiento, conforme a los lineamientos de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. El desconocimiento de los deberes mencionados en el artículo anterior, darán lugar a multas de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las medidas correctivas contenidas en el Código Nacional de Policía y a la comisión de las conductas punibles que pudieren configurarse.</p> <p>Parágrafo 2°. Las multas relacionadas en el parágrafo anterior deben ser canceladas en el término correspondiente ante las autoridades distritales o municipales encargadas, una vez recaudadas, deben ser utilizadas para la creación de políticas, estrategias de prevención de enfermedades de transmisión sexual, entre otras, dirigidas a personas que realicen el trabajo sexual.</p> <p>Parágrafo 3. El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los deberes anteriormente mencionados, estableciendo las entidades a nivel nacional y territorial que se encargará de la vigilancia y control de los mismos, de conformidad con las competencias asignadas en la Constitución y la ley. Para ello dispondrá del plazo de (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 4. El desconocimiento de los deberes antes señalados dará lugar a las multas y sanciones contenidas en el Código de Policía; la Ley 232 de 1995 y las demás normas que los complementen, deroguen o modifiquen. En los casos contemplados en el Código Penal, se procederá a la judicialización de las conductas punibles que tuvieren lugar. El Gobierno Nacional reglamentará estas disposiciones en el plazo de (1) año a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 5. El Ministerio de Salud reglamentará las medidas tendientes a garantizar la salubridad, las condiciones de higiene, saneamiento y protección a la salud sexual y</p>	<p>reproductiva de quienes ejercen el trabajo sexual que deberán observar todos los establecimientos objeto de la presente ley. Para ello dispondrá del término de un (1) año, contado a partir de la promulgación de la misma.</p> <p>Parágrafo 6. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo generará en el término de un (1) año una política de incentivos para el reemplazo de establecimientos dedicados al trabajo sexual y actividades conexas por otra actividad económica.</p> <p>Artículo 16. Responsabilidad de los Establecimientos Comerciales. En los casos en que se compruebe que se ha puesto en riesgo la vida y la salud de algún cliente, usuario, trabajador y/o empleado, debido al consumo de sustancias psicoactivas, psicotrópicas u otras que atenten contra la salud de las personas; o cualquier otra actividad desarrollada al interior de los establecimientos, dará lugar a la aplicación de sanciones de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, y demás normas que lo modifiquen o deroguen.</p> <p>Las sanciones corresponden a: 1. La suspensión parcial o definitiva del permiso o licencia de funcionamiento. 2. El cierre definitivo del establecimiento, con anotación en el respectivo registro de la Cámara de Comercio.</p> <p>Artículo 17. Cargas tributarias. Corresponde a los establecimientos objeto de la presente ley cumplir con las cargas tributarias establecidas de conformidad con las normas fiscales vigentes.</p> <p>Parágrafo. Con base en la información suministrada por las autoridades distritales y Municipales, corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), realizar operativos de inspección, control y vigilancia permanentes a los establecimientos de comercio referidos en la presente ley, y adoptar las medidas que son de su competencia.</p> <p>Artículo 18. La autoridad distrital pertinente impondrá un límite máximo de establecimientos comerciales dedicados a la actividad objeto de esta ley por distrito, que en ningún caso podrá ser superior a nueve (9) establecimientos comerciales.</p>

<p>Parágrafo. Este límite podrá ser modificado por la autoridad distrital pertinente obedeciendo los fines constitucionales y legales que motivan la presente ley, esta modificación no podrá superar el número máximo establecido por el artículo 24 de la presente ley y podrá ocurrir únicamente una (1) vez cada año.</p> <p>Artículo 19. Acreditación. Es deber inobjetable que todos los establecimientos de comercio objeto de la presente ley, que acudan a las autoridades distritales o municipales donde operan los mismos, para que sean verificadas en rigor cada una de las obligaciones y permisos de que trata el artículo 15 de la presente norma y que constituyen un requisito necesario e indeclinable para su funcionamiento, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente norma.</p> <p>Parágrafo 1. La inobservancia de la acreditación genera una multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes dependiendo de su gravedad y afectación a la colectividad, en caso de reincidencia se genera suspensión hasta por 2 meses, y luego el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si se continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2. Las multas relacionadas en el parágrafo anterior deben ser canceladas en el término correspondiente ante las autoridades distritales o municipales encargadas, una vez recaudadas, deben ser utilizadas para la creación de políticas, estrategias de prevención de enfermedades de transmisión sexual, entre otras, dirigidas a personas que realicen el trabajo sexual.</p> <p>Artículo 20. Horarios. Todos los establecimientos comerciales objeto de la presente ley, se rigen por el horario que fije cada distrito o municipio para los establecimientos de entretenimiento y de expendio y consumo de bebidas alcohólicas, sin que sea válido evadir sus efectos, simulando o empleando denominaciones diferentes, en virtud del principio de la realidad sobre las formas.</p> <p>Artículo 21. Urbanismo. En los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, deberán preverse las situaciones en las que primen los usos residenciales, institucionales o educativos sobre los usos incompatibles o usos restringidos de comercio y de servicio relacionados con el ejercicio del trabajo sexual. Sin</p>	<p>perjuicio de la garantía de infraestructura social y acceso a servicios sociales y comunitarios que deben ofrecerse en las zonas donde se ejerza el trabajo sexual.</p> <p>Parágrafo 1. Los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen o reglamenten, fijarán los sitios donde se podrán localizar los establecimientos para la prestación de servicios sexuales, así como las condiciones y restricciones a las que deben sujetarse de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4002 de 2004.</p> <p>Parágrafo 2. Las autoridades administrativas de los municipios y distritos tendrán (1) año para relocalizar en las zonas permitidas por el Plan de Ordenamiento Territorial los establecimientos en los que se ejerce el trabajo sexual o actividades conexas.</p> <p>Artículo 22. Entes Territoriales. Es deber de los entes territoriales implementar las disposiciones de la presente ley de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, así como garantizar a las personas que ejercen el trabajo sexual un trato prioritario, junto con los demás sujetos de especial protección constitucional, dentro de los planes de inversión social y desarrollo. De conformidad con lo anterior, se destinará el presupuesto necesario para garantizar la financiación de los programas que se deriven de la implementación de esta norma.</p> <p>Parágrafo. También es deber de los entes territoriales, así como de los demás órganos de control, realizar actuaciones de inspección, control y vigilancia para que los derechos y deberes de los sujetos de la presente ley, sean acatados y cumplidos</p> <p>Artículo 23. Autoridades judiciales y órganos de control. La Fiscalía General de la Nación, los jueces de la República y Órganos de Control, velarán por el respeto y la materialización de los derechos de las personas que ejercen el trabajo sexual y harán seguimiento al cumplimiento de las disposiciones de la presente norma.</p> <p>Artículo 24. Prohibiciones. Está prohibido a los medios de comunicación televisivos, escritos, radiales, virtuales y páginas web que operan en el territorio colombiano prestar servicios de clasificados, realizar propagandas, presentar programas, concursos u ofrecer servicios donde se haga insinuación explícita o implícita de servicios sexuales y aquellos que guarden relación directa, so pena de ser multados de diez (10) a cien (100) salarios</p>
<p>mínimos legales mensuales vigentes por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y retirados o censurados los actos prohibidos.</p> <p>Parágrafo 1. Las multas relacionadas en el artículo anterior deben ser canceladas en el término correspondiente ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o las autoridades encargadas, una vez recaudadas, deben ser utilizadas para la creación de políticas, estrategias de prevención de enfermedades de transmisión sexual, entre otras, dirigidas a personas que realicen el trabajo sexual.</p> <p>Parágrafo 2. Corresponde a la Policía Nacional y cuerpos investigativos que cumplen funciones de policía judicial, coadyuvar para los medios virtuales y páginas web referidas no contravengan lo dispuesto, y en caso que estos lo hagan se comunique a las autoridades competentes.</p> <p>Artículo 25. Función social. Corresponde a los medios de comunicación televisivos, escritos, radiales y virtuales realizar campañas y cubrimientos de difusión sobre los derechos de las personas que ejercen el trabajo sexual.</p> <p>Artículo 26. Norma Aplicable. La presente norma es una ley especial y posterior, en consecuencia su aplicación será prevalente respecto de la Ley 232 de 1995, en todo aquello que contraría el sentido de ésta.</p> <p>Artículo 27. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p> <p><b>ORIGINAL FIRMADO</b>  <b>Senador</b>  <b>Partido Social de Unidad Nacional "U"</b></p>	<p><b>COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., a los diecisiete (17) días del mes de junio del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la <b>publicación en Gaceta del Congreso de la República</b>, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.</p> <p><b>NÚMERO DEL PRYECTO DE LEY:</b> No. 233/2020 SENADO</p> <p><b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR LA CUAL SE ESTABLECE UN TRATO DIGNO A LAS PERSONAS QUE EJERCEN EL TRABAJO SEXUAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ORIENTADAS A RESTABLECER SUS DERECHOS".</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <p style="text-align: center;">   <b>JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA</b>          SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA     </p>

## INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 356 DE 2020 SENADO, NÚMERO 248 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.*

Bogotá, D.C., junio 16 de 2021.

**Ref.** Informe de ponencia para tercer debate del **PROYECTO DE LEY 356 de 2020 SENADO, No. 248 de 2019 CÁMARA** "por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992".

Señora presidenta:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para tercer debate del **PROYECTO DE LEY 356 de 2020 SENADO, No. 248 de 2019 CÁMARA** "por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992".

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto.
3. Justificación del proyecto.
4. Impacto fiscal.
5. Posible conflicto de intereses.
6. Proposición.

### 1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio, es de autoría de los honorables representantes Martha Villalba Hodwalker, Emeterio Montes de Castro, Milene Jarava Díaz y Ciro Rodríguez Pinzón, radicado el día 30 de septiembre de 2019, publicado en la *Gaceta del Congreso* N.º 979 de 2019.

El presente proyecto de ley fue aprobado en primer debate por la comisión sexta constitucional permanente de Cámara de Representantes el día 13 de noviembre de 2019, con algunas modificaciones avaladas quedando constancia en el Acta 022 DE 2019.

humano y social que con el tiempo generan exclusiones que marcaran a los jóvenes desertores durante toda su vida de adultos.

El derecho a la educación se encuentra desarrollado en varias disposiciones normativas. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26 reza:

*"1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*

*2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (...)"*

Como también en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia establece que *"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley"*

En la misma línea, el artículo 68 preceptúa que *"Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá*

Posteriormente, fue aprobada en segundo debate el día 20 de abril de 2020 por la cámara de representantes de la Comisión Sexta Constitucional permanente.

En continuidad del trámite legislativo la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional del Senado De la Republica me designó como ponente único.

### 2. OBJETO DE LA INICIATIVA.

El propósito central del Proyecto de Ley es establecer una medida para combatir la deserción estudiantil a nivel universitario y garantizar la permanencia de los estudiantes en la actividad académica creando medidas que alivien el ámbito socioeconómico, eliminando obstáculos de acceso a la educación superior a través de varios instrumentos.

En virtud de lo anterior, la iniciativa pretende regular cuatro derechos que las Instituciones de Educación Superior, en adelante IES pueden exigir por razones académicas y administrativas, a saber:

- Derechos pecuniarios
- Derechos complementarios
- Derechos de grado
- Matrícula extraordinaria

Plantean que dentro de uno de estos cuatro derechos se establece una regulación que no vulnera el principio de autonomía universitaria, y por el contrario complementa la Corte Constitucional al establecer que el derecho a la educación es progresivo y así debe garantizar por parte del Estado.

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

El proyecto de ley tiene un alto impacto social, ya que busca establecer el derecho a la educación como un derecho de carácter fundamental, teniendo en cuenta que este permite el desarrollo de la persona y al mismo tiempo transforma la sociedad.

La deserción estudiantil es un flagelo que vivimos hace muchos años, siendo este un fenómeno que, sin importar el sistema educativo, independientemente del nivel de desarrollo, está presente.

La deserción es un problema educativo y así mismo social, toda vez que, es una enfermedad aguda en nuestro sistema de educación, que se ha tratado de erradicar con distintas reformas educativas, las cuales han dado buenos resultados, pero no son suficientes ya que no han sido continuas en el tiempo. Esta deserción lo cual es un fracaso escolar en cualquier nivel, es una catástrofe en el plano moral,

*ser obligada a recibir educación religiosa. Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado"*

En el artículo 69 de la CP, garantiza *"la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior"*.

Los anteriores textos normativos los traigo a colación teniendo en cuenta que nuestra carta magna establece la función social de la educación, la cual se convierte en un derecho fundamental, en donde el Estado, basado en las normas citadas, debe dar soluciones que controlen parcialmente los altos índices de deserción y logren mantener una tendencia creciente en la retención de estudiantes, mediante estrategias y estudios que exigen actitudes de precisión, sensibilidad y detección de las dinámicas efectivas inherentes a los sujetos desertores.

#### 3.1 Línea Jurisprudencial

Referente a la educación la Cortes Constitucional en sentencia T – 068 DE 2012 instituyó que *"El derecho a la educación superiores fundamental. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano."*

*El derecho a la educación es progresivo. Su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de este se opona al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido"*

Por otro lado, es necesario aclarar que aunque las universidades tienen su autonomía establecida por la misma constitución política en el artículo 69 ya traído a colación, estas tienen sus limitaciones, como lo plantea la sentencia T – 310 de 1999 “La autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior le impide la arbitrariedad, como quiera que únicamente las actuaciones legítimas de los centros de educación superior se encuentran amparadas por la protección constitucional”.

En tal sentido, la autonomía universitaria encuentra límites claramente definidos por la jurisprudencia emitida por la Honorable Corte Constitucional, a saber:

- a) La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común.
- b) La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.
- c) El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, las cuales no podrán ser contrarias a la ley ni a la Constitución.
- d) Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior.
- e) El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Por lo tanto, existe control estricto sobre la Ley que limita la autonomía universitaria.
- f) La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución. Es complejo, como quiera que involucra otros derechos de las personas.
- g) Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la igualdad. Por ende, la admisión debe corresponder a criterios objetivos de mérito académico individual.
- h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben reglarse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria.
- i) Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, son de naturaleza reglada, como quiera que las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa”. (Negrita fuera de texto)

Asimismo, la Corte comprobó “i) la efectiva imposibilidad del estudiante o de sus padres de cumplir con las obligaciones financieras pendientes con el establecimiento educativo; ii) que tales circunstancias encuentran fundamento en una justa causa y; iii) que el deudor adelantó gestiones dirigidas a lograr un acuerdo de pago o el cumplimiento de la obligación, dentro del ámbito de sus posibilidades y, por tanto, la actuación de la universidad de exigir el paz y salvo como requisito de grado a una persona en situación económica desfavorable vulnera el derecho a la educación”

Luego mediante sentencia T – 531 de 2014, la Corte Constitucional estudio una tutela en la cual un estudiante de odontología, que, por razones socioeconómicas, no pudo pagar completamente su matrícula, y a causa de esto la institución no le permitió el reingreso hasta tanto no estuviera el estudiante a paz y salvo con la institución. La corporación encontró que “i) el estudiante y su padre no podían pagar la deuda contraída; ii) eran personas que en ese momento contaban con recursos limitados, incluso para su subsistencia; y iii) le propusieron a la universidad celebrar un acuerdo de pago con base en su capacidad económica el cual no se pudo concretar. Con base en lo anterior, la Corte amparó el derecho a la educación y ordenó su reintegro a la institución educativa; asimismo, ordenó a la institución realizar un acuerdo de pago teniendo en cuenta la capacidad económica del estudiante”

Por otro lado, mediante sentencia T – 102 de 2017, la Corte Constitucional al revisar una acción de tutela de una estudiante de medicina que por no haber cancelado la matrícula, la universidad le sugirió aplazar el semestre y luego por el continuo incumplimiento del pago de las matrículas no le generaron mas volantes de pago de matriculo. En este caso la Corte sostuvo que “la autonomía universitaria se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales y legales, especialmente en lo que se refiere a la salvaguarda del derecho a la educación. Por tal motivo, de acuerdo con la Corte, el reglamento estudiantil no puede interferir con los mandatos del núcleo esencial del derecho a la educación, dentro de los cuales se encuentra incluida la permanencia en el sistema educativo. Por tal motivo, ordenó el reintegro de la accionante y, a su vez, realizar acuerdos de pago con la accionante que se ajusten a su capacidad económica actual”.

Se trae a colación el siguiente caso sucedido en la Universidad Libre de Cali<sup>2</sup>, “Debido al derecho de petición y la falta de matriculados para el internado, se tomó la decisión de aplazar la ceremonia de batas blancas. Un incremento desproporcional en la matrícula financiera del internado obligatorio 2020, de la facultad de medicina de la Universidad Libre seccional Cali, denunciaron

<sup>2</sup> 7 Publicado por Caracol Radio el 21 de enero de 2020, extraído de: [https://caracol.com.co/emisora/2020/01/21/cali/1579643910\\_273867.html](https://caracol.com.co/emisora/2020/01/21/cali/1579643910_273867.html).

Sin duda, el Estado en todo momento debe ser garante el derecho a la educación y así mismo a la igualdad en este. En tal sentido, la jurisprudencia a establecido que, “Ahora bien, específicamente respecto al principio de igualdad frente a las cargas públicas y la asignación de beneficios, la Corte Constitucional ha sostenido que la relación igualdad y cargas públicas nace a partir de la doble naturaleza del derecho a la educación como derecho y como deber. De acuerdo con la Corte, la continuidad y permanencia en la prestación del servicio no solo depende de la institución educativa, sino también del beneficiario del derecho, el estudiante, quien debe cumplir con unas cargas mínimas para su garantía. Ello implica que, para la exigibilidad del derecho a la educación, es necesario el cumplimiento de las obligaciones necesarias para la prestación del servicio educativo, siempre y cuando ellas sean compatibles con la Constitución”.

En los casos del incumplimiento del pago de la matrícula o cualquier otra obligación pecuniaria, la Corte Constitucional ha establecido que esta no conlleva a la suspensión de ejercer el derecho a la educación como lo instaura la sentencia T – 019 DE 1999, en la que decidió “decidió una acción de tutela promovida por un estudiante contra una institución educativa, por considerar que dicha institución vulneró, entre otros, su derecho a la educación, al no autorizarle la presentación de los exámenes finales como consecuencia de no cancelar la matrícula académica. En virtud de ello, el actor solicitó un crédito a la Universidad, la cual se lo otorgó, pero como finalizó el año sin cancelar lo adeudado, le impidió presentar los exámenes finales. El estudiante solicitó autorización para realizar los exámenes supletorios, los cuales fueron permitidos por la universidad bajo la condición de cancelar previamente las sumas adeudadas.

En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que ante un conflicto entre el derecho del plantel a obtener el pago y el derecho que le asiste al educando de recibir una educación adecuada, integral y completa, se impone otorgarle a la educación una condición prevalente, ya que una medida que comporte el sacrificio de los propósitos que el proceso educativo persigue en aras de un interés económico, resulta desproporcionada. La Corte amparó el derecho fundamental a la educación y ordenó que se le diera plena validez a los exámenes y procediera a conceder la habilitación de la materia, si a ello había lugar.”

De igual forma, la misma corporación en sentencia T – 933 de 2005, resolvió en acción de tutela en la que “donde el accionante alegaba que la universidad no le permitió que se graduara como profesional al no encontrarse a paz y salvo económicamente con la institución educativa. En sede de Revisión, la Corte sostuvo que los planteles educativos pueden exigir requerimientos al educando pero no pueden condicionar el derecho a la educación al cumplimiento de ciertas obligaciones”.

<sup>3</sup> Sentencia T-102 de 2017

los estudiantes y padres de familia, que pasó de ocho millones 814 mil pesos a quince millones 814 mil pesos. Los 78 estudiantes afectados por este incremento del 77 por ciento aseguraron que cuando legalmente debería ser el valor del IPC correspondiente a un 3,8% para el año 2019. Los estudiantes y padres de familia involucrados solicitaron mediante derecho de petición a la Universidad Libre, reajuste en el valor de la matrícula; cuya respuesta aún se encuentra pendiente. A raíz de ello, se dio cancelación a la ceremonia de batas blancas. Según la Decana de la Facultad de Medicina de Unillibre Cali, debido al derecho de petición que los estudiantes y padres radicaron y la falta de matriculados para el internado, se tomó la decisión de aplazar la ceremonia de batas blancas. “Consideramos un atropello más de la Universidad hacia nosotros, puesto que la ceremonia de batas está programada para el día 24 de enero, la matrícula académica es hasta el 26 de enero y el pago de la matrícula Financiera hasta el 20 febrero de 2020”, sostuvieron los estudiantes”.

Con lo anterior, los deberes asignados deben responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad y, de manera más precisa, se deben garantizar las facetas del derecho a la educación, entre las cuales están la adaptabilidad y la accesibilidad.

Así mismo, el proyecto busca viabilizar la obligación que le corresponde al Estado, adoptando este, las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo al derecho fundamental a la educación superior y así, evitar la deserción de los estudiantes.

En la educación superior deben existir los factores de calidad basado en la satisfacción de las necesidades de los estudiantes generando así, un impacto social con los programas ofrecidos. Por otro lado, la eficiencia en sus procesos administrativos y la docencia y finalmente la efectividad a sus productos.

Debemos también analizar el factor de la pandemia, el cual ha sido determinante a raíz del covid-19, toda vez que, ha impactado negativamente el sector educativo. En Colombia la matrícula universitaria es de casi 2,2 millones de estudiantes, lo que quieren decir que cerca de 50% de los bachilleres entra a las universidades, lo que es realmente preocupante es que a esto hay que sumarle la deserción, que en Colombia es de casi 50%<sup>3</sup>.

Dentro del articulado propuesto por los autores los cuales están conformados por 4 artículos. En su primer artículo se establece su objeto. En el artículo 2 se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992. En su artículo 3 se encuentra los plazos para

<sup>3</sup> La República. Laura Neira Marciales Jueves 13 de agosto de 2020.

efectuar los pagos de la matrícula ordinaria y finalmente el artículo 4 que es la vigencia.

Basado en lo anterior, el proyecto no solo es loable, sino además necesario, ya que en las condiciones en que se propone, reduciría el factor de deserción estudiantil tanto en las universidades públicas como privadas de nuestro país.

Ahora bien, a causa de la pandemia del Covid-19 el Ministerio de Educación Nacional con el fin de analizar la percepción de las Instituciones de Educación Superior (IES) con respecto al impacto de la actual pandemia sobre las variables poblacionales durante el segundo semestre de 2020, el Viceministerio de Educación Superior aplicó hacia finales del mes de septiembre una encuesta que fue contestada por un total de 233 IES, las cuales representan el 86% del total de IES que reportan matrícula en el país y recogen el 95% del total de la matrícula de estudiantes de la educación superior en el territorio nacional. De acuerdo con los resultados de la encuesta, las instituciones prevén efectos en los indicadores de educación superior para el segundo semestre de 2020 (inscripciones, matrícula, deserción y ausencia intersemestral) significativamente menores a los que se esperaban al inicio de la pandemia. Se destaca por ejemplo que cerca del 70% de las IES públicas del país no perciben disminución en sus matrículas de pregrado e incluso el 45% reconocen un crecimiento en su matrícula para este segundo semestre.

Por su parte, las IES privadas que ya venían con una tendencia decreciente en sus niveles de matrícula durante los últimos dos años, perciben impactos en la matrícula de pregrado, pero menores a los previstos por ellas en el mes de junio. Se destaca según estos resultados que un 30% de IES perciben reducciones inferiores al 10% o no tuvieron reducciones y sólo el 13% de las IES refieren esperar disminuciones en matrícula superiores al 30%. Finalmente, según esta estimación más del 70% del total de las IES tanto públicas como privadas esperan que la deserción sea inferior al 10% como efecto de la Pandemia, cifra cercana a la observada en el sistema de educación superior en los últimos años.

Así mismo, El Ministerio de Educación a catalogado 5 causas principales de la deserción a saber: a) Problemas personales: el estudiante experimenta cambios familiares o personales que lo obligan a abandonar el programa en curso; b) Socioeconómicos: el estudiante presenta problemas financieros para continuar con el pago de la matrícula o la manutención; c) Académico: el nivel académico no le permite al estudiante pasar con éxito las asignaturas del plan de estudios de la carrera en curso; d) Orientación vocacional: el estudiante no conoce sus aptitudes vocacionales y e) Institucional: el estudiante no se identifica con la institución de

educación superior (instalaciones, espacios de bienestar universitario, normatividad académica).

Definitivamente es en el estudiante en quien convergen de manera particular los diversos factores y problemáticas asociadas a la deserción, así como la decisión de mantenerse o abandonar los estudios.

Así mismo, debemos entender que, la deserción es un problema que afecta otras relaciones como las del Estado con las instituciones de educación superior públicas, en el sentido del incumplimiento de las políticas y las metas sociales establecidas, generando pérdidas financieras. Otra relación que se ve afectada es la que se establece entre la familia y la institución de educación superior, en la que los costos sociales de la deserción pueden asociarse a la pérdida de productividad laboral derivada de la menor acumulación individual de capital humano. Esta pérdida se evidencia en la comparación del nivel de ingreso alcanzado por aquellos estudiantes que terminan su proceso de formación profesional y aquellos que no lo hacen.

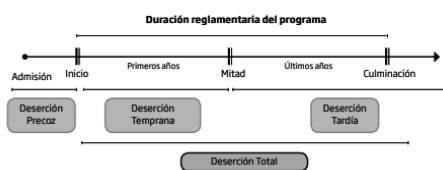
A su vez, Según el Ministerio de Educación Nacional<sup>4</sup> se pueden diferenciar dos tipos de abandono en estudiantes universitarios: uno con respecto al tiempo y otro con respecto al espacio.

La deserción con respecto al tiempo se clasifica a su vez en:

- i) Deserción precoz: individuo que habiendo sido admitido por la institución de educación superior no se matricula.
- ii) Deserción temprana: individuo que abandona sus estudios en los primeros semestres del programa.
- iii) Deserción tardía: individuo que abandona los estudios en los últimos semestres.

<sup>4</sup> [https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702\\_libro\\_desercion.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-254702_libro_desercion.pdf)

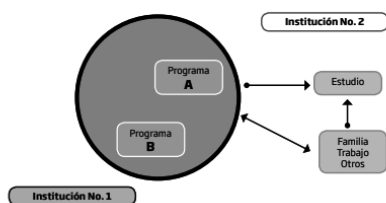
**Diagrama 1. Clasificación de la deserción de acuerdo con el tiempo**



Fuente: Adaptación de Castaño, et al (2004)

Por otra parte, La deserción con respecto al espacio, por su parte, se divide en: i) Deserción institucional: caso en el cual el estudiante abandona la institución.2 ii) Deserción interna o del programa académico: se refiere al alumno que decide cambiarse a otro programa que ofrece la misma institución de educación superior.

**Diagrama 2. Clasificación de la deserción de acuerdo con el espacio**



Fuentes: Castaño, et al (2004).

Un aspecto importante, que justifica esta iniciativa es que es indispensable asegurar un sistema educativo coherente con los contextos, articulado en todos sus niveles y que responda a las necesidades de los estudiantes, considerando los aspectos anteriormente relacionados. Así mismo, existe la necesidad que el Estado provea el acceso a un sistema educativo público y privado con calidad y permanencia en condiciones de inclusión en todos los niveles del sistema educativo.

El fomento de la permanencia estudiantil, dada su complejidad por ser multicausalidad como ya se a establecido anteriormente, es claro que debe ser cambiado desde el estudiante, teniendo en cuenta que es la unidad básica de todo el análisis de este proyecto en cuestión, dado que es el estudiante quien converge las diversas circunstancias de tipo individual, socioeconómico, institucional, financieras o de carácter regional, correlacionadas con el fenómeno de la deserción.

El presente proyecto de Ley también busca un alivio financiero para las personas que quieran procurar el acceso a las universidades ya sean públicas o privadas, para posibilitar el goce de la educación como derecho fundamental lo cual permitiría una menos deserción estudiantil. Con lo anterior, analizamos que las causas socioeconómicas que repercuten directamente en la decisión de abandonar los estudios superiores por parte del estudiante deben entenderse como la principal causa de abandono del sistema de educación superior en nuestro país - equivalentes al 42.5% de la deserción total- y se discriminan de la siguiente manera: (i) Bajos ingresos familiares, 54.9%; (ii) Desempleo cabeza de familia, 25.5%; (iii) Incompatibilidad entre trabajo y estudio, 14.9% y (iv) Falta de apoyo familiar, 5.9 %3.

Encontramos que se hicieron unas solicitudes pertinentes a las Instituciones de Educación Superior de carácter público, las cuales traigo a colación , la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Universidad de Antioquia, la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, la Universidad Tecnológica de Pereira, la Universidad de los Llanos, la Universidad de Caldas, la Universidad del Magdalena y la Universidad del Valle, de los cuales se advierte en sus diferentes respuestas que los derechos pecuniarios son fijados en virtud de los Acuerdos Superiores y Resoluciones Rectorales que dictan los mismos Entes, a través de los cuales se fijan las reglas para hacer la evaluación de la condición socioeconómica del estudiante; dicha evaluación tiene como común denominador los siguientes factores: (i) valor mensual de la pensión que canceló en el colegio del cual es egresado; (ii) la naturaleza pública o privada del colegio del cual egresa; (iii) el estrato socioeconómico del estudiante; (iv) los ingresos de la persona que financiará o será el responsable de la manutención del estudiante; (v) las rentas o ingresos familiares; (vi) el patrimonio familiar; (vii) el certificado de ingresos y retenciones; (viii) la declaración de renta; (ix) la manifestación de no declarante; (x) la certificación laboral de la persona que financiará o será el responsable del estudiante; (xi) el número de hijos dependientes del ingreso familiar menores de 18 años; (xii) el número de hijos del estudiante, entre otros.

Con lo anterior se llegó a la conclusión de la necesidad existente que las Universidades de carácter público establezcan los valores adecuados de todos los derechos pecuniarios de que trata el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y así mismo del servicio médico asistencial para los estudiantes.

Con lo anterior es importante reafirmar la importancia y el compromiso del Estado hacia la comunidad estudiantil para establecer de manera correcta la prestación del servicio educativo como derecho fundamental y así continuar avanzando en su trayectoria educativa.

Se recibió concepto por parte de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN el día 20 de febrero de 2020, en la cual manifiesta que es inviable al establecer que en las IES privadas no se deben establecer los porcentajes máximos, según este porque repercute en la calidad, cobertura o pertinencia de la educación superior.

De lo anterior considero que el presente Proyecto de Ley no vulnera el principio de autonomía universitaria como lo plantea ASCUN, y por el contrario reitero que la Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la educación es progresivo y así mismo debe ser garantizado por parte del Estado, lo anterior con el fin de reducir la deserción estudiantil tal y como se ha manifestado en la justificación anteriormente expuesta.

Dadas todas las razones y análisis anteriores, nos permitimos someter a tercer debate de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República la ponencia del proyecto de ley que a continuación entregamos.

**4. IMPACTO FISCAL**

Para profundizar en el análisis económico del presente proyecto de ley y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819, es importante señalar que considero no requiere previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, habida cuenta, se reitera, que la presente Ley establece aspectos regulatorios en relación con los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las Instituciones de Educación Superior, y no genera un impacto sobre las finanzas públicas.

**5. ANALISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERESES.**

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 20199, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5° de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objeto de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que su alcance es general y abstracto, no obstante pudiera generar un eventual conflicto de intereses en quienes tengan participación propietaria

directa o su cónyuge o compañero (a) permanente, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil en Instituciones de Educación Superior, al regular el presente proyecto aspectos económicos de dichas instituciones que pudieran afectarlas.

Lo anterior sin perjuicio de la libertad y responsabilidad que le asiste a todo Congresista para evaluar y decidir declararse impedido o no por advertir que de la Ley pueda resultar beneficiado particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.

**6. PROPOSICIÓN.**

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la Republica dar tercer debate al **Proyecto de Ley 356 de 2020 SENADO, No. 248 de 2019 CÁMARA** "por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992".

Cordialmente,



**CARLOS ANDRES TRUJILLO GONZÁLEZ**  
PONENTE

**TEXTO PROPUESTO PARA TERCER DEBATE**

**Proyecto de Ley 356 de 2020 SENADO, No. 248 de 2019 CÁMARA "por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992".de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones"**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA**

**Artículo 1°.** Objeto. La presente ley tiene como propósito procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior, mediante la adopción de estrategias que faciliten su permanencia durante la actividad académica, eliminando barreras injustificadas que garanticen la eficacia del derecho a la educación.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:  
Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de inscripción.
- b) Derechos de matrícula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- e) Derechos de grado.
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

**Parágrafo 1°.** Las instituciones de Educación Superior de carácter Público legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, teniendo en cuenta una evaluación socioeconómica previa, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la Ley 1740 de 2014. Además, podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

**Parágrafo 2°.** Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección, vigilancia y control.

**Parágrafo 3°.** Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado, no podrán Incrementar el valor de los derechos pecuniarios contenidos en los literales a), b), c), d) y f)

enunciados en el inciso primero del presente artículo, sino hasta el diez (10%) por ciento del valor de la matrícula. Para tal efecto, se entenderá que el incremento se aplicará sobre la totalidad de los derechos pecuniarios.

Además, las Instituciones de Educación Superior Privadas podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

**Parágrafo 4°.** El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior de carácter privado dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.

**Artículo 3°.** Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo.

Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el cincuenta (50%) por ciento de inflación del año inmediatamente anterior.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial.



**CARLOS ANDRES TRUJILLO GONZÁLEZ**  
PONENTE



## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 412 DE 2021 SENADO

*por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional.*

### INFORME DE PONENCIA I. TRAMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley es una iniciativa del Honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves<sup>1</sup>, fue radicado el 24 de marzo del 2021 y mediante oficio de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República fechado el 24 de mayo, fuimos designados ponentes para primer debate en Senado.

Previo al desarrollo de la ponencia es necesario anunciar que en la presente legislatura también fue discutido un proyecto de ley análogo al presente. El mencionado proyecto era el 015 de 2020 de autoría de la Honorable Senadora Soledad Tamayo Tamayo<sup>2</sup> y fue radicado el 20 de julio del 2020. En su debida oportunidad, la Mesa Directiva de la Comisión designo ponente al Honorable Senador Carlos Andrés Trujillo González. En ejercicio de su designación el Senador Trujillo rindió informe de ponencia negativa<sup>3</sup> y el proyecto fue archivado por la Comisión Sexta de Senado el pasado 15 de octubre de 2020.

Con el propósito de brindar una discusión amplia, democrática y asertiva de cara al primer debate en Senado, solicitamos el 31 de mayo -a través de derechos de petición- concepto respeto de la conveniencia del presente proyecto de ley a: el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones; la Comisión de Regulación de Comunicaciones; y la Cámara Colombiana de informática y Telecomunicaciones. Las respuestas a la solicitud de concepto se encuentran debidamente adjuntas en el folio de la presente ponencia.

### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto dictar disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional. Dichas disposiciones versan sobre la implementación de soluciones tecnológicas para combatir el hurto de celulares en el país, con el fin de complementar los esfuerzos realizados por las autoridades judiciales y de policía, garantizando una mejor seguridad a la ciudadanía.

Para ello, establece la obligatoriedad de que los dispositivos que se comercialicen en el país cuenten por defecto con tecnología, bien sea de software o de hardware, que permita dejarlos inservibles de manera remota por parte del propietario, creando un desestímulo de mercado al robo de dispositivos móviles inteligentes.

La iniciativa cuenta con seis (6) artículos organizados de la siguiente manera:

**Artículo primero:** Objeto.

**Artículo segundo:** Definiciones.

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso 146/21, pp 5 – 9.  
<sup>2</sup> Gaceta del Congreso 585/20, pp 15 – 17.  
<sup>3</sup> Gaceta del Congreso 922/20, pp 18 – 21.

nacional”, **NO supone la configuración de conflicto de intereses imputables a los congresistas, así como algún tipo de impedimento para la votación de la proposición final con la que finaliza el presente informe de ponencia.**

### IV. IMPACTO FISCAL

Con el propósito de dar claridad sobre la discusión del presente proyecto de ley, es importante señalar que este no generaría impacto fiscal al presupuesto de la Nación, sin perjuicio del aumento en los costos indirectos relacionados a la venta o el funcionamiento de los dispositivos móviles. Lo anterior debido a las exigencias planteadas en la presente iniciativa, muy al margen de lo establecido en el parágrafo único del artículo tercero de la iniciativa.

### V. JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, es positivo afirmar que el presente proyecto de ley es bien intencionado, pues persigue salvaguardar la seguridad y reducir las cifras del hurto de celulares en el país. Sin embargo, el proyecto carece de un análisis técnico sobre los requisitos tecnológicos de los dispositivos móviles comercializados en Colombia, en relación a la implementación de la propuesta planteada en el articulado.

En segundo lugar, es prudente anunciar que fueron adheridos los conceptos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones -como autoridad reglamentaria y articulador del sector-; de la Comisión de Regulación de Comunicaciones -como autoridad especialísima en la materia-; y de la Cámara Colombiana de informática y Telecomunicaciones -como asociación gremial del sector-. Los actores referenciados rindieron de manera categórica concepto negativo al respecto y manifestaron la inviabilidad del proyecto de ley (los conceptos fueron adjuntos al folio de la presente ponencia).

Ahora bien, En atención a las solicitudes de información, es positivo indicar que la CRC ha expedido cerca de 25 actos administrativos de carácter general relacionados con la problemática de hurto de celulares y en la actualidad se avanza en el proyecto regulatorio denominado “Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados”, el cual tiene como objetivo fundamental revisar las medidas de detección y control de dispositivos hurtados, extraviados y alterados y verificar la pertinencia de sostener, modificar, retirar o complementar las medidas regulatorias aplicables en la actualidad, para incrementar la eficiencia de la implementación y operación de la estrategia a adoptar.

Para entrar propiamente en los detalles, el presente proyecto de ley plantea en su artículo número tres (3) la implementación de una “opción tecnológica de fábrica que a voluntad del propietario inutilice las características esenciales del dispositivo”, con el propósito de desincentivar el hurto a celulares. Al respecto es relevante mencionar que en la actualidad se

**Artículo tercero:** Inutilización de dispositivos móviles.

**Artículo cuarto:** Multas a comercializadores de dispositivos móviles y recaudo de sanciones.

**Artículo quinto:** Plazo de reglamentación.

**Artículo sexto:** Vigencia.

### III. CONFLICTO DE INTERESES

En atención a lo establecido en Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, puntualmente en el artículo No. 3 “Declaración de impedimentos”, en nuestra calidad de ponentes para primer debate en Senado del Proyecto de Ley No. 412/21 “Por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional”, presentamos el presente título a consideración de la honorable Comisión Sexta del Senado de la República, para que les sirva de insumo en la evaluación de los criterios que podrían configurar un hipotético conflicto de intereses en el trámite de discusión y votación del proyecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Al respecto la norma plantea la existencia de un conflicto de intereses cuando “la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un **beneficio particular, actual y directo** a favor del congresista” (subrayado por fuera del texto). Es claro que el presente Proyecto de Ley no supone la existencia de un beneficio particular y actual, toda vez que no se otorga un privilegio, ganancias o indemnizaciones económicas, o se eliminan obligaciones favorables a los congresistas y que no puedan beneficiar al resto de los ciudadanos.

Ahora bien, en materia del hipotético “beneficio directo” existente en la norma, es obligación de cada congresista -en caso de presentarse- anunciar públicamente la cercanía familiar o grados de consanguinidad que resulte del mismo y su consecuencial “beneficio directo”, toda vez que la norma establece la existencia de este cuando “se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”. Al respecto, es razonable que se escapen del entendimiento del autor o del ponente los detalles relativos al parentesco o grados de consanguinidad del resto de los congresistas.

En relación a lo expuesto, la presente iniciativa de ley tiene como propósito la reducción del hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional. Se trata entonces de una propuesta que persigue modificaciones generales en el marco de la lucha contra el hurto de dispositivos móviles.

Por lo expresado anteriormente, la discusión y votación del Proyecto de Ley No. 412/21 “Por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio

presentan discusiones académicas respecto de las posibles vulneraciones a la privacidad de las que pueden ser víctimas los usuarios de equipos terminales cuando se incluye un “Soft Kill Switch”<sup>4</sup> u “opción tecnológica” (como se relaciona en el articulado del presente proyecto de ley). Adicional a lo anterior, se debe señalar que la cantidad de referencias de dispositivos móviles que incluyen esta funcionalidad de bloqueo a nivel internacional, es limitada.

Entonces, con el propósito de analizar el impacto real y práctico de la iniciativa propuesta, proponemos situarnos en el contexto nacional. Ergo, en el año 2019 únicamente el 17% de los equipos terminales móviles 4G comercializados en el país corresponden a las gamas premium y alta, en las cuales es más probable encontrar dispositivos que pueden ofrecer la “opción tecnológica” de la que trata el proyecto de ley; por el contrario, más del 80% de los dispositivos móviles 4G comercializados en el 2019 en Colombia corresponden a gamas medias y bajas<sup>5</sup>. Dicho de otra forma, los dispositivos móviles comercializados mayoritariamente en Colombia no tienen las disposiciones técnicas suficientes para soportar una “opción tecnológica” como la propuesta en el presente proyecto de ley.

De manera que, y a pesar del noble esfuerzo de la iniciativa, nos encontramos ante una iniciativa que debe ser bien considerada por el legislador, en razón que el objetivo de la acción del legislativo propendería por impactar positivamente la atención de un problema, y no, en la promulgación de disposiciones con rango de ley sin efecto alguna en la sociedad.


<sup>4</sup> B. Qayyum, D. al Qahtani, B. Naeem, K. Ali, M. Raza and M. U. Rehman, “Awareness of Kill Switch Application Among Mobile Phone Users,” 2019 UK/ China Emerging Technologies (UCET), Glasgow, United Kingdom, 2019, pp. 1-5, doi: 10.1109/UCET.2019.8881876. Ref. Concepto CRC.

<sup>5</sup> Información publicada por la CRC en el Data Flash 2021-004 - Venta de Equipos Terminales Móviles, disponible para consulta en el enlace: <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2021-004-venta-de-equipos-terminalesm%C3%B3viles>. Ref. Concepto CRC.

**VI. PROPOSICIÓN FINAL**

Por las razones expuestas y en mi calidad de ponente designado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir **PONENCIA NEGATIVA** al Proyecto de Ley No. 412/21 "Por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional".

En consecuencia, solicitamos a los honorables senadores de la Comisión Sexta del Senado de la República ARCHIVAR el presente proyecto de ley.



**ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA  
PONENTE

**CONTENIDO**

Gaceta número 670 - jueves, 17 de junio de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 271 de 2020 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio cultural e inmaterial de la nación las exposiciones, ferias y festivales equinos y se dictan disposiciones para su fomento y promoción.....	1
Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 235 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen incentivos para conductores ejemplares en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y se dictan otras disposiciones .....	4
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 233 de 2020 Senado, por la cual se establece un trato digno a las personas que ejercen el trabajo sexual y se dictan otras disposiciones orientadas a restablecer sus derechos.....	14
Informe de ponencia para tercer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 356 de 2020 Senado, número 248 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 .....	21
Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 412 de 2021 Senado, por la cual se dictan disposiciones para reducir el hurto de dispositivos móviles en el territorio nacional .....	25