



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 684

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 62 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria número 62 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Secretario:

Como congresistas de la República y en uso de las atribuciones constitucionales y legales a nosotros concedidas, de manera respetuosa nos permitimos radicar el proyecto de ley de la referencia, para efectos de lo cual le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Atentamente,

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

DAVID BARGUIL ASSIS
Senador de la República

LIDIO GARCÍA TURBAY
Presidente del Senado

JUAN CARLOS LOSADA
Presidente Comisión I de Cámara

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 62 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 1266 de 2008, fortaleciendo el derecho al *hábeas data*.

Artículo 2°. Adiciónese un literal k) al artículo 3° de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

k) *Previa comunicación al titular.* Para efectos de la presente ley, la previa comunicación al titular de la información se entenderá como una notificación, y se registrará por la normativa vigente sobre el tema.

Artículo 3°. Modifíquense y adiciónense tres párrafos al artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, que quedará así:

Artículo 13. Permanencia de la información. La información de carácter positivo permanecerá de manera indefinida en los Bancos de Datos de los operadores de información. Los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, se registrarán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirada de los Bancos de Datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información. El término de permanencia de esta información será igual al tiempo de mora, máximo dos (2) años, contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea extinguida la obligación.

Parágrafo 1°. El dato negativo y los datos cuyo contenido hagan referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, caducarán una vez cumplido el término de cinco (5) años, contados a partir del momento en que entre en mora la obligación, cumplido este término deberán ser eliminados de la base de datos. Lo anterior, toda vez que no se hayan iniciado acciones de cobro judicial, caso en el cual el dato caducará de inmediato una vez terminado el proceso.

Parágrafo 2°. En las obligaciones inferiores o iguales al veinte por ciento (20%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el dato negativo solo será reportado después de cumplirse con al menos dos notificaciones de las cuales una deberá hacerse 20 días antes de generarse el reporte.

Parágrafo 3°. Toda información negativa o desfavorable que se encuentre en bases de datos y se relacione con calificaciones, récord (scorings-score), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia, deberá ser actualizada de manera simultánea con el retiro del dato negativo o con la cesación del hecho que generó la disminución de la medición.

Artículo 4°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 8° de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Numeral 11. Reportar la información negativa de los titulares, máximo (18) meses después de hacerse exigible la obligación.

Artículo 5°. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 10 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. La consulta de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países por parte del titular, en toda ocasión y por todos los medios será gratuita.

La revisión continua de esta información por parte del titular o usuario no podrá ser causal de disminución en la calificación de riesgo, récord (scorings-score), o cualquier tipo de medición, ni podrá alterar en nada los estudios financieros o crediticios.

En ningún caso se podrá consultar esta información para fines de toma de decisiones laborales.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Parágrafo. El incumplimiento de la previa comunicación al titular de la información en los casos en que la obligación o cuota ya haya sido extinguida, dará lugar al retiro inmediato del reporte negativo; para los casos en que se genere el reporte sin el cumplimiento de la notificación y no se haya extinguido la obligación o cuota, se deberá retirar el reporte y cumplir con la comunicación antes de volver a realizarlo.

Artículo 7°. Adiciónese el parágrafo 5° al artículo 14 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Parágrafo 5°. El Gobierno nacional deberá promover la firma de convenios internacionales que permitan que toda información positiva, que se encuentre en bases de datos en el exterior y se relacione con calificaciones, récord (scorings-Score), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia de titulares colombianos radicados o residenciados en esos países, se homologue en Colombia y sea tenida en cuenta para mejorar la calificación, récord (scorings-score) o cualquier tipo de medición del comportamiento del titular que se utilice para la toma de decisiones y análisis de riesgo.

Artículo 8°. Adiciónese el numeral 7 en el numeral II del artículo 16 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

Numeral 7. De los casos de suplantación. En el caso de que el titular sea víctima del delito de Falsedad Personal contemplado en el Código Penal, y le sea exigido el pago de obligaciones como resultado de la conducta punible de la que es víctima, deberá presentar denuncia ante autoridad competente y elevar petición de corrección ante la fuente adjuntando los soportes correspondientes.

La fuente deberá cotejar los documentos utilizados para adquirir las obligaciones, con los documentos allegados por el titular en la petición, los cuales se tendrán como prueba sumaria para probar la falsedad, la fuente deberá denunciar el delito de estafa del que ha sido víctima.

Con la solicitud debidamente sustentada por el titular, el dato negativo, récord (scorings-score) y cualquier otro dato que refleje el comportamiento del titular, deberán ser modificados por la fuente reflejando que la víctima de falsedad no es quien adquirió las obligaciones, y se incluirá una leyenda dentro del registro personal que diga *-Víctima de Falsedad Personal-*.

Numeral 8. Silencio Administrativo Positivo. Las peticiones o reclamos deberán resolverse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo. Si en ese lapso no se ha dado pronta resolución, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada.

Artículo 9°. **Actualización y rectificación de los datos.** Las fuentes de información deberán reportar como mínimo una vez al mes al operador, las novedades acerca de los datos, para que el operador los actualice en el menor tiempo posible.

Artículo 10. **Régimen de transición.** Los titulares de la información que a la entrada en vigencia de esta ley hubieran cancelado sus obligaciones objeto de reporte, y cuya información negativa hubiere permanecido en los Bancos de Datos por lo menos seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones, serán beneficiarios de la caducidad inmediata de la información negativa.

Los titulares que cancelen sus obligaciones objeto de reporte, cuya información negativa no hubiere permanecido en los Bancos de Datos al menos seis (6) meses después de la extinción de las obligaciones, permanecerán con dicha información negativa por el tiempo que les hiciera falta para cumplir los seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones. En el caso de que las obligaciones registren mora inferior a seis (6) meses, la información negativa permanecerá por el mismo tiempo de mora, contado a partir de la extinción de las obligaciones.

Los titulares de la información que cancelen sus obligaciones objeto de reporte dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los Bancos de Datos por el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de extinción de tales obligaciones. Cumplido este plazo de máximo seis (6) meses, el dato negativo deberá ser retirado automáticamente de los Bancos de Datos.

Artículo 11. **Vigencia y derogatoria.** Esta ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

DAVID BARGUIL ASSIS
Senador de la República

LIDIO GARCÍA TURBAY
Presidente del Senado

JUAN CARLOS LOSADA
Presidente Comisión I de Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Consideraciones preliminares

Con la expedición de la Ley 1266 de 2008 se dio un gran paso en la materialización del derecho a *habeas data* y la protección de los datos personales, abriendo la puerta a que nuestro país entrara a ser parte de aquellos con un buen nivel en protección de datos y haciéndolo más atractivo para la inversión extranjera como se ha comprobado en los años posteriores a la expedición de esta normatividad.

Desde la sanción de la mencionada norma y gracias a un trabajo mancomunado entre la academia y el cuerpo legislativo, hemos logrado determinar cuáles son las necesidades más urgentes de los colombianos en relación con la protección de datos personales en el sector financiero, además detectamos cuáles son las falencias más urgentes de corregir y en qué sentido se debe fortalecer la Ley de Hábeas Data en este sector, por ello, el objeto de la presente ley es fortalecer la protección al derecho de Hábeas Data brindando más y mejores herramientas que permitan a los titulares ejercer su derecho a la autodeterminación informática, efectivizando los actos de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que sobre ellos esté en los bancos de datos del sector financiero, comercial y crediticio.

Las necesidades propias de la vida moderna hacen prioritario que todos los ciudadanos tengan acceso al sector financiero, pues este se ha convertido en la columna vertebral de la economía de los demás sectores, factores como el crédito dinamizan la sociedad y activan la economía del país, los bancos tienen la facultad de recaudar el ahorro de la sociedad, para luego poder redistribuirlo entre empresas y familias que a su vez demandan créditos y fondos que les permitan desarrollar actividades económicas, que a su vez se convierten muchas de ellas en la materialización de derechos que dignifican el nivel de vida como los créditos para vivienda, e impulsan el desarrollo social con créditos en educación y para la conformación de empresas, de allí la necesidad de facilitar el acceso al crédito como piñón esencial de ese engranaje llamado economía y como parte de la denominada *Democratización del Crédito*.

La Constitución en su artículo 335 describe la actividad financiera como una actividad de interés público, es decir, que el Estado está en la obligación de regular y establecer los límites de su ejercicio, la Constitución reconoce la libertad contractual y la autonomía privada en materia de contratación. El artículo 333 C. P., indica que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Sin embargo, según el artículo 335 de la Constitución¹ “Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150, son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito². “El desarrollo de herramientas jurídicas que contribuyan a la democratización del crédito permitiendo que más personas puedan acceder de una manera rápida y efectiva al sector financiero y comercial para suplir necesidades y mejorar su nivel de vida, es uno de los propósitos principales que tiene el *habeas data*, pues al actualizarse de manera más rápida la información de los titulares, se dinamizarán las relaciones comerciales, cumpliendo así el Estado con las obligaciones de democratización del crédito por ser esta una actividad de interés público tal como lo señala el artículo 335 de la Carta Política.

Por otra, parte luego de la radicación del proyecto de ley de autoría del Senador Luis Fernando Velasco, en la ponencia para primer debate se expuso que: “en cuanto a la modernización normativa para la protección de datos financieros personales. Antes de la Ley 1266 de

¹ Sentencia T-416 de 2007.

² Constitución Política de Colombia.

2008, solo estaban presentes los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional que profundizaban sobre el tema. (Escobar, Andrés F.; Pajarito, Mónica P. 2014:

- 8) Además, le dio sentido factual al artículo 15 de la Carta Política que establece:

“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar.

De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. (...)” (Constitución Política de Colombia, artículo 15.)

La Ley del Hábeas Data financiero hoy es considerada en Colombia como el principal sustrato normativo para el tratamiento de la información financiera y comercial de los ciudadanos. Su promulgación permitió la apertura de la discusión legislativa sobre el Hábeas Data en el país y fue el alivio para millones de colombianos reportados en centrales de riesgo financiero. El desarrollo de este derecho fundamental que otorga la Carta Política a los ciudadanos sobre la información que acerca de ellos repose en bases de datos, ha tenido una serie de efectos positivos reconocidos, particularmente económicos.

Uno de los aspectos más relevantes de la ley radica en que estableció responsabilidades puntuales a las fuentes, a los operadores y a los usuarios de la información. Esto es importante, pues significa otorgar roles concretos a cada uno de los actores involucrados con el fin de garantizar el derecho fundamental al Hábeas Data. Del mismo modo, le permite al ciudadano hacer efectivo su derecho, consagrado constitucionalmente, mediante peticiones, consultas o reclamos.

Para Colombia es de gran importancia contar con una normativa adecuada a las transformaciones tecnológicas más recientes y que, sobre todo, garantice a los ciudadanos que los nuevos contextos de interacción entre los distintos agentes involucrados en dinámicas económicas particulares, no vulneren sus derechos. El trasfondo de la garantía del Hábeas Data es en últimas, el reconocimiento del individuo como núcleo de la sociedad, la apertura de los esquemas legales a las nuevas realidades internacionales con el fin de evitar que las personas se encuentren en situaciones de vulnerabilidad por el uso inadecuado de su información personal” (Bedoya, 2015).

2. Límites de la caducidad del Dato Negativo en las informaciones de carácter financiero y crediticio

El artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, incluyó el tiempo de permanencia del dato en los casos en que se extinguen las obligaciones y aunque en un principio el proyecto de ley original buscó continuar con la aplicación de la línea jurisprudencial que mencionaba como tiempo máximo de permanencia cuando la obligación se extingue por pago, de máximo (2) años posteriores a la cancelación de la obligación, en el transcurso del trámite legislativo se modificó subiendo el término a (4) años, que es el tiempo de permanencia que hoy contiene la ley, sumado a la interpretación de la honorable Corte Constitucional que permitió que se tratara del doble del tiempo de mora y que en ningún caso sobrepasara (4) años, en la actualidad y gracias al seguimiento que se le ha venido haciendo a la Ley 1266, de la mano de la academia se ha logrado determinar que las necesidades propias del mercado financiero, comercial y la dinámica del crédito hacen necesario que el tiempo de permanencia del dato negativo se ajuste a las necesidades que tienen los ciudadanos, ya que saber que el tiempo de permanencia del dato luego de la extinción de la obligación es prudencial, a los deudores tendrán una motivación para la cultura del pago ya que simplemente sabrán que el tiempo de permanencia no excede al hecho mismo que la generó, en este sentido la Corte ha dicho:

“En la referenciada Sentencia T-798 de 2007, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, simplificó las reglas establecidas por la jurisprudencia de la Corte en materia de Hábeas Data y la caducidad del dato dividiéndolas en dos grupos: (i) el grupo de las reglas establecidas por las **Sentencias de Unificación de 1995** que parten del presupuesto del pago ya sea oportuno o tardío, y (ii) el de la jurisprudencia que ha abordado la caducidad de datos referidos a obligaciones no pagadas.

El primer grupo de reglas, el cual parte del pago oportuno o tardío estableciendo “*Cuando se produce el pago voluntario de la obligación con mora superior a un año, la información financiera negativa reportada en la central de riesgo caduca en dos años. Esta regla también se aplica cuando el pago se ha producido una vez presentada la demanda, con la sola notificación del mandamiento de pago*”. (Negrilla fuera de texto)”.

Ahora bien, disminuir el tiempo máximo de permanencia del reporte cuando la obligación es extinguida está de acuerdo con el derecho al olvido en que se funda la no perennidad de las informaciones en las bases de datos, además de dinamizar el acceso al crédito y respetar los derechos conexos al buen nombre y la dignidad. Si bien el alto tribunal menciona que la permanencia el dato negativo en la central de riesgo

no es un tipo de sanción, infortunadamente en nuestro país los sectores financiero y comercial han convertido este hecho en un mecanismo de presión contra el deudor y en una herramienta que deslegitima el buen nombre y la dignidad de los deudores. Que el tiempo de permanencia del dato negativo sea igual al tiempo de la mora y no al doble como se aplica en la actualidad reafirma que el reporte negativo no es un tipo de sanción, pena o castigo desproporcionado, simplemente permite estar en concordancia y dinamizar la ley con los tiempos propios del comercio.

Con relación a la información de contenido que haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, que por parte de las fuentes es publicada en los bancos de datos cuando la obligación en mora se encuentra sin pago, es propio aclarar y diferenciar la situación de las demás pues como lo ha indicado la jurisprudencia y la doctrina, no se puede entender en las mismas condiciones a aquel que paga que a quien no lo hace. Aun cuando se debe diferenciar cada situación de manera integral, es claro también las obligaciones del acreedor y deudor en la satisfacción de cada negocio que así lo exija y para el caso de las obligaciones adquiridas en el marco de los servicios financieros y comercial, es primordial la obligación que tiene el acreedor de cobrar su deuda y para ello la ley le da tiempos y mecanismos que le permiten ejercer este derecho de forma contundente y sujetándose a la regulación propia sobre el tema teniendo el derecho a recibir la prestación y a exigir la cuando le han incumplido muestra.

3. Principales impactos de la Ley 1266 de 2008

Teniendo en cuenta lo ya expuesto en la ponencia para primer debate del proyecto previamente radicado:

“Ley del Hábeas Data financiero ha permitido que las prácticas y los usos de la información financiera de millones de colombianos, hacen el sector público y privado, se ciñan de manera estricta a los principios de veracidad, finalidad, circulación restringida, temporalidad de la información, interpretación integral de derechos constitucionales, seguridad y confidencialidad. También, dio la potestad a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia Financiera, de imponer sanciones a los operadores, fuentes o usuarios, que le den un trato ilegal a la información financiera personal”.

Los principales impactos de la Ley 1266 de 2008, tras ocho años de su expedición, pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. **Acceso a crédito.** Ha permitido mejorar el acceso de los colombianos al crédito (Banco Mundial, 2010: 8), hecho que tiene un efecto dinamizador en la economía pues incentiva el consumo. Como se analizará más adelante, esto tiene fuertes implicaciones en el desarrollo del país: “La inclusión financiera tiene un efecto positivo contrastado sobre la desigualdad, la pobreza y el crecimiento económico” (García Alba, Jaime, 2009: 1).
2. **Sanciones.** Para el año 2014, en el marco de lo establecido por la Ley 1266 de 2008 y por la Ley 1581 de 2012, la Superintendencia de Industria y Comercio habría impuesto “(...) multas por un total de \$1.892 millones a 46 empresas que violaron el Hábeas Data. Se presentaron además 4.889 quejas y se impartieron 153 órdenes administrativas de eliminación, corrección o actualización de información en bases de datos.” (Ramírez Prado, Juliana, 9 de marzo de 2015.) Más allá del efecto sancionatorio, esta situación reafirma la importancia de profundizar en la defensa del Hábeas Data, pues como lo evidencia la cotidianidad del consumidor financiero, es habitual el exceso de parte de los operadores, fuentes y usuarios de la información.
3. **Estándares internacionales.** Junto con la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 ha permitido al país actualizarse a la nueva realidad internacional sobre protección de información personal. Por ejemplo, significó un gran avance para la implementación de las Reglas de Heredia (reglas mínimas para la difusión de pronunciamientos judiciales en Internet), resultado estas de un pronunciamiento de la Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio del año 2014, en torno a la protección de datos personales de niños, niñas y adolescentes (González-Calero, Francisco, 2014: 47-48).

Igualmente, permitió al país ser un destino de inversión atractivo para industrias como la de los Call Centers, pues la existencia de una normativa que proteja y permita modificar la información personal de sus clientes, sumado al buen desempeño de la economía nacional, se ha convertido en un gran incentivo para operar desde Colombia”. (Bedoya, 2015)

La importancia al derecho al Habeas Data (Solicitud de corrección de calificación de riesgo).

La veracidad que debe estar reflejada en la administración de datos personales, obedece a principios constitucionales que protegen el buen nombre, donde las entidades administradoras de datos y fuentes son responsables de una administración que cumpla con reglas técnicas, en este sentido la Corte³ considera que “La calificación por alineamiento emitida por las entidades accionadas no cumple el requisito de veracidad, pues se trata de información errónea. Lo anterior, porque siguiendo las reglas de alineamiento fijadas por la Superintendencia Financiera, que serán explicadas a continuación, las entidades accionadas debían alinear su calificación a la otorgada (...). Es precisamente la falta de ajuste a la realidad en la información que suministraron las entidades accionadas a Cifin y Datacrédito.

(...), cuando dichas entidades modificaron la calificación del riesgo a tipo A, las accionadas no emitieron una nueva calificación de acuerdo al reporte posterior. Así, es cierto que de conformidad con las reglas de alineamiento, las calificaciones de determinada entidad financiera deben alinearse con las de otras entidades, cuando al menos dos de ellas establezcan una calificación de mayor riesgo, pero en el caso concreto, el riesgo desapareció en el momento en que Davivienda y Banco Popular cambiaron la calificación de riesgo a tipo A.

(...)

De allí que es necesario poner unas reglas del juego claras, sobre el tiempo no solo de caducidad sino también la forma en que deben ser actualizados los datos que reflejan el comportamiento crediticio de los titulares, ya que no guarda sentido que se le exija al titular que por cualquier motivo ha estado en mora y ha cancelado su obligación con posterioridad, que debe tener una buena calificación para poder acceder al crédito, si la calificación y el scoring, solo se normalizan teniendo créditos, de allí que no le dan crédito por la baja calificación o scoring, creando un círculo vicioso en donde el único afectado es el titular pues si tiene la calificación o el scoring bajos no le prestan y la única forma de subirlos o actualizarlos es teniendo crédito, así que con ese sinsentido simplemente se le coarta el derecho de acceso al crédito, y se le ponen trabas a la democratización del mismo. El Estado no puede continuar permitiendo que la Democratización del Crédito, esté sujeto a decisiones exclusivas de los sectores privados de la economía que en muchas ocasiones solo actúan de acuerdo a sus beneficios y no a las políticas de apoyo económico, sostenibilidad y ayuda mutua que deben predominar en un Estado Social de Derecho desde un punto de vista económico”.

En coherencia con lo anterior, lo contenido en el artículo 4º del proyecto de ley, reafirma que la naturaleza de la información que reposa en las bases de datos del sector financiero, es exclusivamente para lograr algún tipo de medición o conocimiento de los titulares y no puede desnaturalizarse convirtiéndose en una herramienta de presión, en una condena y mucho menos en un factor de incidencia en la posibilidad que tenga el titular de acceder a cualquier tipo de empleo, sea en el sector público o privado, y sin importar que pretenda acceder a empleo en el sector financiero o comercial del país, esta determinación se toma porque la práctica en que algunas entidades del sector financiero, con o sin autorización acceden a las centrales de riesgo para aceptar o negar el empleo a los aspirantes según su comportamiento crediticio, y si bien esta práctica vulnera el derecho al trabajo, también excede los límites de la intimidad y la privacidad, además de convertir los reportes en las centrales de riesgo, en un maquiavélico mecanismo de presión para los empleados.

Con relación a la disminución en la calificación de riesgo, record (*scoringsscore*) o cualquier tipo de medición, es claro y bien conocido que cuando se accede de manera permanente o continua a la información en las centrales de riesgo de una persona, la calificación y el score disminuyen, afectando de manera muy seria la vida financiera y crediticia del titular, limitando su acceso al crédito de manera directa, las disminuciones en esta calificación varía según la cantidad de veces que sea consultada la información del titular en un lapso determinado, así las cosas, si la información del titular es consultada más de una vez al mes, sea por cualquier entidad o por el mismo titular, esto es suficiente para que la calificación baje, aun sin que el titular esté o no en mora en sus obligaciones.

Si analizamos de manera más amplia este comportamiento, por demás bastante injusto, podríamos pensar que en este sentido se aplica una presunción de mala fe, completamente contraria a lo contenido en la Constitución y la ley nacional, lo anterior ya que se presume que si a una persona se le consulta de manera continua, este simple hecho hace pensar que es un deudor incumplido y por eso se le debe disminuir su calificación, la mala fe debe probarse y no se puede afectar de esta manera al titular, aprovechándose de la posición dominante ejercida por el sector financiero y por los administradores de los datos. Sobre la

buena fe la Corte Constitucional la define de la siguiente manera en la Sentencia C-426 de 1997:***

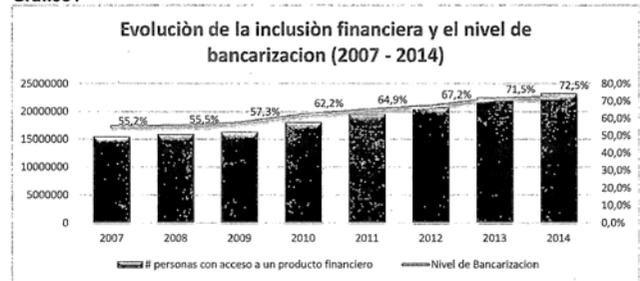
“La buena fe bien puede incluirse entre los “elementos fijos e invariables que tienen el valor de dogmas eternamente verdaderos”, a los cuales se refería Josserrand en su Tratado de Derecho Civil. Sobre ella dijo la Corte Constitucional: “La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por este. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe”. (Sentencia C-544 del 1º de diciembre de 1994, Magistrado Ponente, Jorge Arango Mejía. *Gaceta de la Corte Constitucional* número 12 página 41).

En este sentido, es necesario que la información contenida en bases de datos del sector financiero no sea usada de manera desproporcionada causándole daños a los titulares, sin un claro cumplimiento, para este caso, del principio de veracidad y buena fe, pues el solo hecho de acceder a la información del titular en ningún caso refleja que este incumpla con sus obligaciones y por ello se le deba castigar, además esta práctica limita el libre acceso a la información por otra parte del titular y genera un trato desigual sobre los titulares, vulnerando los derechos al buen nombre, la dignidad y el principio de la buena fe.

4. Sistema financiero y hábeas data

En las siguientes gráficas podemos evidenciar que posterior a la promulgación de la Ley del Hábeas Data financiero, según datos reportados por Asobancaria, referente al número de personas mayores de edad que refieren tener por lo menos un producto financiero se ha elevado, pasando de 15.945.802 en 2008 a 23.312.929 en 2014, alcanzando tasas de crecimiento promedio anual de 5, 7% durante el mismo periodo. (2008, 2014).

Gráfico 1

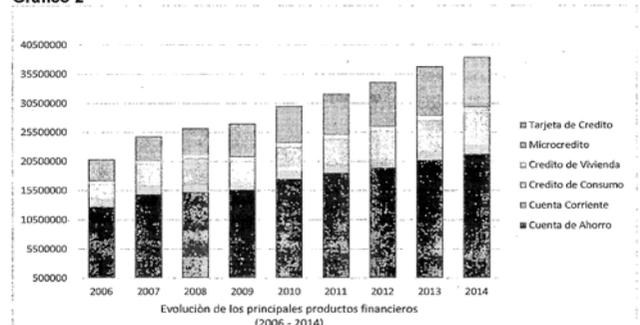


Fuente Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria 095 de 2015 Cámara: (Pulgarín, 2015).

De acuerdo a la gráfica anterior podemos inferir que la Ley de Hábeas Data ha permitido un mayor acceso a productos financieros ya que millones de colombianos han tenido una segunda oportunidad a fin de volver a tener vida crediticia.

Actualmente, el sistema financiero ha aumentado su variedad de productos que juegan un papel relevante en la lógica económica del país; “los principales y con mayor dinámica dentro del sistema son: cuenta de ahorro, cuenta corriente, crédito comercial, crédito de consumo, crédito de vivienda, microcrédito y tarjetas de crédito. Las cuentas de ahorro han sido el producto financiero con mayor crecimiento y penetración en el país, teniendo un aumento en términos nominales de 886 mil personas más entre diciembre de 2011 y diciembre de 2012; de modo similar fue el comportamiento de los créditos de consumo, que tuvieron un mayor crecimiento en términos porcentuales en los periodos 2006 - 2007 y 2010-2011, con tasas de 51,1 % y 13,3%, respectivamente, (Asobancaria, 2007, 2013)” (Pulgarín, 2015).

Gráfico 2



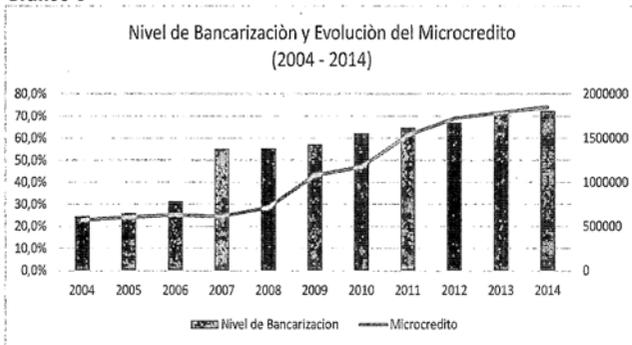
3 Sentencia T-811/10.

Fuente: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria 095 de 2015 Cámara: (Pulgarín, 2015).

En el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria 095 de 2015 Cámara, el ponente designado afirmó que “2.917.553 personas adicionales han accedido a tarjetas de crédito en el periodo 2008-2014 en términos nominales, 6.520.474 adicionales han accedido a cuentas de ahorro desde 2008 hasta 2014. En parte, este aumento del acceso a tarjetas de crédito, al crédito de consumo, y a cuentas de ahorro, se ha debido a la posibilidad que han tenido los ciudadanos de ejercer su derecho fundamental al Hábeas Data, generando estímulos a consumir productos financieros y rectificando información negativa que sobre ellos habían recolectado agentes del sistema financiero” (Pulgarín, 2015).

El proceso de bancarización en nuestro país tiene efectos en diversos ámbitos; ejemplo de ello es en la incidencia de pobreza en el país. La siguiente gráfica pretende mostrar que, el proceso de bancarización ha estado unido al incremento de microcréditos demostrando que la Ley 1266 de 2008 ha ayudado a la población económica más vulnerable.

Gráfico 5



Fuente: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria 095 de 2015 Cámara: (Pulgarín, 2015).

5. Propuesta del proyecto de ley de adición y modificación

“A pesar de los argumentos a favor de la Ley 1266 de 2008, el estado actual del derecho al Hábeas Data en Colombia, particularmente el que se ejerce en torno al dato financiero personal, demanda una profundización de las condiciones garantes debido a situaciones de vulnerabilidad para los titulares de la información que reposa en bases de datos y que han surgido desde la expedición de la Ley. El presente proyecto pretende avanzar en torno a ese fin. A continuación, se presenta un resumen de las principales modificaciones propuestas a la ley” (Pulgarín, 2015).

- El tiempo de permanencia del reporte negativo en las Centrales de Riesgo como (Datacrédito, Cifin, entre otras), corresponderá al mismo tiempo de la mora, máximo dos (2) años. Hoy es de cuatro (4) años máximo.
- El tiempo que durará el reporte negativo en las Centrales de Riesgo como (Datacrédito, Cifin entre otras), **cuando no se ha pagado la deuda**, será máximo de (5) años.
- El tiempo para reportar a una persona luego de entrar en mora en sus deudas, será de máximo dos (2) años.
- Consultar la información crediticia de los ciudadanos sin importar las veces que se haga, no bajará la calificación financiera.
- No cumplir con la notificación veinte (20) días antes de reportar al deudor, será causal para el retiro del reporte negativo.
- Las víctimas de “suplantación personal”, mediante solicitud podrán exigir que se elimine el dato negativo injusto.
- Se establece un nuevo periodo de gracia en donde los ciudadanos recibirán beneficios por pagar sus deudas atrasadas de esta forma:
 - Quien para la entrada en vigencia de la ley, esté al día en el pago de sus obligaciones y lleve reportado como mínimo seis (6) meses, el reporte negativo le será borrado de inmediato.
 - Quien para la entrada en vigencia de la ley, esté al día en el pago de sus obligaciones, pero ha estado reportado menos de seis (6) meses, entonces el reporte permanecerá por el tiempo que haga falta para cumplir seis (6) meses.
 - En los casos en que la mora no supere seis (6) meses, el dato negativo permanecerá por el mismo tiempo de mora contado a partir de la extinción de las obligaciones.
 - Quien cancele sus obligaciones dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley, el reporte

negativo permanecerá máximo por seis (6) meses más, desde de la fecha en que cancele. Cumplido este plazo, el dato negativo debe ser retirado.⁴

6. Bibliografía

- **Pulgarín, J. B.** (2015). *Cámara de Representantes*. Obtenido de Cámara de Representantes: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=87&p_numero=095&p_consec=42908
- **Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.** (2007). Reporte de bancarización. Recuperado de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/4389145.PDF>
- **Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.** (2013). Informe de inclusión financiera. Recuperado de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/4394197.PDF>
- **Escobar, Andrés F.; Pajarito, Mónica P.** (2014) Alcance e implicaciones del derecho al Hábeas Data en el comercio colombiano. (Tesis) Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- **García Alba, Jaime -coordinador-** (2009) Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina. España: Fundación Telefónica.
- **Grupo del Banco Mundial.** (2010). Doing business (Nº 3). Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/-/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB13-Colombia-Spanish.pdf>
- **Ramírez Prado, Juliana,** (9 de marzo de 2015) La violación de Hábeas Data dejó multas por \$1.892 millones durante el año pasado. *La República*. Recuperado de: <http://www.larepublica.co/la-violacion-de-habeas-data-dejo-multas-por-1892-millones-durante-el-año-pasado-228696>.

pasado 228696)

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

DAVID BARGUIL ASSIS
Senador de la República

LIDIO GARCÍA TURBAT
Presidente del Senado

JUAN CARLOS LOSADA
Presidente Comisión I de Cámara

Albano
Kortano

Luis Ferrer S.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 62 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____

SECRETARIO GENERAL

⁴ Los insumos para la realización de este resumen, de realización propia, fue publicado en: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/23488-presidente-luis-fernando-velasco-radicode-nuevo-proyecto-de-habeas-data?tmpl=component&print=1>, posteriormente se le incluyeron Bedoya, P. J. (28 de septiembre de 2015). *Cámara de Representantes*.

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley Estatutaria número 62 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la ley estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Luis Fernando Velasco, David Barguil Assis, Lidio Arturo García Turbay, Laura Esther Fortich Sánchez*; honorable Representante *Juan Carlos Losada Vargas*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la

República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 30 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 36 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DEFINICIONES Y PRINCIPIOS

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece los lineamientos generales y los espacios institucionales de coordinación de la Política Migratoria del Estado colombiano, en el marco de la Constitución Política de Colombia, los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado y demás normas vigentes en la materia.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley se aplicarán en el territorio nacional, y en las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de Colombia en el exterior.

Artículo 3°. *Política Migratoria.* Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, formular, orientar, ejecutar y evaluar la Política Integral Migratoria del Estado colombiano, otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país y aplicar el régimen legal de nacionalidad, en lo pertinente. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia actuará en coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores dada su naturaleza de entidad adscrita.

El Sistema Nacional de Migraciones (SNM), acompañará al Gobierno nacional en el diseño y ejecución de políticas públicas, planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior.

Es competencia discrecional del Gobierno nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado, autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, así como regular el ingreso y salida de nacionales del territorio colombiano, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados en los que Colombia es Estado Parte.

Artículo 4°. *Autoridades migratorias.* El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano o quien haga sus veces, actuará como ente a cargo de la formulación y ejecución de la Política Migratoria en general.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como organismo civil de seguridad a cargo de las funciones de control migratorio, extranjería y verificación migratoria del Estado colombiano, será la autoridad ejecutora de la política migratoria colombiana con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Artículo 5°. *Regulación Migratoria.* El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, de conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y la normativa nacional, determinan el conjunto de normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la función migratoria, en el marco de sus competencias, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores quien formula y ejecuta la política migratoria y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia quien ejerce

el control migratorio subordinado a las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En coordinación con el Ministerio del Trabajo, se implementarán y evaluarán normas, procedimientos, técnicas e instrumentos encaminados a orientar la política en materia de migraciones laborales.

Artículo 6°. *Colaboración Interinstitucional.* En virtud de los principios de coordinación y colaboración, las entidades públicas vinculadas a la ejecución de la Política Migratoria, deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones y prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de estas políticas; también pueden establecer relaciones institucionales con personas naturales o jurídicas o colectivos de la sociedad, para la mejora del servicio o para la protección de intereses generales, en el marco de sus competencias.

Artículo 7°. *Del control migratorio.* En ejercicio del control migratorio y sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones legales vigentes, corresponde a Unidad Administrativa Especial Migración Colombia adelantar las investigaciones o estudios que considere necesarias, de oficio o a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con el ingreso y permanencia de los extranjeros en el país, así como con las visas que ellos portan, su ocupación, profesión, oficio o actividad que adelantan en el territorio nacional, autenticidad de documentos, verificación de parentesco, verificación de la convivencia marital, entre otros aspectos.

El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, podrá autorizar a otros organismos de seguridad del Estado, previa celebración de los convenios a que hubiere lugar, el cumplimiento de la función de control migratorio, en aquellos lugares en los cuales la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia no cuenta con Direcciones Regionales o cuando por motivos de alteración del orden público o de alteración de los servicios migratorios así lo amerite.

Artículo 8°. *Definiciones.* Para la aplicación de la presente ley, se consideran las siguientes definiciones:

1. **Apátrida:** De conformidad con el numeral 1 del artículo 1° del Estatuto de los apátridas, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.
2. **Autoridades de pasaportes:** Oficinas ante las cuales se presenta solicitud de expedición de los pasaportes y/o documentos de viaje. Serán autoridades de pasaporte en el exterior, los consulados colombianos y secciones consulares de Embajadas de Colombia; al interior del país y en el orden territorial con las entidades con las que se suscriban convenios interadministrativos para la expedición de pasaportes; y en Bogotá, los Grupos Internos de Trabajo de Pasaportes de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. **Autoridades de visas:** Oficina ante la cual se presenta solicitud de visa y la encargada del estudio y decisión sobre la misma, de acuerdo con la normatividad vigente. Serán autoridades de visa en el exterior, los consulados colombianos y secciones consulares de Embajadas de Colombia, y en Bogotá, el Grupo Interno de Trabajo Visas e Inmigración de

la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores.

4. **Deportación:** Acto soberano del Estado, mediante el cual la autoridad migratoria impone como sanción administrativa a un extranjero la obligación de salir del territorio nacional a su país de origen o un tercero que lo admita, cuando ha incurrido en una o varias de las causales contenidas en la presente ley, que califican la conducta del extranjero como grave.

El extranjero sujeto de la medida de deportación deberá permanecer fuera del territorio nacional por un término mínimo entre seis (6) meses y cinco (5) años. Una vez cumplido este término solo podrá ingresar al país previo otorgamiento de una visa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

5. **Derecho a la Unidad Familiar:** La familia, elemento natural y fundamental de la sociedad familiar tiene el derecho a vivir unida, recibir respeto, protección, asistencia y apoyo conforme a lo estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art. 16 (3); la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Art. 17); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (Art. 17 y 23) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 10). Este derecho, protegido por el derecho internacional, no está limitado a los nacionales del Estado territorial.
6. **Derecho a Migrar:** Toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio. (Art. 13 (2), de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948). La libre circulación se consagra en otros instrumentos internacionales como, por ejemplo, en el artículo 12 (2) *del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 o el artículo 22 (2) de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en los cuales se señala que “*toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*” Si bien se aplica a todas las personas sin distinción, sin embargo, en derecho internacional este derecho no tiene como corolario el derecho de ingresar en el territorio de un país, ya que esto es potestad de cada Estado en ejercicio de su soberanía.
7. **Derecho al Retorno:** De acuerdo con el artículo 13 (2) de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, “*toda persona tiene derecho a [...] regresar a su país.*” En el artículo 12 (4) *del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966, se establece que “*Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.*” Sin embargo, el párrafo 3 del mismo artículo prevé: “*Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen provistas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.*”
8. **Derecho de Asilo:** Es el derecho que tiene toda persona, en caso de persecución que no sea motivada por delitos comunes, de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, de acuerdo con los instrumentos internacionales y este derecho no podrá ser invocado contra acción judicial originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.
9. **Documentos de Viaje:** Documento oficial de identidad expedido por un Estado o una organización, que puede ser utilizado por el titular legítimo para viajes internacionales.
10. **Empresas transportadoras o medios de transporte internacional:** Se consideran empresas transportadoras o medios de transporte internacional formalmente constituidas, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que lleven a cabo el transporte internacional de personas y/o carga, vía aérea, marítima, fluvial o terrestre.
11. **Expulsión:** Acto soberano del Estado, mediante el cual la autoridad migratoria impone como sanción administrativa a un extranjero la obligación de salir del territorio nacional a su país de origen o un tercero que lo admita, cuando ha incurrido en una o varias de las causales contenidas en la presente Ley, que califican la conducta del extranjero como gravísima.

El extranjero sujeto de la medida de expulsión deberá permanecer fuera del territorio nacional por un término entre cinco (5) y diez (10) años. Una vez cumplido este término solo podrá ingresar al país previo otorgamiento de una visa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por orden judicial o en ejercicio del principio de soberanía, la medida restrictiva de ingreso al país podrá superar los diez (10) años.

12. **Extranjero:** Persona que no tiene la calidad de colombiano por nacimiento o por adopción, que se encuentre en territorio colombiano.
13. **Instrumento de Movilidad Fronteriza:** En regiones fronterizas conurbadas y cuyas relaciones comerciales y económicas generan movilidad transfronteriza, el Estado podrá implementar, previo acuerdo bilateral, un instrumento que facilite la movilidad y el control transfronterizo.
14. **Migración Automática:** Procedimiento de facilitación y priorización en el control migratorio, que integra procesos de seguridad y verificaciones automáticas de documentos de viaje, identidad de las personas, antecedentes y restricciones migratorias, entre otros requisitos y permite autorizar el ingreso o salida del país de una persona con soporte en soluciones tecnológicas automatizadas, las cuales confrontan variables biométricas (rostro y huella dactilar) con bases de datos de identificación administrativas y judiciales.
15. **Migración Internacional:** Movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, son migrantes internos.
16. **Migración Irregular:** Desde el punto de vista de los países de destino significa que es irregular el ingreso, la permanencia o la actividad que le fue autorizada, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos para ingresar, residir o trabajar en un determinado país, y desde el punto de vista de los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país.
17. **Migración Laboral:** De acuerdo con la *Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de su Familia*, un trabajador migrante es una persona que se dedicará, se dedica o se ha dedicado a una actividad remunerada en un Estado del cual no es nacional. Un trabajador migrante se define en los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo como una persona que migra de un país a otro (o que ha migrado de un país a otro) con la idea de ser empleado, de otra manera que no sea por su cuenta, e incluye a cualquier persona regularmente admitida como un migrante.
18. **Migración Regular:** La Migración Regular es el proceso de ingreso y salida del territorio nacional de ciudadanos nacionales y extranjeros por los puestos de control migratorio habilitados por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con el uso del pasaporte, visa o el documento de viaje establecidos por los acuerdos internacionales suscritos por el Estado colombiano.
19. **Migrantes pendulares:** Son los migrantes que residen en zonas de frontera y se movilizan habitualmente entre los dos Estados, registrando, incluso, varios ingresos y salidas al día, por un solo Puesto de Control Migratorio.
20. **Nacionalidad:** Vínculo jurídico-político y social que une a una persona con el Estado al que pertenece. Constituye un atributo de la personalidad.
21. **Niños, Niñas y Adolescentes (NNA):** Se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 17 años, 11 meses y 29 días de edad.
22. **Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) no acompañados:** Niño, niña o adolescente que está separado de ambos progenitores y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que por ley o costumbre incumbe esa responsabilidad.

23. Órganos o instancias de coordinación interinstitucional: Son órganos o instancias de coordinación interinstitucional, los siguientes:

A. *Comisión Nacional Intersectorial de Migración* (de la que trata el Decreto 1239 de 2003 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan).

Órgano interinstitucional para la coordinación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano.

B. *Comisión Intersectorial para el Retorno* (de la que trata el Decreto 1000 de 2013 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan).

Instancia a cargo de coordinar las acciones orientadas a brindar atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno.

C. *Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE)* (de la que trata el Decreto 2840 de 2003 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan).

Es la instancia que tiene a su cargo recibir, estudiar y efectuar una recomendación al Ministro de Relaciones Exteriores sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por los extranjeros, de conformidad a la normativa interna e internacional en materia de refugio.

D. *Comité de Asistencia a Connacionales en el Exterior*. Encargado de evaluar y recomendar al Ministro de Relaciones Exteriores, la asignación, cuantía y destino de las partidas que se deban otorgar para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y la atención de los casos que por su naturaleza ameriten la asistencia del Estado.

E. *Comité Evaluador de Casos - Fondo Especial para las Migraciones* (del que trata el Decreto 4976 de 2011 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan).

A cargo de evaluar y decidir sobre las solicitudes que serán atendidas con los recursos del Fondo Especial para las Migraciones

F. *Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes* (de la que trata el Decreto 1692 de 2016 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan).

Mecanismo técnico y operativo para la coordinación y orientación de las acciones que se adopten contra el tráfico de migrantes.

23. **Permanencia:** Es el tiempo durante el cual el extranjero podrá estar en el territorio nacional.

24. **Puestos de Control Migratorio:** Se entenderán por puestos de control migratorio, aquellos lugares de ingreso y egreso al territorio nacional (aéreos internacionales, marítimos, terrestres y fluviales) ya sean permanentes o temporales.

25. **Refugiado en Colombia:** Nacional extranjero al cual el Estado colombiano le ha reconocido la condición de refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales y la normatividad interna en la materia.

26. **Solicitante de la condición de persona refugiada:** Condición en que permanece un extranjero en territorio nacional, desde la admisión de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, hasta cuando dicha solicitud sea resuelta, de conformidad con el ordenamiento interno vigente.

27. **Sujetos de protección internacional:** Las personas solicitantes de la condición de asilo, refugio o apatridia, las personas refugiadas reconocidas, las personas asiladas reconocidas, las personas en condición de apátridas reconocidas.

El reconocimiento de persona refugiada, asilada o apátrida por parte de un Estado constituye un estatuto de protección internacional independiente de la condición migratoria y habilita a la persona extranjera a gestionar una condición migratoria de conformidad con la ley. Su reconocimiento como persona sujeta a protección internacional debe garantizar que pueda ejercer actividad laboral e iniciar o continuar sus estudios en cualquiera de los niveles del sistema educativo.

28. **Tráfico ilícito de Migrantes:** Es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual la persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

29. **Tránsito Fronterizo:** Es el paso circunstancial de personas residentes en las localidades fronterizas a Colombia, para movilizarse dentro de la zona fronteriza colombiana y por los sitios determinados por el Gobierno nacional.

30. **Trata de Personas:** De conformidad con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes, que complementa la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, la trata de personas se define como: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el fraude, el engaño, el rapto, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

31. **Vulnerabilidad:** Es la inseguridad, riesgo e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social.

CAPÍTULO II

Principios de la política migratoria

Artículo 9°. Son principios de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano, los siguientes:

1. **Asistencia y mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos que se encuentran en el exterior.** El Estado colombiano promoverá las iniciativas de desarrollo migratorio, fortaleciendo y ampliando los Centros de Referencia y Oportunidades para los Retornados del Exterior, y garantizará la participación de la diáspora colombiana en los destinos del país y el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en igualdad de condiciones con el resto de los colombianos y de acuerdo con lo que establezca la ley.

2. **Coherencia.** El Estado colombiano actuará de manera coherente, frente a las dinámicas internacionales en materia de migración, buscando que el tratamiento de los nacionales en el exterior sea el mismo que ofrecemos para los extranjeros en Colombia.

3. **Facilitación.** El Estado colombiano impulsará la implementación de procedimientos que fomenten la integración y permitan un adecuado control migratorio de manera segura, regular y ordenada.

4. **Fronteras.** Reconocer los lazos históricos sociales en las fronteras de Colombia con sus países vecinos, incluidos los grupos étnicos presentes a ambos lados de zonas limítrofes contiguas y su movilidad trasfronteriza.

5. **Igualdad.** El Estado colombiano reconoce la igualdad de derechos de los migrantes, el migrante es sujeto de derechos y obligaciones, en concordancia con la legislación nacional y el Derecho Internacional. En ese sentido, los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia son reconocidos como poseedores de derechos en el ámbito internacional y, de igual manera, en la legislación colombiana.

6. **Impulso y Desarrollo Social.** El Estado colombiano reconoce el fenómeno migratorio como un agente positivo de impulso, desarrollo para las sociedades de origen y destino, reafirmando el rechazo a tratamientos utilitaristas de las personas migrantes, así como la consideración del fenómeno migratorio como coyuntural en épocas de crisis.

7. **Integración e inclusión del migrante.** El Estado colombiano promoverá la integración del extranjero y su familia a la sociedad y cultura colombiana, mediante políticas transversales dirigidas a garantizar el acceso de los extranjeros a la oferta institucional, basadas en la tolerancia, igualdad y no discriminación, y siguiendo principios de reciprocidad.

8. **Integralidad.** El Estado colombiano promoverá el tratamiento integral del fenómeno migratorio en consideración a su complejidad e impactos transversales, que requieren una respuesta intersectorial, multidimensional e integral.

9. **Interés superior de niñas, niños y adolescentes.** En todos los procesos y procedimientos vinculados a la presente ley, se tomarán en cuenta las normas previstas en la normativa en la materia, particularmente el interés superior de niñas, niños y adolescentes y el respeto a sus derechos, y su protección integral.
10. **Libre Movilidad.** Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, a entrar y salir de él, y a regresar a su país, con las limitaciones que establezca la ley.
11. **Migración Ordenada.** El Estado colombiano propenderá por una migración ordenada y regulada, en condiciones dignas que permitan que los migrantes gocen de modo efectivo de los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales de los cuales Colombia hace parte.

Por lo anterior, promoverá el diálogo con los países de origen, tránsito y destino migratorio, incluyendo la ratificación y desarrollo de los acuerdos necesarios, para la solución de problemas transfronterizos.

12. **No Devolución.** No se devolverá a persona alguna al país, sea o no de origen, en el cual su vida, libertad e integridad esté en riesgo por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometida a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en la materia.
13. **No Discriminación.** El Estado colombiano tomará las medidas necesarias para eliminar toda forma de racismo, xenofobia y discriminación hacia las personas migrantes, incluyendo la criminalización.
14. **Proporcionalidad.** Las autoridades migratorias aplicarán el principio de proporcionalidad en el ejercicio de su función y medidas sancionatorias.
15. **Reciprocidad.** El Estado colombiano impulsará la reciprocidad como un principio del Derecho Internacional universalmente aceptado, que implica la correspondencia en el trato con otros Estados, en el curso de las relaciones internacionales, es aplicable de manera proporcional, sin que necesariamente tenga que ser idéntico en su alcance.
16. **Reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país.** El Estado colombiano reconoce el aporte de los migrantes internacionales a la cultura, economía, ciencia y diversas facetas del desarrollo de las naciones. Promueve una migración segura y defiende la libertad de tránsito internacional.
17. **Respeto a los derechos fundamentales.** El Estado colombiano a través de sus instituciones garantizará el respeto integral de los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias, y adelantará las acciones para prevenir, perseguir y sancionar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes; y restituirá los derechos de las víctimas.
18. **Responsabilidad Compartida.** Colombia como parte de la comunidad internacional debe aportar en la atención al fenómeno migratorio, en virtud de la obligación consuetudinaria de cooperación internacional y el interés común de proteger los derechos humanos de los migrantes en cualquier territorio.
19. **Soberanía.** Es competencia discrecional del Gobierno nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional y decidir sobre su naturalización. Es competencia discrecional del Gobierno nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado, autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional.
20. **Unidad Familiar.** El Estado colombiano garantizará y velará por la unidad familiar. En toda medida concerniente a los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros que adopte el Estado colombiano a través de todas sus instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes y el respeto a sus derechos, y su protección integral.

TÍTULO II
DE LA MIGRACIÓN
CAPÍTULO I

Sistema Nacional de Migraciones

Artículo 10. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1465 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 1°. Conceptualización del Sistema Nacional de Migraciones (SNM). Se comprenderá el Sistema como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se acompañará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de la población migrante y será convocado cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores como encargado de la formulación y ejecución de la Política Migratoria lo considere necesario.”

Artículo 11. El Sistema Nacional de Migraciones (SNM), se podrá activar con el objetivo principal de acompañar la formulación, implementación y evaluación de planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer la política migratoria.

Artículo 12. Adiciónese el siguiente artículo la Ley 1465 de 2011:

“Artículo 4°B. El Sistema Nacional de Migraciones tendrá las siguientes funciones complementarias a las disposiciones de la presente ley:

1. Efectuar sugerencias al Gobierno nacional sobre temas migratorios. Las propuestas serán discutidas en sus sesiones y solo las que sean aprobadas serán presentadas al alto gobierno.
2. Elaborar recomendaciones sobre las propuestas de los miembros que integran el Sistema Nacional de Migraciones.
3. Conceptuar sobre las propuestas presentadas por la Sociedad Civil a través de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.
4. Hacer seguimiento a las propuestas presentadas al alto gobierno sobre Política Integral Migratoria.

Parágrafo 1°. La Sociedad Civil solo podrá presentar iniciativas para la consideración del Sistema Nacional de Migraciones a través de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.

Parágrafo 2°. El SNM podrá invitar a sus deliberaciones a las entidades y expertos que considere oportuno y/o solicitar sus conceptos cuando lo considere necesario.”

Artículo 13. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1465 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 5°. Conformación. El Sistema Nacional de Migraciones (SNM) estará conformado por:

1. El Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado
2. Un delegado de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración o su delegado.
3. El Director ejecutivo de Federación Colombiana de Municipios, o su delegado.
4. El Director ejecutivo de Federación Nacional de Departamentos o su delegado.
5. El Presidente de la Comisión Segunda del Senado o su delegado.
6. El Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes o su delegado
7. El Representante a la Cámara de los Colombianos en el Exterior
8. Un representante de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones o su delegado.
9. El Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. Presidencia. Las reuniones del Sistema Nacional de Migraciones estarán presididas por el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado.

Parágrafo 2°. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica del SNM estará a cargo de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores o quien haga sus veces.

Parágrafo 3°. Sesiones y Toma de decisiones. El Sistema Nacional de Migraciones tendrá sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se llevarán a cabo al menos una vez al año y las extraordinarias cuando así lo determine la Secretaría Técnica. Las

decisiones se tomarán por mayoría simple de los asistentes a las reuniones.”

Artículo 14. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1465 de 2011:

“Artículo 5B. De la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. El Gobierno nacional, en un periodo no mayor a seis (6) meses, reglamentará la conformación y funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.”

Artículo 15. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1465 de 2011:

“Artículo 5C. De la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones. La Mesa Nacional de la Sociedad Civil estará compuesta por un representante del sector privado y su suplente; un representante por las Organizaciones No Gubernamentales y su suplente; un representante por la Academia y su suplente; y un representante por las organizaciones de colombianos en el exterior debidamente registradas bajo la legislación local de cada Estado, cuyos objetivos atiendan temas migratorios.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará a través de decreto en un periodo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el mecanismo de elección de los representantes sectoriales de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil, quienes determinarán el representante de este espacio de participación ante el Sistema Nacional de Migraciones.”

CAPÍTULO II

Colombianos Migrantes

Artículo 16. *Derechos y deberes de los colombianos en el Exterior.* Los nacionales colombianos en el exterior, para el adecuado ejercicio de sus derechos y obligaciones recibirán la protección y asistencia de las misiones consulares, en el marco de derechos cobijados por la Constitución Política y los tratados y leyes aplicables, especialmente de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, cualquiera sea su condición migratoria, con el respeto de la normatividad interna del país receptor.

Los colombianos en el exterior serán informados por las misiones consulares de los derechos y deberes que les asisten en su país de permanencia, según su condición migratoria.

El colombiano migrante deberá informarse de los derechos y deberes que tiene como colombiano en el exterior. El Estado colombiano facilitará el acceso a dicha información.

Los colombianos en el exterior tienen derecho a que el Estado vele por las garantías del debido proceso, de acuerdo con las leyes y disposiciones del Estado receptor.

Artículo 17. *Información demográfica y caracterización.* El Ministerio de Relaciones Exteriores propenderá por mejorar los registros existentes de los colombianos residentes en el exterior, de manera que se cuente con mejor información para la implementación de los planes y proyectos que estén disponibles para esta población.

Las entidades del sector de relaciones exteriores, en colaboración con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como cabeza del Sistema Estadístico Nacional (SEN), propenderán por la implementación del Plan de Acción definido en el marco de la Mesa Intersectorial de Estadísticas de Migración adscrita al SEN, para la producción, mejoramiento y aprovechamiento estadístico de la información relacionada con la población migrante tanto nacional como extranjera.

Artículo 18. Con el fin de establecer canales de comunicación que permitan que los colombianos en el exterior conozcan la oferta en política pública que se genera desde sus regiones de origen, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá fortalecer la gestión interinstitucional con los entes territoriales de los departamentos con mayor experiencia migratoria.

Artículo 19. *La vinculación de los nacionales en el exterior con el país.* El Gobierno colombiano diseñará iniciativas, proyectos y estrategias, orientadas a fortalecer el tejido social y promover actividades entre colombianos fuera del país.

El Gobierno nacional gestionará iniciativas institucionales para los colombianos en el exterior y sus familias, con el fin de ofrecer servicios que contribuyen a elevar la calidad de vida de los colombianos en el exterior y sus familias, mediante oportunidades de formación, facilidades en materia de seguridad social, acercamiento a los sistemas financieros, convalidación de títulos y condiciones favorables para el transporte de menaje profesional, industrial y doméstico.

El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de Colombia acreditadas en el exterior y por conducto de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano o quien haga sus veces, adelantará programas especiales de protección y asistencia de los colombianos en el exterior, en aquellas materias de que trata el artículo 3° de la Ley 76 de 1993; e igualmente promoverá con las comunidades residentes en el

exterior, la preservación y afirmación de los valores históricos, culturales y sociales de nuestra nacionalidad.

Se garantizarán al Fondo Especial para las Migraciones (FEM) los recursos suficientes para atender los temas de asistencia de colombianos en el exterior que le competan.

El Gobierno nacional diseñará incentivos para promover la inscripción de los connacionales en el registro consular.

Artículo 20. *Remesas.* El Gobierno nacional adelantará campañas y estrategias con el fin de incentivar el uso productivo de las remesas.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 2°. Requisitos. Los colombianos que viven en el extranjero podrán acogerse por una sola vez a cada tipo de retorno, según lo dispuesto en la presente ley, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Acreditar que ha permanecido en el extranjero por lo menos tres (3) años para acogerse a los beneficios de la presente ley.*
- Manifiestar por escrito a la autoridad competente, su interés de retornar al país y acogerse a la presente ley;*
- Ser mayor de edad.*

Parágrafo 1°. Personas excluidas de los beneficios que otorga esta ley. La presente ley no beneficia a personas con condenas vigentes en Colombia o en el exterior. Tampoco se beneficiarán aquellas personas que hayan sido condenados por delitos contra la administración pública.

Parágrafo 2°. La situación migratoria del colombiano residente en el extranjero no será tenida en cuenta para obtener los beneficios expresados en la presente ley.

Parágrafo 3°. La Comisión Intersectorial para el Retorno, determinará los mecanismos de verificación de requisitos.

Parágrafo 4°. Los connacionales podrán aplicar a un solo tipo de retorno por cada solicitud.

Parágrafo 5°. Se podrán presentar solicitudes de retorno de un mismo connacional en un periodo no menor a cinco (5) años.”

Artículo 22. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 3°. Tipos de Retorno. Los siguientes tipos de retorno se consideran objeto de la presente ley:

- Retorno solidario.** Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno. Este tipo de retorno se articulará con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011;
- Retorno humanitario.** Es el retorno que realiza el colombiano en situación de vulnerabilidad que ponga en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares.
- Retorno laboral.** Es el retorno que realiza el colombiano a su lugar de origen con el fin de recibir orientación e información de las rutas para emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia;
- Retorno productivo.** Es el retorno que realiza el colombiano con el objetivo recibir asesoría para implementar una idea de negocio y/o fortalecer un proyecto productivo en marcha, gestionando la cofinanciación de recursos ligados al Plan de Desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, con sus recursos propios, o de los fondos de emprendimiento que tenga vigentes el Gobierno colombiano a través de las entidades competentes;
- Retorno académico.** Es el retorno voluntario que realiza el colombiano que ha obtenido un título en educación superior en el exterior; con el fin de continuar sus estudios y/o emplear sus conocimientos adquiridos en el exterior y en Colombia.

Lo anterior sujeto a las políticas en materia de convalidación y homologación de títulos del Ministerio de Educación Nacional.”

Artículo 23. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 4°. Incentivos y acompañamiento integral a los tipos de retorno.

El Gobierno nacional, a través de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial para el Retorno, procurará acompañar a los colombianos que regresen desde el exterior para contribuir a su inserción en Colombia brindando atención a sus necesidades, y generándoles oportunidades económicas y sociales que aporten al desarrollo nacional.

Las entidades competentes mencionadas en este artículo buscarán coordinar lo relacionado directamente con el retorno, con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para el retorno solidario, el Gobierno nacional, a través de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, buscará alternativas para consolidar un Plan de Retorno Solidario que contemple alianzas interinstitucionales y de cooperación, que permita brindar las herramientas para facilitar el acceso a servicios de salud, educación, inserción laboral, emprendimiento y adquisición de vivienda, capacitaciones a nivel laboral, así como asistencia social, psicológica y asesoría jurídica en caso de ser necesario, en concordancia con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, o las leyes que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Para el retorno humanitario, el Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de Prosperidad Social y en coordinación con las autoridades locales, propondrá alternativas para programas de apoyo que permitan una atención humanitaria de emergencia para atender y eliminar la situación de riesgo del migrante en retorno, así como su vinculación a los programas sociales del estado en su lugar de reasentamiento, previo cumplimiento de los requisitos fijados para los mismos.

En caso de presentarse el retorno masivo de connacionales en situación de vulnerabilidad, se articulará la atención de emergencias con la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, con quien se coordinará la atención inmediata de la población retornada y se incluirá en el Registro Único de Retorno.

Para el retorno laboral, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo planteará estrategias de acompañamiento laboral para acceder a orientación ocupacional, capacitación y búsqueda de empleo de la población retornada. Así mismo, las instituciones educativas del nivel universitario o tecnológico reconocidas y validadas en Colombia, podrán emplear a los colombianos que retornen como formadores en sus instituciones de acuerdo con sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior o en Colombia.

Para el retorno productivo, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), contemplará la expedición de un plan que incluya el desarrollo y asesoría de emprendimientos de proyectos productivos, así como el acceso a capital semilla y/o créditos para el mismo fin, en coordinación con las políticas nacionales y regionales de competitividad. Asimismo, buscará alternativas para incluir a la población retornada como sujeto de las políticas y los fondos de emprendimiento vigentes.

Para el retorno académico. Colciencias, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional, analizará la inclusión en su oferta institucional un programa permanente para incentivar el retorno de colombianos radicados en el exterior, que obtengan títulos en educación superior de los niveles de maestría y doctorado. Este programa permitirá la inscripción de los retornados académicos, para la gestión de su vinculación laboral, profesional, docente, mediante la publicación de sus perfiles académicos y profesionales, en la red del servicio público de empleo.

Parágrafo 1°. Los retornados podrán acceder a la oferta institucional para todos los tipos de retorno, conforme cumplan con los requisitos dispuestos para cada uno de los beneficios y apoyos.

Parágrafo 2°. La Comisión Intersectorial para el Retorno, podrá formular un Plan General de Acompañamiento al Retorno con vigencia de tres años de acuerdo con la coyuntura migratoria, incluyendo los planes de acompañamiento por tipo de retorno y la oferta de entidades del Estado para la mencionada población, realizando la correspondiente evaluación de impacto una vez finalice el periodo de 3 años.

Parágrafo 3°. Los retornados solo podrán acceder por una vez a los beneficios de exención tributaria que dispone la presente ley.”

Artículo 24. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1565 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 9°. Acompañamiento institucional. El Ministerio de Relaciones Exteriores, con cargo al Fondo Rotatorio del mismo Ministerio, diseñará, implementará, supervisará y gerenciará los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORE), para lo cual, instalará oficinas regionales de operación estable en las zonas de origen migratorio y retorno. Dichas oficinas atenderán a la población objeto de la presente ley.

Con el fin de fortalecer el acompañamiento institucional a nivel local y regional de que trata el presente artículo, los departamentos y municipios estructurarán e implementarán programas para la población retornada, con especial énfasis en atención humanitaria, emprendimiento y reinserción laboral. Los mencionados programas serán adoptados por acto administrativo.

En los municipios y departamentos que se identifique la necesidad de coordinar acciones de atención a población colombiana retornada,

se conformarán las Redes Interinstitucionales de Atención al Migrante como espacios de articulación de entidades públicas, sector privado y organismos de cooperación, con el objetivo de implementar el plan de acompañamiento al retorno formulado por la autoridad municipal o departamental, determinar la oferta local para la población retornada y núcleos familiares mixtos, consolidar rutas de atención y escalar las problemáticas identificadas ante la Comisión Intersectorial para el Retorno o a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.”

Artículo 25. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1212 de 2008, el cual quedará así:

“Artículo 8°. Exenciones al cobro. Las siguientes actuaciones se encuentran exentas del cobro de las tasas que se regulan en la presente ley:

1. La legalización, autenticación y apostilla dentro de los trámites de extradición solicitados por la vía diplomática o por la vía que acepten los tratados internacionales aplicables para Colombia.
2. Las previstas en los tratados internacionales vigentes para Colombia.
3. Los trámites realizados por la vía diplomática y consular, sujetos a reciprocidad.
4. Las escrituras públicas de reconocimiento de hijos extramatrimoniales y las de legitimación.
5. Las actuaciones que se ocasionen por comisiones judiciales en el exterior en materia penal y en asuntos relativos a la protección del menor.
6. La expedición del certificado de supervivencia en el exterior.
7. La Legalización de las copias, extractos y certificados relativos a prestaciones sociales.
8. La expedición de pasaportes a colombianos del Sisbén 1 y 2, siempre y cuando se encuentren en las siguientes condiciones:
 - a. Que requieran tratamiento médico especializado que no pueda ser adelantado en el país.
 - b. Personas con discapacidad y un familiar acompañante.
 - c. Personas adultas mayores de 62 años.
 - d. Personas menores de 25 años que vayan a adelantar estudios en el exterior.
 - e. Niños en situación de adoptabilidad, que aún no lo han sido del ICBF.
 - f. Personas que deben viajar al exterior por razones de salud de familiares.
 - g. Que tengan un contrato de trabajo acreditado en el exterior.
 - h. Que sean parte de delegaciones deportivas o culturales y artísticas.
9. La apostilla y/o legalización de documentos a los colombianos, en desarrollo de asistencia consular, previo concepto favorable de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano o la dependencia que haga sus veces.
10. Los Cónsules podrán expedir pasaporte provisional de una hoja, válido únicamente para regresar a Colombia, con vigencia hasta de treinta (30) días, a los nacionales colombianos que se encuentren en una de las siguientes situaciones:
 - a. Personas que manifiesten no contar con los recursos para pagar pasaporte y que cumplan con los requisitos previstos en los artículos 151 y 152 del Código General del Proceso. Respecto a este último artículo, la afirmación deberá hacerse bajo juramento;
 - b. Polizones;
 - c. Repatriados;
 - d. Deportados;
 - e. Expulsados;
 - f. A quienes hayan perdido sus documentos y su regreso al país sea inminente;
 - g. A los connacionales que tengan algún impedimento judicial para salir de Colombia o sobre los cuales exista una providencia ejecutoriada que ordene la no expedición del pasaporte, comunicados al Ministerio de Relaciones Exteriores;

- h. En caso de existir orden de autoridad competente para que se le anule a un connacional el pasaporte que tenga vigente.

Parágrafo. En caso de que el solicitante no posea documento de identificación colombiano, los cónsules indagarán, previamente de la expedición del pasaporte provisional, la calidad de nacional colombiano a fin de obtener prueba sumaria de esta, de lo cual se dejará constancia en el respectivo formulario.

11. La apostilla y legalización de documentos a los colombianos, a solicitud del ACNUR o de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC) Colombia o quien haga sus veces, previo concepto favorable de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano.
12. La apostilla y legalización del registro civil de nacimiento y/o certificado de nacido vivo de menores que se encuentren en proceso de restablecimiento de derechos, previa solicitud del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.”

Artículo 26. Atención de niños, niñas y adolescentes colombianos no acompañados en el exterior. La atención de los niños, niñas y adolescentes colombianos no acompañados que se encuentren en el exterior, es decir el Niño, o Niña o Adolescente que está separado de ambos progenitores y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que por ley o costumbre incumbe esa responsabilidad, y que deseen retornar al País, objeto de las medidas que brindan las autoridades consulares en aras de la protección integral de sus derechos y la gestión y acompañamiento en su retorno al país, se hará en coordinación con el grupo de Restablecimiento Internacional de Derechos o quien haga sus veces al interior del ICBF.

CAPÍTULO III

Derechos y obligaciones de los extranjeros

Artículo 27. *Derechos de los extranjeros.* De conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política Nacional, los extranjeros disfrutarán de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos y gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales; salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

El Estado proporcionará al extranjero información sobre los requisitos para su ingreso, permanencia, residencia y salida del territorio nacional, y cualquier otra información que sea necesaria.

Artículo 28. *Deberes de los extranjeros.* Son deberes de los extranjeros:

- a. Acatar la Constitución y la ley y respetar y obedecer a las autoridades.
- b. Exhibir cuando le sean requeridos por las autoridades nacionales, su pasaporte vigente, documento de viaje o de identidad válido, según el caso, y con la visa correspondiente cuando sea exigible.
- c. Ingresar y salir del país a través de los puestos de control migratorio.
- d. Mantener su situación migratoria regular para la permanencia o residencia en el territorio nacional y pagar oportunamente las tasas que le correspondan.
- e. Inscribirse en el registro de extranjeros de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.
- f. Proporcionar oportunamente a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la información que corresponda para mantener actualizada su información migratoria, así como todo cambio en su domicilio, dentro del término estipulado en la normatividad que regule la materia
- g. Desarrollar únicamente las actividades autorizadas en la visa o permiso de permanencia otorgado.
- h. Presentarse personalmente ante las autoridades migratorias al ser requerido mediante escrito por el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o por sus delegados, en los términos señalados en la correspondiente citación.
- i. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.
- j. Los extranjeros en el territorio nacional tienen el deber y el derecho de conservar la documentación que acredite su identidad, expedida por las autoridades de origen, así como la que acredite su condición migratoria en Colombia.

Artículo 29. *Regularización de extranjeros.* El Estado colombiano establecerá los lineamientos y políticas de fomento de la migración ordenada para mitigar los efectos negativos de la inmigración irregular,

la trata de personas, el tráfico ilícito de personas y la migración de niñas, niños y adolescentes no acompañados irregulares, que incluya un sistema de alertas tempranas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el ámbito de sus competencias adoptarán los criterios para asistir a las personas, que a juicio de las entidades así lo requieran; pudiendo emitir los documentos y/o permisos de permanencia temporal o residencia pertinentes, y autorizar el ingreso, salida o permanencia de extranjeros en Colombia sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley, cuando las circunstancias especiales de un país o nacionalidad lo hagan necesario.

Artículo 30. *Fomento a la migración.* Teniendo en cuenta los indicadores de desempleo y las necesidades de personal de empresas y sectores industriales que no puedan ser ocupados por nacionales colombianos, el Estado colombiano establecerá beneficios migratorios para que extranjeros que cuenten con estudios técnicos, tecnológicos y/o profesionales u oficios o experiencia, se vinculen al mercado laboral en los sectores de la economía nacional previamente identificados y priorizados por el Gobierno nacional, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, en colaboración del sector privado.

CAPÍTULO IV

Documentos de Viaje

Artículo 31. *Tipos de documentos de Viaje.* Los documentos de viaje son: el pasaporte, la cédula de extranjería, la tarjeta de identidad, el registro civil de nacimiento, el documento de identidad de otro Estado, y el documento expedido para los refugiados, apátridas y otras personas previstas por la normatividad vigente en la materia, siempre que se utilice con este propósito de conformidad con los convenios internacionales de los que Colombia es parte.

Parágrafo. El Salvoconducto es el documento de carácter temporal, que expide la UAE Migración Colombia al extranjero que así lo requiera, para salir o permanecer en el país, bajo las circunstancias que establezca la autoridad migratoria. En ningún caso reemplazará el Pasaporte.

Artículo 32. *Derecho a obtener pasaporte.* Todo nacional tiene derecho a obtener su pasaporte, dentro o fuera del territorio nacional.

Los ciudadanos colombianos que hayan sido condenados con pena privativa de la libertad, tendrán limitado su derecho a obtener pasaporte durante el tiempo que esté vigente la condena.

CAPÍTULO V

Visas y permisos

Artículo 33. *Visa.* La Visa es la autorización concedida a un extranjero para el ingreso y desarrollo de actividades en territorio nacional otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Acredita que el portador extranjero reúne los requisitos de admisión al territorio nacional por un plazo de permanencia y actividad determinados.

Las modalidades, términos y demás características de las visas, serán competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los extranjeros que gocen de varias nacionalidades, diferentes todas de la colombiana, deberán informar al momento de su ingreso dicha condición, identificándose con una misma nacionalidad durante su permanencia, y, de ser titulares de visas, con el pasaporte correspondiente a la nacionalidad inscrita en la visa, debiendo salir del territorio nacional presentando el documento de identificación o de viaje en el cual fue estampado el sello de autorización de ingreso al país.

Artículo 34. *Permisos.* Es competencia de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia otorgar los documentos que estime pertinentes en desarrollo del principio de libre movilidad, a los visitantes extranjeros que ingresen al territorio nacional sin ánimo de establecerse en el país y que no requieran visa; sus características, procedimiento y trámite será reglamentado e implementado por las autoridades migratorias mediante acto administrativo.

CAPÍTULO VI

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Artículo 35. *La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.* Dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con la política migratoria, el ejercicio de control migratorio, verificación migratoria y extranjería en el territorio, corresponde a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a través de procesos que permitan verificar y analizar el cumplimiento de los requisitos establecidos, para el ingreso, salida y permanencia de ciudadanos extranjeros y de nacionales en aquellas situaciones que les sean aplicables.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia actuará en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores de conformidad a lo señalado por el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 1°. En ejercicio del principio de soberanía la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, implementará y

desarrollará los procedimientos adecuados para la efectiva recolección de información biográfica, demográfica y biométrica, que permita una adecuada identificación de los viajeros.

Parágrafo 2°. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia efectuará el control migratorio de pasajeros y tripulantes de medios de transporte marítimo, aéreo, terrestre y fluvial internacional en los puestos de control migratorio, en los puertos, aeropuertos o terminales portuarios.

Artículo 36. *Inadmisión o rechazo.* Decisión administrativa por la cual la autoridad migratoria al efectuar el control de inmigración o de personas en tránsito, le niega el ingreso al país a un ciudadano extranjero de acuerdo a las causales que determinen las normas vigentes, ordenando su inmediato retorno al país de embarque, de origen o a un tercer país que lo admita. Contra esta decisión no proceden recursos.

Artículo 37. *Situación migratoria irregular.* El extranjero que ingresa o permanece irregularmente en el territorio nacional estará en situación migratoria irregular.

Artículo 38. *Acceso a información:* Para el cabal cumplimiento de la función migratoria las entidades del orden nacional y regional están en la obligación de reportar o facilitar el acceso tecnológico a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia a los antecedentes, requerimientos y anotaciones judiciales que se generen en contra de los ciudadanos nacionales y extranjeros, como mecanismo para la lucha contra el crimen organizado nacional y transnacional.

De igual manera, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia llevará un registro judicial de los extranjeros condenados y vinculados a procesos penales por autoridad judicial competente.

Artículo 39. *Ingreso y salida del país de los niños, niñas y adolescentes.* La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para el ingreso y salida del país de los niños, niñas y adolescentes, dará cabal aplicación a las normas que las autoridades competentes hayan referido para tal fin, garantizando prevalentemente el ejercicio pleno de sus derechos y su protección integral. En todo caso se aplicará el principio de favorabilidad y protección al momento de efectuar los controles migratorios sobre ellos.

Artículo 40. *Extranjería.* La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia como autoridad de control migratorio, es responsable del control de ingreso y salida de viajeros internacionales en el país. De igual manera, es la encargada de expedir los documentos de identificación de extranjeros con vocación de permanencia en el territorio nacional, para lo cual implementará los sistemas de gestión y operación que sean necesarios, a cuyos lineamientos deberán ajustarse y colaborar armónicamente las demás entidades del país.

Artículo 41. *Verificación Migratoria.* La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de la soberanía nacional y la seguridad nacional, conforme a la Constitución y la Ley, ejercerá las facultades especiales como autoridad administrativa para fijar condiciones reguladas sobre la permanencia de los extranjeros en el territorio nacional, utilizando medios e instrumentos jurídicos para el desarrollo de la función y la actividad migratoria. Asimismo, ejercerá facultades especiales y permanentes de policía judicial para la investigación penal de delitos migratorios transnacionales.

Artículo 42. *Potestad Sancionatoria.* El Gobierno nacional fortalecerá de manera eficaz la actividad migratoria a través de instrumentos jurídicos y desarrollará la potestad sancionatoria en materia migratoria, a través de procedimientos eficaces y especiales, verbales o sumarios, a cargo de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Parágrafo. El Gobierno nacional por razones de caso fortuito o fuerza mayor, o por situaciones contingentes que incrementen de manera inusitada los flujos migratorios irregulares, podrá suspender la potestad sancionatoria otorgada a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en las leyes vigentes.

TÍTULO III

INFRACCIONES A LA NORMATIVIDAD MIGRATORIA, SANCIONES Y PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

CAPÍTULO I

Infracciones en Materia Migratoria

Artículo 43. *Infracción en materia migratoria.* Se considera infracción en materia migratoria toda acción u omisión que constituya incumplimiento de las obligaciones de carácter general contenidas en el Decreto 1067 de 2015.

Las infracciones migratorias se clasificarán en:

A. Leves. Se constituyen en infracciones leves las relacionadas con todos los incumplimientos que se dan respecto de las obligaciones de inscripción, trámite de registro, renovación y reporte por parte del extranjero.

B. Moderadas. Están determinadas por infracciones relacionadas con la desatención a los deberes y obligaciones migratorias de las personas naturales y jurídicas que tengan vínculo o relación con un extranjero.

C. Graves. Son aquellas relacionadas con la condición o situación migratoria irregular de un extranjero y su comportamiento frente a las obligaciones legales en el país.

D. Gravísimas. Aquellas que se derivan del incumplimiento del extranjero a decisiones administrativas impuestas por la autoridad migratoria, registrar informes o anotaciones en los archivos de las autoridades nacionales competentes o haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como accesoria la expulsión del territorio Nacional.

CAPÍTULO II

Sanciones a nacionales y extranjeros

Artículo 44. *Funciones de las sanciones en materia migratoria.* Las sanciones administrativas en materia migratoria tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales de estado previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Artículo 45. *Amonestación.* Previo al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá hacer un llamado de atención verbal o escrito al presunto infractor en procura del reconocimiento de su falta, su compromiso de no repetición y el acatamiento de las normas migratorias.

Este llamado de atención será facultativo y aplicará por una sola vez, en los siguientes términos:

- a) Verbal a quien haya incurrido por primera vez en una infracción leve.
- b) Escrito al extranjero en permanencia irregular que, con anterioridad al inicio del proceso administrativo sancionatorio, manifieste a la autoridad migratoria de manera expresa, libre de cualquier apremio su interés de abandonar el territorio nacional por sus propios medios. Para su cumplimiento se suscribirá acta de compromiso de salida voluntaria del país.

La autoridad migratoria adelantará las actividades de verificación para determinar el cumplimiento del compromiso suscrito por el infractor. La reincidencia en la infracción o el incumplimiento de lo estipulado dará lugar al inicio de la actuación administrativa respectiva, de conformidad con los principios de gradualidad, necesidad y proporcionalidad.

Parágrafo 1°. La amonestación escrita será reglamentada mediante acto administrativo expedido por la autoridad migratoria.

Parágrafo 2°. El uso inadecuado de la amonestación constituirá falta grave en los términos de la ley disciplinaria vigente.

Artículo 46. *Sanciones económicas.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o sus delegados, de acuerdo con la ley y atendiendo la normatividad vigente, podrá imponer o continuar cobrando las sanciones económicas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones migratorias a quien incurra en infracciones leves y moderadas. Estas sanciones económicas se impondrán mediante resolución motivada contra la cual proceden los recursos en el efecto suspensivo.

Habrá lugar a las sanciones económicas en los siguientes eventos:

1. No presentarse ante la autoridad migratoria para el registro de visa; expedir o renovar la de cédula de extranjería.
2. No informar a la autoridad migratoria el cambio de empleador, actividad u ocupación; el cambio de residencia.
3. Negarse a presentarse ante la autoridad migratoria cuando ha sido requerido por los medios idóneos para tal fin.
4. Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales. No identificarse como nacional colombiano a su ingreso o salida del territorio nacional, ante la autoridad migratoria de conformidad a lo estipulado en el artículo 22 de la Ley 43 de 1993 o las leyes que la sustituyan, modifiquen o deroguen.
5. No reportar a la autoridad migratoria, a través de la herramienta tecnológica dispuesta para tal fin:
 - El ingreso y salida de los huéspedes extranjeros por parte de los establecimientos que prestan servicios de alojamiento y hospedaje.

- El ingreso y salida de los arrendadores extranjeros por parte de dueños, administradores, arrendatarios, tenedores y comodatarios de hoteles, pensiones, hostales, residencias, aparta hoteles, fincas, casas o apartamentos.
 - Los pacientes extranjeros que ingresen por servicios de urgencias y hospitalización, por parte de centros médicos, clínicas u hospitales, entre otros.
 - Los extranjeros que utilicen servicios de transporte nacional aéreo, marítimo, fluvial o terrestre en cualquier modalidad por parte de las personas naturales o jurídicas que operen ese servicio dentro del territorio nacional.
 - El ingreso y retiro del extranjero por parte de la entidad, federación, confederación, asociación, comunidad religiosa, u otra entidad de similar naturaleza.
 - El ingreso y la terminación de la labor o actividad de un extranjero por parte de una entidad sin ánimo de lucro, Organización No Gubernamental (ONG), misión diplomática u organismo internacional, de la cual hace o ha hecho parte.
 - La vinculación, contratación, empleo, admisión y terminación de labores de un extranjero, por parte de contratante o responsable del vínculo en Colombia.
 - Estudiantes extranjeros que participen en programas de educación básica, media, técnica, tecnológica, profesional o postgrados y cursos de educación continuada cuya duración supere los tres meses.
 - Extranjeros que participarán en un evento o espectáculo público, cultural o deportivo, por parte de los contratantes o empresarios.
6. Vincular, contratar, emplear, admitir o permitir desarrollar una labor, trabajo u oficio a un extranjero sin el cumplimiento de los requisitos migratorios; así como favorecer su permanencia irregular.
 7. Ejercer profesión, ocupación u oficio distinto al autorizado o desarrollar actividades remuneradas sin una Visa o permiso que así lo permita.
 8. Permitir a un extranjero iniciar estudios superiores sin la correspondiente visa o permiso que así lo autorice.
 9. Transportar extranjeros sin la documentación legal correspondiente a nivel nacional o internacional. Incumplir con la obligación de devolverlos cuando la autoridad migratoria imponga la medida de inadmisión, u obstaculizar su transporte internacional cuando les haya sido impuesta una medida de deportación o expulsión.
 10. Abstenerse de sufragar los gastos de regreso al país de origen o al último lugar de residencia del extranjero y sus beneficiarios que hayan ingresado al país con ocasión de la vinculación, empleo, trabajo, contratación, admisión, y que esta relación haya terminado; o cuando proceda la cancelación de la visa, la deportación o expulsión, sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar.
 11. Incumplimiento de las demás obligaciones contenidas en el acto administrativo expedido por la autoridad migratoria, que reglamente la presente ley.

Parágrafo 1°. Los términos de reporte por parte de los sujetos obligados serán fijados mediante acto administrativo expedido por la autoridad migratoria.

Parágrafo 2°. Excepcionalmente, cuando concurren circunstancias asociadas a fuerza mayor, caso fortuito, fuerza insuperable o error invencible, la deportación por permanencia irregular podrá conmutarse por una sanción económica, caso en el cual se considerará como infracción leve.

Parágrafo 3°. Los operadores aéreos darán prelación a los requerimientos de la autoridad migratoria durante la ejecución de las medidas administrativas.

Artículo 47. *Del valor de las multas.* Los montos de las sanciones impuestas por infracciones leves oscilarán entre medio (1/2) y cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y para las sanciones moderadas estará entre un (1) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 48. *Deportación.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia de manera motivada podrá ordenar la deportación del extranjero que esté incurso en infracciones graves, salvo en los eventos en los cuales se conceda Orden de Salida Voluntaria

del País. Contra dicho acto administrativo proceden los recursos del procedimiento administrativo.

Habrán lugar a deportación en los siguientes eventos:

1. Abstenerse de cancelar la sanción económica que le haya sido impuesta por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o cuando transcurran más de dos meses desde la ejecución del acto sancionatorio sin que haya efectuado un abono a la obligación.
2. Encontrarse en permanencia irregular en los términos previstos en la presente ley o incurrir en alguna de las causales de inadmisión o rechazo.
3. Ser objeto de quejas constantes que afectan la convivencia social o tranquilidad pública o que haya sido sancionado por incurrir en comportamientos contrarios a la convivencia.

Parágrafo 1°. El extranjero que haya sido deportado solo podrá ingresar al territorio nacional una vez transcurrido el término de la sanción, la cual oscilará en un mínimo de seis (6) meses y máximo cinco (5) años, previa expedición de la visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República.

Artículo 49. *Deportación como consecuencia de decisiones de negación o cancelación de la visa.* La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ejecutará de manera inmediata la medida de deportación cuando la permanencia irregular del extranjero sea producto de la negación o cancelación de una visa, o cuando el extranjero no haya abandonado el país dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a partir de la notificación de las respectiva negación o cancelación, siempre y cuando no tenga un Permiso de Ingreso y Permanencia vigente.

De igual manera procederá la autoridad migratoria cuando el extranjero haya suscrito acta la salida voluntaria del país en los términos de la presente ley y no haya abandonado el territorio colombiano en el término establecido en las normas vigentes. Contra la decisión de deportación de que trata este artículo no procederá recurso alguno.

Artículo 50. *De la expulsión.* El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, sin perjuicio de las sanciones penales a las que hubiere lugar, podrá ordenar, de manera motivada, la expulsión del territorio nacional del extranjero que incurra en infracciones gravísimas.

Habrán lugar a expulsión en los siguientes eventos:

1. Abstenerse de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país, o regresar al país antes del término de prohibición establecido en la misma o sin la correspondiente visa.
2. Haber sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como pena accesoria la expulsión del territorio Nacional.
3. Realizar actividades que atenten contra la salud pública, el orden público o la seguridad pública.
4. Informes de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la defensa y la seguridad nacional, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1621 de 2013.
5. Registrar antecedentes judiciales o cuando se haya comunicado por autoridad extranjera al Estado colombiano que en contra de la persona se ha dictado en ese país providencia condenatoria o una orden de captura, o se encuentre registrado en los archivos de Interpol.
6. Cuando esté documentado fraudulentamente o haga uso del mismo, como nacional colombiano o de otro país o cuando obtenga visa mediante fraude o simulación, formule declaración falsa en la solicitud de visa o en desarrollo de los procedimientos administrativos adelantados por las autoridades migratorias, así como cuando presente documentos que induzcan a error al Ministerio de Relaciones Exteriores o a la autoridad migratoria para su ingreso, salida, legalización, control y registro.

Contra el acto administrativo que imponga la medida de expulsión procederá los recursos de sede administrativa, los cuales se concederán en el efecto suspensivo, excepto las medidas que se adopten en relación con los numerales 4, 5 y 6, los cuales se resolverán de plano en concordancia con lo señalado en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.

El extranjero que haya sido expulsado solo podrá ingresar al territorio nacional una vez transcurrido el término de la sanción que establezca la resolución respectiva, que no debe ser inferior a cinco (5) años, previa expedición de la visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República.

Artículo 51. *De la expulsión como pena accesoria.* Cuando la expulsión se decreta como pena accesoria mediante sentencia ejecutoriada, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o sus delegados, una vez cumplida la pena principal, mediante auto, darán cumplimiento a la expulsión del extranjero y harán las comunicaciones respectivas al Ministro de Relaciones Exteriores y al despacho judicial que dictó la medida.

Contra este acto administrativo no procede recurso alguno.

Artículo 52. *Traslado para procedimiento migratorio.* Un extranjero podrá ser trasladado en cualquier momento por la Autoridad Migratoria a las instalaciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia cuando se haga necesario verificar su identidad y/o situación de permanencia en el territorio nacional, o con el fin de establecer la procedencia de un procedimiento administrativo habiendo sido requerido para el mismo.

El extranjero que sea objeto de traslado para procedimiento migratorio podrá estar en custodia preventiva por parte de la autoridad migratoria hasta por treinta y seis (36) horas en una sala transitoria, garantizándose en todo momento sus derechos como migrante, a fin de determinar la procedencia de la medida administrativa de deportación o expulsión, sin perjuicio de la ejecución de la medida que a consecuencia se haga efectiva.

Artículo 53. *De la ejecución de la medida migratoria.* Las autoridades migratorias colombianas podrán dejar al extranjero afectado con las medidas de inadmisión, deportación o expulsión a disposición de las autoridades del país de su nacionalidad de origen, del último país donde hizo su ingreso a Colombia o de un tercero que lo acoja o requiera.

Se entenderá que el extranjero ha cumplido la sanción de deportación y/o expulsión, cuando se ha comprobado que ha permanecido fuera del territorio nacional durante el término estipulado en la resolución administrativa.

Artículo 54. *Cancelación de la visa.* La deportación o expulsión produce la cancelación de la visa de la cual el extranjero sea titular.

CAPÍTULO III

Procedimiento migratorio sancionatorio

Artículo 55. *Titularidad de la potestad sancionatoria en materia migratoria.* La potestad sancionatoria administrativa está en cabeza del Estado y a través de ella busca garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que gobiernan la función pública. En materia migratoria, la ejerce a través la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en ejercicio de sus funciones y objetivo misional.

Artículo 56. *Principios Rectores.* Son aplicables al procedimiento sancionatorio migratorio los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas: Legalidad, presunción de inocencia, igualdad, proporcionalidad, razonabilidad, imparcialidad, buena fe, publicidad, transparencia, eficacia, celeridad, economía.

Artículo 57. *Formas de iniciar las actuaciones administrativas en materia migratoria.* Las actuaciones administrativas en materia migratoria podrán iniciarse:

1. Por solicitud de cualquier persona, quejas o denuncias presentadas ante la autoridad migratoria
2. Por las autoridades o personas que obren en cumplimiento de una obligación o deber legal
3. De oficio
4. Por solicitud de autoridad extranjera, en cumplimiento de acuerdos internacionales, y del marco normativo colombiano.

Artículo 58. *Procedimiento administrativo verbal abreviado.* Se tramitarán por el proceso verbal abreviado las infracciones leves de las que tenga conocimiento la autoridad migratoria, en las etapas siguientes:

1. Se podrá iniciar de oficio o como resultado de actividades de verificación migratoria.
2. Una vez identificado plenamente el presunto infractor, la autoridad migratoria informará de manera verbal de la falta cometida.
3. El presunto infractor tendrá derecho a ser oído en descargos.
4. A continuación, la autoridad migratoria presentará las pruebas y proferirá acto administrativo sancionatorio o de archivo.

Artículo 59. *Procedimiento administrativo verbal.* Se tramitarán por el proceso verbal abreviado las infracciones moderadas, graves y gravísimas de las que tenga conocimiento la autoridad migratoria, en dos etapas y de la siguiente forma:

Etapa Escrita:

1. Se podrá iniciar de oficio o como resultado de actividades de verificación migratoria.

2. Una vez identificado plenamente el presunto infractor (persona natural o jurídica), se expedirá auto de apertura y auto de formulación de cargos, el cual deberá ser notificado personalmente al presunto infractor.
3. Surtida la notificación, el día siguiente hábil, el presunto infractor tendrá tres (3) días hábiles para presentar sus descargos.
4. Presentados los descargos, el mismo día la autoridad migratoria fijará fecha y hora para la realización de la Audiencia **Única** de Responsabilidad Migratoria, la cual deberá celebrarse dentro de los 5 días siguientes a su fijación; dicha decisión se le informará al interesado por medio de citación.

Parágrafo. Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad migratoria tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar a la causal de infracción migratoria y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad migratoria considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.

En caso de inasistencia a la audiencia por parte del presunto infractor, se suspenderá el procedimiento por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales aquel deberá aportar prueba sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad migratoria, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el presente artículo.

Etapa Oral:

La Audiencia de Responsabilidad Migratoria se adelantará de la siguiente forma:

- a) Intervinientes. Además de la parte requerida, la persona natural o jurídica podrá concurrir a esta con apoderado.
- b) Decisión sobre excepciones previas. Cuando el presunto infractor presente excepciones durante la Audiencia **Única** de Responsabilidad Migratoria, la autoridad administrativa decretará y practicará las pruebas estrictamente necesarias para resolver las excepciones previas y las decidirá de plano. Contra esta decisión no habrá lugar a recursos administrativos.
- c) Decreto de pruebas. Si el presunto infractor solicita la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará, igualmente la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera. Sobre la decisión que niegue la práctica de pruebas no procede recurso alguno.
- d) Control de legalidad. La entidad ejercerá el control de legalidad para asegurar el acto administrativo decisorio y sanear los vicios que puedan acarrear nulidades u otras irregularidades de los actos administrativos proferidos, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.

La entidad revisará todas las actuaciones surtidas hasta el momento y, de ser necesario, rectificará y saneará las que correspondan.

- e) Práctica de las demás pruebas. La autoridad procederá a realizar la práctica de las pruebas cuando no se requiera suspender la diligencia. De requerirse suspender la audiencia, esta se reanudará dentro de los dos (2) días siguientes. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad migratoria.
- f) Alegatos. Practicadas las pruebas, se oír el alegato de la parte, hasta por veinte (20) minutos, podrá la entidad otorgar un tiempo mayor a solicitud de la parte, atendiendo las condiciones del caso. Contra la decisión que resuelva esta solicitud no procede recurso alguno.
- g) En la misma audiencia la autoridad migratoria valorará las pruebas y proferirá acto administrativo decisorio, aunque la parte o su apoderado no hayan asistido o se hubieren retirado, la decisión quedará notificada en estrado.
6. Registro de lo actuado. La audiencia **Única** de Responsabilidad Administrativa se grabará con ayudas audiovisuales o en cualquiera otro medio que ofrezca seguridad para el registro; de igual forma, se dejará constancia de lo actuado en acta escrita. El acta y la grabación harán parte integral y se incorporarán al expediente.

Artículo 60. *Recursos*. Contra el acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo sancionatorio, proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico o funcional, los cuales se solicitarán, concederá y sustentarán dentro de la misma audiencia. El recurso de reposición se resolverá inmediatamente.

El recurso de apelación se resolverá en el efecto suspensivo y dentro de la audiencia se remitirá al superior jerárquico o funcional dentro de los dos (2) días hábiles siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (5) días hábiles siguientes al recibo de la actuación.

TÍTULO IV

DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS EXTRANJEROS

CAPÍTULO I

Refugio

Artículo 61. *Refugio*. A efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

1. Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él o;
2. Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público.
3. Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso de que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.

La solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada se hará únicamente con la presencia del solicitante en el territorio nacional.

Parágrafo. *Del Reconocimiento de la condición de refugiado*. Será competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, el estudio de las solicitudes y el reconocimiento de la condición de refugiado.

CAPÍTULO II

Asilo

Artículo 62. *Definición*. A efectos de la presente ley, se entenderá por solicitante de asilo exclusivamente las personas que tengan un temor razonable de persecución por motivos o delitos políticos, y por delitos políticos concurrentes en que no procede la extradición.

El asilo no podrá ser invocado contra acción judicial originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

El reconocimiento de esta condición se podrá conceder dentro del territorio nacional o en las misiones diplomáticas u oficinas consulares de Colombia en el Exterior, de acuerdo con la normativa internacional aplicable.

Parágrafo. *Del Reconocimiento de la condición de asilado*. Será competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentar el procedimiento para el otorgamiento de la condición de asilado.

CAPÍTULO III

Apátrida

Artículo 63. *Persona Apátrida*. A los efectos de esta ley, se reconocerá como persona apátrida a aquella que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

Artículo 64. *Competencia*. El Ministerio de Relaciones Exteriores será el competente para tramitar y estudiar las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona apátrida, presentadas por las personas que se encuentren dentro de los supuestos del artículo 51 "Persona Apátrida" de la presente ley y decidir dicha solicitud.

El Ministerio de Relaciones Exteriores establecerá un procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona apátrida, el cual tendrá un término de duración no mayor a dieciocho (18) meses, contados desde la presentación de la solicitud, observando todas las garantías del debido proceso.

Artículo 65. *Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado*. En cualquier etapa del procedimiento de reconocimiento de persona apátrida, se tramitará la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado con arreglo a la normativa vigente.

Artículo 66. *Procedimiento de inscripción en el registro civil de nacimiento*. Cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores determine, con base en la documentación presentada y los hechos alegados en la solicitud o la entrevista, que el solicitante de reconocimiento de persona apátrida habría nacido en el territorio colombiano sin que se le hubiera reconocido la nacionalidad colombiana por nacimiento, concluirá el procedimiento adelantado y remitirá el caso a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que conforme a sus competencias proceda al registro e inscripción como nacional colombiano por nacimiento de la persona, en cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre la materia, en vigor para Colombia.

Artículo 67. *Facilidades para la naturalización*. Las personas a las que se les haya reconocido la condición de persona apátrida podrán solicitar la nacionalidad colombiana por adopción una vez hayan cumplido con el término de un (1) año contado a partir de la expedición de la visa de residente y gozarán de las facilidades para su naturalización previstas en la reglamentación de la presente ley.

TÍTULO V

ASUNTOS RELATIVOS A LA NACIONALIDAD COLOMBIANA

Artículo 68. La nacionalidad colombiana se adquiere en las formas señaladas por el artículo 96 de la Constitución Política.

El reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento, en los términos del numeral 1 del artículo 96 de la Constitución Política, será de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como entidad encargada de registrar la vida civil e identificar a los colombianos.

Las solicitudes de adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción, en los términos del numeral 2 del artículo 96 de la Constitución Política, serán conocidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en virtud de la delegación por parte del Presidente de la República prevista en la Ley 43 de 1993.

TÍTULO VI

TRÁMITES Y SERVICIOS MIGRATORIOS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 69. *De los trámites y servicios*. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrán discrecionalmente crear, implementar o suprimir trámites y servicios que se requieran, para el desarrollo de sus funciones misionales.

Los requisitos, procedimientos y costos de los trámites y servicios prestados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia serán definidos, mediante acto administrativo, sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el Estado colombiano en aplicación del principio de reciprocidad.

Artículo 70. *Trámites y uso de TIC*. Para garantizar el derecho de los colombianos en el exterior a acceder a los servicios del Estado, las entidades encargadas de los trámites efectuados por los connacionales a través de la misión consular de Colombia en el mundo, y de los sistemas virtuales, deberán aplicar los principios de celeridad, economía y simplicidad, contemplados en la normativa nacional. Así mismo, se garantizarán la orientación, acompañamiento y los medios para acceder a los servicios virtuales por parte de los ciudadanos en condición de discapacidad.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 71. *Prevención y Asistencias a víctimas del delito de Trata de Personas e Investigación y Judicialización del delito*. El Estado colombiano, a través de la Comisión Interinstitucional en la Lucha contra la Trata de Personas, adoptará las medidas de prevención, protección, asistencia, investigación y judicialización necesarias para garantizar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas del delito de trata de personas, tanto internas como externas. Lo anterior, con el fin de fortalecer la acción del Estado frente a este delito, de acuerdo con el marco normativo internacional y nacional y, de igual manera, garantizará la asignación de recursos para el cumplimiento de estas medidas.

Artículo 72. *Prevención y Atención a personas objeto de tráfico ilícito de migrantes e investigación y judicialización del delito*. El Estado colombiano, a través de la Comisión Intersectorial en la Lucha contra el Tráfico Migrantes, adoptará las medidas de prevención, protección, atención, investigación y judicialización necesarias para garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas objeto de Tráfico Ilícito de Migrantes. Lo anterior, con el fin de fortalecer la acción del Estado frente a este delito, de acuerdo con el marco normativo internacional y nacional y, de igual manera, garantizará la asignación de recursos para el cumplimiento de estas medidas.

Artículo 73. *Convenios de intercambio de información*. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá celebrar convenios interadministrativos con entidades oficiales y organismos internacionales para el intercambio de información, que permita cumplir con las funciones misionales propias de la Entidad.

Artículo 74. *Prohibición y/o limitación al control y vigilancia en materia migratoria o de seguridad.* Para el ejercicio de los controles migratorios y de seguridad, en terminales aéreos, terrestres o portuarios no existirán áreas restringidas o vedadas a las autoridades competentes.

Artículo 75. *Reserva.* Tendrán carácter reservado, el registro de extranjeros, los documentos que contienen información judicial e investigaciones de carácter migratorio y el movimiento migratorio, tanto de nacionales como de extranjeros, por estar relacionados con la seguridad nacional, así como por involucrar datos sensibles.

No obstante, lo anterior, podrá ser entregada a:

- Los funcionarios judiciales y de policía que adelanten investigaciones respecto de la persona registrada.
- Las autoridades y entidades que cumplan funciones administrativas que siendo constitucional y/o legalmente competentes para ello necesiten conocer la información para el debido ejercicio de sus funciones o por virtud de disposición legal expresa que lo establezca.
- El titular del dato o información.
- Los terceros que cuenten con la facultad expresa mediante poder especial debidamente otorgada por el titular de la información, en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015 o por virtud de disposición legal expresa que la establezca.
- Los padres respecto de sus hijos menores no emancipados.
- El curador respecto de las personas declaradas interdictas legalmente.

Parágrafo. Para efectos de la entrega de la información de que trata el presente artículo, los funcionarios que la soliciten, señalados en los literales a y b, deberán contar con la autorización que establezca el ordenamiento jurídico.

Igualmente les corresponde a todos quienes acceden a la información el deber de asegurar la reserva de los documentos y datos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en el presente artículo.

Artículo 76. Modifíquese el numeral 7 del artículo 6° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

“Artículo 6°. Principios. *La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:*

[...]

- No Discriminación.** *Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional o fuera de él, por medio del servicio exterior de la República”.*

Artículo 77. Adiciónese un numeral al artículo 6° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

“Artículo 6°. Principios. *La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:*

[...]

- Principio de Progresividad:** *Es obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia. Este principio exige el uso del máximo de recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de los derechos”.*

Artículo 78. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

“Artículo 7°. *Además de otros derechos reconocidos en la ley o en tratados y convenios internacionales debidamente ratificados, las mujeres tienen derecho a una vida digna, a la integridad física, sexual y psicológica, a la intimidad, a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles y degradantes, a la igualdad real y efectiva, a no ser sometidas a forma alguna de discriminación, a la libertad y autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la salud sexual y reproductiva y a la seguridad personal. Derechos que deben ser efectivos, tanto para todas las mujeres dentro del territorio nacional como para las connacionales que se encuentren en el exterior”.*

Artículo 79. Adiciónese un numeral al artículo 9° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

“Artículo 9°. *Medidas de sensibilización y prevención.* *Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas*

en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social.

El Gobierno nacional:

- A través del Servicio Exterior a cargo de la Cancillería colombiana, creará un “Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior”, el cual permita actuar de manera oportuna para prevenir, identificar, atender y canalizar a las mujeres a servicios especializados de apoyo.*

Dicho protocolo estandarizado deberá contener como mínimo una ruta de atención que considere las siguientes condiciones y/o recursos:

- Recopilación de datos de línea base.*
- Disponición de la oferta consular de servicios de atención y protección a las mujeres víctimas de violencia, en lugares visibles, que faciliten el acceso al material informativo.*
- Condiciones físicas en las oficinas consulares que garanticen confidencialidad y privacidad.*
- Canales permanentes de atención especializada.*
- Personal consular sensibilizado y capacitado permanentemente en la detección, el manejo preventivo y la atención de casos de violencia contra las mujeres.*
- Coordinación interinstitucional y con la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación entre las áreas del consulado, así como entre consulados, que permita una detección y canalización oportuna de las mujeres víctimas, a un área de atención y servicios adecuados que garanticen su protección.*
- Coordinación con las áreas de las entidades cuya función es la protección de los derechos humanos como lo son la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.*
- Creación y sostenimiento de Redes de Servicios Especializados”.*

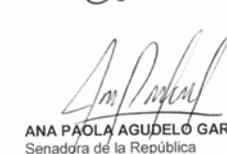
Artículo 80. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

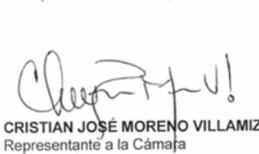

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA
Ministro de Relaciones Exteriores

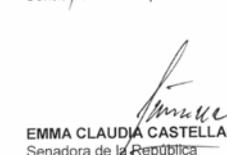
De los Honorables Senadores y Representantes,

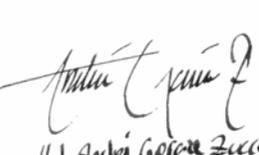

LIDIO GARCÍA TURBAY
Senador de la República

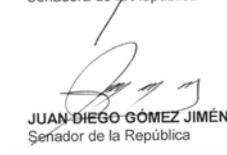

JUAN DAVID VELEZ TRUJILLO
Representante a la Cámara


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República


CRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara


EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora de la República


H.J. Andrés García Zuccardi


JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2019 SENADO
por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La migración internacional es el movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen su residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo, por diferentes circunstancias, entre ellas por estudio, trabajo, proyecto de

vida o la situación económica, política o social de sus lugares de origen¹. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se estimaba que para el año 2017 existían alrededor de 258 millones de migrantes en el mundo².

El desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías como las vinculadas a las comunicaciones, y la disminución de los costos relativos del transporte, han permitido que migrar sea una opción factible a nivel global, por lo que en la actualidad el número de personas que tienen la posibilidad de desplazarse internacionalmente es cada vez mayor.

Mucho se debate en la academia, la opinión política y en el interior de los órganos de gobierno, sobre la incidencia del fenómeno migratorio en el desarrollo socioeconómico de los países, se discute de sus efectos positivos o negativos³ e incluso sobre su incidencia en la formulación de políticas públicas.

Deteniéndonos en los efectos positivos del fenómeno, para 2015 según la OIM existían cerca de 150 millones de migrantes trabajadores; para 2016 había 4.8 millones de personas cursando estudios (en todos los niveles de educación) fuera de su país de origen y, en el año 2017, se contabilizaban alrededor de 466 billones de dólares en remesas enviadas a países de renta baja y media, cifra que triplica la cantidad de ayuda oficial al desarrollo⁴. Las estimaciones de esta organización señalaban que, para 2015, los migrantes contribuyeron con 6.7 trillones de dólares a la economía mundial, lo que representa cerca del 9.4% del PIB global de ese año⁵.

Por otra parte, el fenómeno migratorio también supone retos a los Estados para hacer frente a organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes o a la trata de personas. Se estimaba que para 2016, 25 millones de personas eran víctimas de trabajo forzado y 2.5 millones de redes dedicadas al tráfico de personas alrededor del mundo. Se requirió, entonces, un trabajo mancomunado entre países no solo para sancionar estos hechos, sino para garantizar los derechos de las migrantes víctimas de estos flagelos.

Esto último es un aspecto también relevante: Estados como Colombia hacen parte de una institucionalidad internacional formada alrededor de diferentes instrumentos en materia de derechos humanos en los que se garantiza la libre circulación y residencia, así como la obligación de adelantar los procedimientos correspondientes para otorgar protección a personas que bajo circunstancias especiales, han tenido que salir de sus países como resultado de persecuciones políticas, raciales, religiosas o situaciones de violencia generalizada, caos económico y social en sus lugares de origen.

Constituciones Políticas como la colombiana han incorporado ese marco normativo internacional de derechos humanos, reforzando las obligaciones que el Estado y sus instituciones tienen, en este caso frente a los migrantes sin distinción de su nacionalidad, género, origen étnico, entre otros.

Es así que ante la magnitud del fenómeno migratorio y todos los factores por tener en cuenta para su gobernanza, es que los Estados deben construir todo un andamiaje institucional orientado a gestionar de la mejor manera la migración de personas; garantizar que esta se haga de manera segura, ordenada y regular, e involucrar lo migratorio como eje de la política exterior de los Estados⁶.

Política migratoria orientada a los colombianos en el exterior.

Por muchos años, Colombia fue un país emisor de migrantes por diferentes circunstancias, entre ellas el boom petrolero de Venezuela durante los años 70, el auge del narcotráfico y la violencia derivada de este flagelo durante los años 80, o la crisis económica y al escalamiento del conflicto armado de fin de los años 90.

Es de notar que existen diversos estudios con respecto a las cifras de los colombianos residentes en el exterior:

Por un lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores calculaba que para 2012 la población de colombianos residentes en el exterior era de 4.7 millones⁷, lo que representa aproximadamente el 10% de la población total.

Por otro lado, el DANE estimaba con base en las proyecciones del Censo de 2005, que el número de colombianos residentes en el exterior es de 2.3 millones de personas⁸, distribuidas principalmente en Venezuela, Estados Unidos, España y Ecuador (Ver Tabla 1). Cálculo concordante con los datos publicados para Colombia por diferentes instituciones (Ver Tabla 2).

Tabla 1. Población nacida en Colombia por país de residencia para colectivos de 10.000 y más colombianos

País	Proporción	Distribución acumulada
Venezuela	32.2%	32.2%
Estados Unidos	29.6%	61.8%
España	16.8%	78.6%
Ecuador	4.2%	82.7%
Canadá	2.9%	85.6%
Panamá	1.9%	87.5%
Italia	1.7%	89.2%
Francia	1.2%	90.4%
Reino Unido	1.1%	91.5%
Argentina	0.8%	92.3%
Costa Rica	0.7%	93.1%
Chile	0.7%	93.8%
México	0.6%	94.4%
Países Bajos	0.6%	95.0%
Alemania	0.6%	95.5%
Australia	0.5%	96.0%
Aruba	0.5%	96.5%
Suecia	0.5%	97.0%

Fuente: DANE

Tabla 2. Estimaciones de población nacida en Colombia realizadas por diferentes instituciones

País de residencia	Población Estimada BM 2010	Población Estimada UN 2010	Población Estimada UN 2013	Población Estimada DANE 2016
Estados Unidos	611.971	696.296	721.533	664.089
Venezuela	604.514	785.986	819.024	721.791
España	375.710	350.280	359.178	375.856
Ecuador	170.255	164.154	181.115	93.237
Resto de países	360.787	333.343	367.271	387.722
Total	2.123.237	2.330.059	2.448.121	2.242.695

Fuente: DANE

Hasta acá, es importante mencionar que esta diferencia en los datos evidencia una falta de información estadística completa sobre la comunidad colombiana en el exterior y sus características, que faciliten un diagnóstico mucho más completo y preciso de esta población.

Sin embargo, los datos disponibles permitieron en 2009 la publicación del Conpes 3603 sobre Política Integral Migratoria, instrumento que si bien resumía "los lineamientos, estrategias y programas del Gobierno nacional, con el fin de potenciar el desarrollo de la población colombiana residente en el exterior y los extranjeros que viven en el país"⁹, centró gran parte de su diagnóstico no solo en la diáspora colombiana, sino en la necesidad creciente de proveer atención adecuada a esta población a través del trabajo coordinado entre el Ministerio de

¹ OIM (2006). Los términos clave de migración [en línea]. Disponible en: <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion#Migraci%C3%B3n>. Consultado el 25 de enero de 2019.

² OIM (2018). Informe de Indicadores de la Migración Mundial [en línea]. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf. Consultado el 17 de julio de 2019.

³ Ver Aruj, R. (2008). Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica en Papeles de población 14(55), Págs. 95-116 [en línea]. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000100005&lng=es&tlng=es. Consultado el 17 de julio de 2019.

⁴ Ver nota 2.

⁵ Ver nota 2.

⁶ Ver Rhodes, S. y Marchiori, G. (2018). Migración y política exterior en Sudamérica después de la Guerra Fría: visiones distintas de región y migrantes en Documentos CADAL No. 158. [en línea]. Disponible en: https://www.cadal.org/documentos/Documento_158.pdf. Consultado el 17 de julio de 2019.

⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores (2013). Fortalecimiento de Políticas Públicas para la atención y vinculación de colombianos en el Exterior [en línea]. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf>. Consultado el 1 de noviembre de 2018.

⁸ DANE (2007). Colombia. Estimación de la Migración 1973-2005 [en línea]. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/conciliacenso/6Migracion1973_2005.pdf. Consultado el 30 de noviembre de 2018.

⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes (2009). Documento Conpes 3603 sobre Política Integral Migratoria. [en línea]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>. Consultado el 1 de noviembre de 2018.

Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas y oficinas consulares de Colombia en el exterior.

Lo anterior se reflejó en la ampliación de la oferta de servicios que pasó de lo exclusivamente consular (trámites de identificación, autenticación, expedición de documentos de viaje y asistencia consular), a un portafolio más amplio en materia de salud, actividades culturales, seguridad social y pensiones, entre otros temas, a partir de la creación de iniciativas como el Programa Colombia Nos Une en 2013. Así como en la expedición de normas orientadas a la atención de la población colombiana en el exterior, como se desprende de las Leyes 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), 1465 de 2011 (Sistema Nacional de Migraciones) y 1565 de 2012 (Ley de Retorno).

Sin embargo, esta política pública estuvo supeditada a normas, programas y acciones dispersas que, si bien contribuían a la respuesta institucional al fenómeno migratorio ‘colombiano’, no se articulaban ni estaban alineadas bajo un único hilo conductor, ni tuvieron en cuenta el cambio en las dinámicas migratorias que se ha dado en la última década.

Cambios en la dinámica migratoria.

Es importante tener en cuenta que, con las significativas mejoras en materia de seguridad y apertura económica, a través de los diversos acuerdos comerciales, el país se ha vuelto atractivo para la inversión y el turismo.

De acuerdo con cifras de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia entre 2007 y 2011 se registraron un total de 13.754.657 de flujos migratorios de extranjeros al país¹⁰, cifra que, si bien es inferior al registro de salidas e ingresos de nacionales colombianos, es un indicador de un cambio en la dinámica migratoria del país. Para el año 2018, según datos de la misma entidad se había registrado el ingreso de 8.252.928 extranjeros al país, principalmente por motivo de turismo y de negocios.

Por otra parte, de acuerdo con las cifras preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, 970.790 personas reportaron vivir fuera del país hace 5 años; en comparación con el Censo General 2005, el número de inmigrantes internacionales fue de 81.093 personas, esto representa un valor 12 veces mayor con relación al censo anterior.

Los principales departamentos (y ciudades) receptores de la población inmigrante internacional en 2018 son: Bogotá (32,2%), Valle del Cauca (16,9%), Antioquia (14,9%), Risaralda (5,6%) y Cundinamarca (4,5%). Adicionalmente, 440.894 personas reportaron vivir fuera del país hace 12 meses. De ellas 36,2% fueron censadas en Bogotá, 15,9% en el Valle del Cauca, 12,4% en Antioquia y 4,9% en Cundinamarca.

Aportes de la academia, como el de la investigadora María Clara Robayo¹¹ de la Universidad del Rosario, evidencian que “[d]esde hace casi dos décadas recibimos migración en tránsito de algunos países del Caribe, del Cuerno de África y del golfo de Bengala. Flujos con dirección a Estados Unidos y Canadá, que en gran proporción han sido mediados por redes de tráfico de migrantes y trata de personas, compuestos por una población que requiere el acompañamiento del Estado y la activación de protocolos de protección internacional”.

Sin embargo, donde este cambio en la dinámica migratoria del país se evidencia principalmente es en la llegada masiva de migrantes procedentes de Venezuela como resultado de la crisis económica y social que afronta ese país.

Colombia no solo es el principal receptor de los migrantes venezolanos así como de colombianos retornados de ese país, sino la principal ruta de tránsito de esta población hacia el sur del continente, lo que trae grandes desafíos para el Gobierno dado que tenemos como principal obligación, garantizar sus derechos de acuerdo, no solo con la Constitución Política, sino con instrumentos internacionales en materia de DD. HH. tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

De acuerdo con las cifras presentadas por Migración Colombia con corte al 31 de marzo de 2019, ingresaron al país 1.260.594 nacionales venezolanos con intención de permanecer en territorio colombiano, de los cuales el 61% (770.975) tienen estatus regular y el restante el 39% (489.619) se encuentran en situación irregular.

Adicionalmente, según la información preliminar aportada por el DANE con base en el Censo 2018, de los inmigrantes de mediano plazo (aquellos que reportaron estar residiendo en el exterior hace 5 años) 801.043 provienen de Venezuela. Sus principales destinos son: Bogotá (19,1 %) Atlántico (11,6 %), Norte de Santander (11,0 %) y Antioquia (9,4 %). Con respecto a las personas que reportaron estar viviendo fuera del país hace 12 meses (inmigración reciente de corto plazo) 391.577 provienen de Venezuela; su principal destino fue Bogotá (22,8 %), seguido de Antioquia (10,8 %) y Atlántico (10,4 %).

Por otra parte, los desafíos en materia de seguridad implican también mayores acciones para la prevención y combate a organizaciones criminales que se lucran de delitos transnacionales, como ya se mencionó en un apartado anterior, entre ellos la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes de los que son víctimas colombianos y extranjeros por igual.

En conclusión, haciendo una revisión documental detallada, actualmente la política migratoria, como ya se mencionó, está dispersa en varias leyes y decretos reglamentarios que regulan diferentes aspectos del fenómeno sin un hilo conductor común ni una apropiada coordinación entre las materias que regulan.

Por lo tanto, uno de los principales objetivos del Gobierno nacional, representado en las entidades que integran el sector de relaciones exteriores –Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia–, es el de diseñar y formular una nueva ley migratoria adaptada a estos nuevos escenarios, siguiendo, además, la tendencia de países de la región como Perú, Ecuador, Chile o Argentina que han adecuado o se encuentran adecuando su normativa en esta materia.

II. OBJETIVO

El Proyecto de ley, “*por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano*”, busca unificar una serie de normas que en la actualidad están dispersas, en el entendido de que las mismas son de fundamental importancia para el manejo del tema migratorio. Es así que el articulado propuesto establece los lineamientos generales y los espacios institucionales de coordinación de la Política Migratoria del Estado colombiano, en el marco de la Constitución Política de Colombia, los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado y demás normas vigentes en la materia.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de ochenta (80) artículos divididos en seis (7) títulos, desarrollados así:

TÍTULO I. DEFINICIONES Y PRINCIPIOS. Contiene dos capítulos, uno sobre disposiciones generales, del artículo 1° al artículo 8°, que contienen el objeto de la ley, su ámbito de aplicación, los entes a cargo de la formulación, diseño, evaluación y ejecución de la política migratoria, así como definiciones esenciales de conceptos en materia migratoria, y los órganos o instancias de coordinación interinstitucional hoy existentes, cuyo desarrollo ya está regulado en varias normas. El artículo 9 contiene los principios que orientan y bajo los cuales se basa la política migratoria del Estado colombiano.

TÍTULO II. DE LA MIGRACIÓN. Se consideró necesario incluir en este Proyecto de ley, algunas modificaciones y adiciones a la Ley 1465 de 2011, “*por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior*”, y a la Ley 1565 de 2012, “*por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero*”.

Las modificaciones hechas a la Ley 1465 de 2011 incorporan al proyecto de ley las definiciones, objetivos, composición y funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones (SNM).

Adicionalmente, teniendo presentes las dificultades presentadas para convocar a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones; integrante del SNM, y que esta sesione periódicamente y ejecute las funciones planteadas por la Ley 1465 de 2011, el parágrafo del artículo 13 del Proyecto de ley dispone que el Gobierno reglamente el mecanismo de elección de los representantes sectoriales en el mencionado artículo, en desarrollo de lo establecido por la Ley 1465 de 2011- de esta instancia de participación, en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de esta ley integral de migraciones, y que esta mesa designe a su representante ante el SNM.

En este acápite se definen los derechos y deberes de los colombianos en el exterior, una propuesta novedosa que permite dejar claro el alcance de la asistencia consular y acompañamiento que el Estado colombiano da a sus connacionales en el exterior. Además de definir un aspecto muy importante para desarrollar la propuesta del Gobierno actual de llevar a los ciudadanos residentes fuera del país, más y mejores servicios por parte del Estado, pues en la ley se establece que las instituciones a cargo diseñen, promuevan y desarrollen iniciativas encaminadas a atender a los colombianos en el exterior y aquellos que quieran retornar al país.

¹⁰ Migración Colombia (2013). Caracterización sociodemográfica y laboral de los trabajadores temporales extranjeros en Colombia: una mirada retrospectiva [en línea]. Disponible en: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/documentos/informes/file/133-informe-migracion-laboral>. Consultado el 18 de julio de 2019.

¹¹ *El Espectador*. 10/07/19. Robayo, M. C., ¿Por qué Colombia necesita una ley migratoria? [en línea]. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/por-que-colombia-necesita-una-ley-migratoria-articulo-870298>. Consultado el 13 de julio de 2019.

En línea con lo anterior, se reforman aspectos puntuales de la Ley 1565 de 2012 (Ley de Retorno), cuyo contenido era necesario ajustar con base en la evaluación hecha por parte del Programa Colombia Nos Une de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, tras 6 años de implementación de esta ley.

También es importante mencionar que se incluyó una reforma al artículo 8° de la Ley 1212 de 2008 en lo referente a las exenciones que por ley se pueden aplicar a las tasas que se cobran por la prestación de los servicios que presta el Ministerio, adicionando dos numerales que permitirán eximir el cobro de las apostillas o legalizaciones en desarrollo de la asistencia consular prestada a los connacionales en el exterior previo concepto de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, y de los certificados de registro civil de nacimiento o de nacido vivo de menores que se encuentren en proceso de restablecimiento de derechos previa solicitud del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Estas exenciones son limitadas y se dan en un marco de excepcionalidad propia de la asistencia consular en situaciones donde está en riesgo la integridad de un colombiano, así como los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Se consideró oportuno incluir dentro del proyecto un capítulo que desarrolle los artículos 4 y 100 de la Constitución Política, en lo referente a los deberes y garantías que tienen los extranjeros en Colombia. De igual manera, se hace referencia a los documentos de viaje, y otro a las visas y permisos de permanencia en territorio colombiano.

Es de precisar que, aunque se define qué es un pasaporte, una visa, un salvoconducto o un permiso de permanencia, entre otros, el Proyecto de ley deja en cabeza de las entidades del sector relaciones exteriores – Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia – la potestad y competencia de definir mediante algún tipo de acto administrativo, las modalidades, términos y demás características o procedimientos de expedición de estos documentos.

El capítulo VI fue incorporado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (Migración Colombia), con el propósito de elevar a la categoría de ley algunas disposiciones mediante las cuales se desarrolla de forma sucinta el objeto y las funciones misionales de esta entidad, entre las cuales están los procesos correspondientes a las facultades de la entidad como autoridad migratoria del Estado colombiano de conformidad al Decreto ley 4062 del 2011 donde se desarrollan competencias de orden administrativo tales como la inadmisión, deportación y expulsión y la competencia sancionatoria en cabeza de dicha entidad.

Título III. INFRACCIONES A LA NORMATIVIDAD MIGRATORIA, SANCIONES Y PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO. Adicionalmente, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (Migración Colombia) incorporó al proyecto de ley el proceso administrativo sancionatorio que aplicará en ejercicio de sus funciones como autoridad de control migratorio, a las personas que infrinjan la normativa migratoria y de extranjería. El propósito de este título es elevar a la categoría de ley algunas disposiciones en esta materia.

Título IV. DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL. Este apartado es esencial, pues incorpora en una ley el contenido de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Temas como refugio solo se encontraban desarrollados en el Decreto Único Reglamentario (Decreto 1067 de 2015), por lo que es necesario incorporar la definición de refugiado acogida por Colombia, de acuerdo con instrumentos internacionales en la materia suscritos por el Estado colombiano, y que solo sea necesario reglamentar el procedimiento mediante el que se reconoce y otorga esta condición.

Caso similar ocurre con el concepto de asilo político, muy propio de la práctica latinoamericana, pero cuyo contenido no se encuentra reglamentado ni definido por la normativa interna que lo ha tramitado como refugio. Es por ello que se considera necesario hacer claridad conceptual entre ambos términos dejando en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, la reglamentación posterior de esta figura de protección internacional.

Por último, se consideró necesario incorporar un capítulo sobre apatridia que defina el marco regulatorio acorde con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano, en especial, en virtud de la adhesión en agosto de 2014 a la “*Convención para reducir los casos de Apatridia*” de 1961 y que implican el ajuste del marco jurídico colombiano para la prevención y reducción del fenómeno de la apatridia, mediante el establecimiento de procedimientos y facilidades para la naturalización de las personas apátridas, así como su protección.

Título V. NACIONALIDAD. Un único artículo que en desarrollo de las disposiciones constitucionales en materia de adquisición de la nacionalidad colombiana, establece la competencia en los asuntos relativos al reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento

en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la concesión de la nacionalidad colombiana por adopción, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en virtud de la delegación por parte del Presidente de la República prevista en la Ley 43 de 1993.

Título VI. TRÁMITES Y SERVICIOS MIGRATORIOS. En este título se faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para definir los trámites y servicios requeridos para el desarrollo de sus funciones misionales, así como las modalidades en los que se prestan, sus costos y requisitos.

Título VII. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. Este título incorpora algunas disposiciones en materia de lucha contra los delitos de trata y tráfico ilícito de migrantes, así como unas modificaciones para garantizar una adecuada atención basada en enfoque de género, a las mujeres que requieran asistencia en el exterior.

Igualmente se crea un Registro Único de Organizaciones de Colombianos en el Exterior, la facultad de Migración Colombia para ejercer su tarea de control migratorio en todo lugar y sin restricciones, así como la reserva a la que se someten ciertos documentos de carácter migratorio por su relación con la seguridad nacional y contener datos sensibles y las personas o autoridades legitimadas para acceder a esta información.

IV. IMPACTO FISCAL

En la elaboración de este proyecto de ley, se tuvo presente el actual panorama fiscal de austeridad; por lo anterior, este proyecto no contempla la destinación de recursos adicionales, ni gastos fiscales diferentes a los gastos de funcionamiento y de inversión aprobados dentro del Presupuesto Nacional a las entidades que integran el Sector Relaciones Exteriores.

Es de precisar que la adopción de principios como el de *responsabilidad compartida*, no implican *per se* un compromiso financiero adicional del Estado colombiano frente al fenómeno migratorio. Puesto que el mismo está orientado a fomentar la cooperación de la comunidad internacional (integrada por diversos actores y no solo Estados) para atender las causas y consecuencias de las migraciones, sin responsabilizar u obligar de manera individual a Estados receptores, emisores o de tránsito de migrantes.

En su conjunto el articulado no contempla ninguna adición presupuestal o carga fiscal para las entidades, especialmente las que conforman el sector relaciones exteriores, y se hizo una apropiada consulta respecto a este particular garantizando que todas las disposiciones contenidas en el proyecto, no tuvieran carga fiscal para el Estado.

En todo caso, se hicieron las consultas pertinentes con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que mediante comunicación de 22 de mayo de 2019 señaló que no tenía objeciones desde el punto de vista presupuestal frente a esta iniciativa de ley.

V. CONSULTA CON OTRAS INSTITUCIONES

Como se mencionó en un apartado anterior, este Proyecto de ley incluye algunas reformas puntuales a la Ley 1565 de 2012 (Ley de Retorno), las cuales fueron socializadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para el Retorno, con las entidades que integran esta instancia interinstitucional en la sesión realizada el 28 de septiembre de 2018.

Igualmente, frente a las reformas contempladas a la Ley 1465 de 2011 (Sistema Nacional de Migraciones), se consideró oportuno socializarlas en el interior de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (Decreto 1239 de 2003) presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta socialización se hizo el día 27 de noviembre de 2018, abriendo un espacio para la recepción de comentarios al proyecto de articulado por parte de las entidades que participan en esa instancia entre ellas Bienestar Familiar, Registraduría Nacional del Estado Civil, DANE, Planeación Nacional, Ministerio del Trabajo, entre otras.

Adicionalmente, el proyecto de articulado fue trabajado en conjunto con la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, como autoridad de control migratorio, quien incluyó varios apartados dentro del proyecto de ley.

VI. DOCUMENTO CONPES 3950, “ESTRATEGIA PARA LA ATENCIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA”

Si bien la coyuntura migratoria venezolana es solo uno de los temas que motivaron la elaboración de este proyecto de ley, y la política integral migratoria no debe orientarse exclusivamente a la atención de la misma. En la formulación de esta política, sí se deben tener en cuenta los esfuerzos e iniciativas adelantadas por el Gobierno nacional para dar respuesta a esta crisis migratoria, entre ellos el Documento Conpes 3950.

Este documento de política pública define por primera vez de manera concreta, estrategias de atención en salud, educación, primera

infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, además de articular la institucionalidad existente y definir las líneas de acción para la atención de la población migrante procedente de Venezuela en los próximos 3 años.

Es un paso muy importante en el entendido que, hasta el momento, la respuesta institucional era bastante reactiva, evidenciando la necesidad de su institucionalización no solo para mantener los actuales esfuerzos, sino también para propiciar una mejor respuesta, más coordinada entre los diferentes actores de los niveles nacional y territorial, así como entre las entidades a cargo.

Importancia de la información estadística

Entre los principales problemas evidenciados, se identificó que la situación de movilidad de la población migrante dificulta su caracterización, identificación y localización, por lo que se requieren medidas para dar una respuesta coordinada que garantice su acceso a la oferta social que facilite su asentamiento e integración exitosa.

Lo anterior, pone de presente lo señalado en el apartado anterior frente a la falta de datos e información estadística sobre población migrante (nacional y extranjera) que permita hacer un diagnóstico más oportuno y una correcta formulación de políticas públicas orientadas a su atención.

En el Conpes 3950¹², haciendo referencia a este tema, se señala que:

*“Un elemento fundamental para garantizar la correcta formulación y ejecución de las políticas públicas en temas migratorios es la calidad de la información estadística disponible para diagnosticar y hacer seguimiento a las acciones propuestas. Por esta razón, en aras de mejorar la disponibilidad de datos y armonizar las diferentes fuentes de información existentes, se involucrará de manera activa al DANE en los procesos de recolección y revisión de la información. **Para este fin, el primer paso, que resulta necesario para los procesos de mejoramiento estadístico, es que el DANE instale, antes de finalizar el año 2018, una mesa de estadísticas sectoriales de migración adscrita al Sistema Estadístico Nacional (SEN) que permitirá articular las diferentes entidades productoras de datos estadísticos relacionados con el tema, como Migración Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud, entre otros**”* (pág. 101) [Subrayado y resaltado fuera de texto]

Esto llevado a una propuesta de política integral migratoria como la de este proyecto de ley, implica que se haga mención dentro del articulado a la necesidad de coordinar acciones entre las entidades que integran el Sistema Estadístico Nacional orientadas a la actualización y levantamiento de datos sobre población migrante para facilitar posteriores ejercicios de formulación de política pública en materia migratoria, especialmente para los colombianos que residen en el exterior.

Efecto positivo de la migración en la economía nacional

Otro apartado para destacar dentro de este Documento Conpes, hace referencia a la incidencia de los inmigrantes en el desarrollo y crecimiento económico de los países receptores. Citando un estudio del año 2018 del Centro para el Desarrollo Global (CGD por sus siglas en inglés), se menciona que:

*“[...] el ingreso de migrantes a la economía puede incrementar la productividad agregada. Por una parte, si la población migrante presenta niveles de habilidad mayores en algún sector (por ejemplo, explotación de petróleo y gas), la productividad de dicho sector tendería a aumentar, siempre y cuando las políticas públicas permitan la absorción de dichas capacidades (CGD, 2018), ya sea para la contratación o creación de empresas con alto valor agregado. **De esta manera, para obtener el mayor beneficio posible de la migración, es fundamental contar con políticas que incentiven la vinculación de la población de manera rápida (CGD, 2018)**”* (Pág. 27). [Subrayado y resaltado fuera de texto].

Lo anterior, justifica entonces que una ley migratoria integral, también contemple una normativa que genere incentivos a la migración calificada para su inmersión dentro del mercado laboral, teniendo presente los efectos que esto tenga en dicho mercado laboral.

Sobre este punto, el citado estudio del CGD, menciona que: *“los efectos sobre el mercado laboral dependen fuertemente del tipo de trabajadores de la comunidad receptora y de las capacidades con las que cuentan los migrantes. En particular, es posible que la migración afecte a los sectores de la población más parecidos a los migrantes, en términos de capital humano y habilidades. Sin embargo, de acuerdo con el CGD (2018), en la mayoría de los casos el efecto de estos fenómenos sobre los niveles de empleo, incluso de los sectores con menor*

capacitación, es bastante bajo o nulo. Adicionalmente, la migración puede ser beneficiosa en la medida que llena plazas que difícilmente serían suplidas por trabajadores locales, particularmente en el sector agrícola” (Pág. 27).

Por lo tanto, el criterio orientador de la norma debe ser no solo crear el incentivo, sino también un espacio de coordinación entre el Gobierno y empresarios para identificar los sectores de la economía donde la mano de obra extranjera pueda ser utilizada. Algo que este proyecto de ley refleja e igualmente es señalado por el estudio citado dentro del Conpes en mención.

Importancia de la coordinación interinstitucional

Por último, este Documento Conpes también destacó la necesidad de una mejora en la coordinación y articulación de las diferentes entidades involucradas en la respuesta a la crisis migratoria venezolana.

Punto del que este Proyecto de ley parte, para considerar oportuno el refuerzo de las diferentes instancias de coordinación que ya existen e intervienen en el tema migratorio. Por lo cual el proyecto contempla reformas puntuales orientadas a que el Sistema Nacional de Migraciones opere de mejor manera involucrando tanto a actores estatales como a los no estatales que intervienen dentro del mismo.

VII. PERTINENCIA DEL PROYECTO

Los migrantes son sujetos especialmente vulnerables por lo que requieren de la protección del Estado en el lugar en que se encuentren, lo cual genera retos de coordinación interinstitucional y de armonización conceptual al tener que ofrecer la atención requerida a esta población. Por esta razón el Proyecto de ley Migratoria, *“Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano”* tiene en cuenta el carácter especial de la condición de extranjero y el impacto de tal condición en el ejercicio de los derechos fundamentales de esta población.

Esta Política Migratoria se basa en la defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios y la creación de escenarios que beneficien la decisión de migrar, bajo condiciones de libertad y seguridad con el acompañamiento y protección del Estado. A su vez, Colombia respeta la normativa migratoria de los Estados de destino de connacionales, y espera que el principio de la libre movilidad, bajo una perspectiva de derechos humanos, el cual es parte fundamental de la aplicación de la Política Migratoria dentro del país, sea observado en los procesos migratorios, sin importar el estatus migratorio de dichos migrantes.

El Estado colombiano debe actuar de manera coherente frente a las dinámicas internacionales en materia de migración ofreciendo a los extranjeros el mismo trato que el Estado reclama para sus connacionales en el exterior en espacios tales como admisión, permanencia y tránsito.

A su vez, otra manifestación del principio de coherencia se presenta en relación con la necesidad de armonizar las políticas públicas entre los Estados involucrados en el proceso migratorio, teniendo presente también la reciprocidad como eje articulador para la generación de políticas, acciones y extensión, creación o supresión de normatividades relativas al fenómeno migratorio.

Igualmente, es importante resaltar el aporte de la migración calificada al desarrollo de la economía nacional, reconociendo que muchos de los migrantes cuentan con estudios superiores y experiencia laboral que puede contribuir a la industria local y a diversos sectores productivos estratégicos del país, especialmente cuando el mercado laboral no cuente con mano de obra local suficiente. Siendo indispensable aunar esfuerzos entre los sectores público y privado para aprovechar la mano de obra migrante y garantizar su regularización en condiciones dignas de empleo y teniendo acceso a la seguridad social.

En cuanto a derechos de los migrantes, Colombia asumió obligaciones internacionales en relación con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, por medio de la cual el Estado colombiano se compromete a adoptar medidas, en beneficio de las personas que en su condición de migrantes se encuentran en territorio colombiano.

Adicionalmente de acuerdo con la Constitución Política de Colombia en su artículo 100, las personas extranjeras gozan de los mismos derechos de los nacionales en territorio colombiano, por esta razón, para Colombia es de la mayor importancia dar un tratamiento integral al hecho migratorio y su consideración como un fenómeno multidimensional que tiene como centro el ejercicio de derechos de las personas migrantes.

Colombia busca consolidar políticas e instituciones dinámicas que respondan al ritmo de los cambios que se perfilan en el sistema internacional. Para ello, el Gobierno nacional ha hecho especial *énfasis* en la cooperación internacional en el tema migratorio, igualmente, con este Proyecto de ley se busca puntualizar aspectos en los que Colombia ha desarrollado capacidades y potencialidades.

¹² Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes (2018). Documento Conpes 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. [en línea]. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%B3micos/3950.pdf>. Consultado el 30 de noviembre de 2018.

legalmente reconocida por el Ministerio para conferir el título de esa especialidad.

3. **Segundo especialista quirúrgico:** El profesional del área de la salud que posee un grado de formación y competencias con un nivel de especialización mayor al del especialista, que brinda atención integral en cirugía y que ha obtenido el título otorgado por una institución de educación superior legalmente reconocida.
4. **Oncología:** es la especialidad médica que se ocupa del estudio, diagnóstico y tratamiento del cáncer.
5. **Segunda especialidad quirúrgica oncológica:** Profesión del área de la salud que combina los conocimientos, habilidades, competencias y atribuciones de la Oncología y la Cirugía, brindando atención integral con un nivel de formación que supera al de una sola de las especialidades que le dan su origen, con énfasis en el manejo y cuidado médico, así como en la atención quirúrgica que requiera el paciente para el tratamiento oportuno del cáncer que afecta cada segmento específico a la especialidad quirúrgica correspondiente.

Artículo 4°. El médico con segunda especialidad en cirugía oncológica al servicio de entidades de carácter oficial, seguridad social, privada o de utilidad común, además de los derechos reconocidos en la normativa vigente, será clasificado como profesional del área de la salud en segunda especialidad de acuerdo con los títulos que lo acrediten y recibirá salarios u honorarios de acuerdo con esta clasificación.

Artículo 5°. *Requisitos.* Para ejercer como profesional de alguna de las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas se deberá cumplir alguno de los siguientes requisitos:

- a) Obtener el título en alguna segunda especialidad quirúrgica oncológica de acuerdo con la normativa vigente y haber realizado entrenamiento en una segunda especialidad quirúrgica oncológica en hospital universitario, o adscrito a una institución de educación superior legalmente reconocida que confiera el respectivo título de la segunda especialidad;
- b) Si la persona adquirió el título de segunda especialidad quirúrgica oncológica fuera de Colombia, deberá certificar el tiempo de formación y entrenamiento requeridos para acceder al título equivalente en Colombia. El tiempo de rotación de especialidad primaria no podrá ser homologado como tiempo de formación o entrenamiento para el ejercicio como segundo especialista de la cirugía oncológica. El tiempo de formación que se considerará para homologar la segunda especialidad debe ser siempre posterior a la obtención de la especialidad o primera especialidad;
- c) Los segundos especialistas de la cirugía oncológica de reconocida competencia internacional que visiten Colombia en misiones científicas o docentes, como consultores o asesores, podrán ejercer la segunda especialidad previa autorización del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, por el término de un año prorrogable hasta por otro. Deberá mediar, con anterioridad, una petición especial y motivada por parte de una institución, facultad o centro universitario que legalmente opere en el territorio nacional.
- d) El médico que se encuentre realizando su entrenamiento de segunda especialidad quirúrgica oncológica en un hospital universitario o adscrito a una institución de educación superior legalmente reconocida, podrá ejercer las actividades como segundo especialista en el marco de su entrenamiento, solo dentro de la institución establecida para esta finalidad.

Parágrafo 1°. En todo caso, los títulos y certificados expedidos en una segunda especialidad quirúrgica oncológica por las universidades colombianas o los convalidados u homologados de las universidades de otros países legalmente reconocidos por el Gobierno nacional, para que tengan validez, deberán registrarse en los Ministerios de Educación y Ministerio de Salud y Protección Social, obteniendo de este último la correspondiente autorización para ejercer la segunda especialidad quirúrgica en el territorio nacional.

Artículo 6°. Créase el Consejo Técnico Nacional de Segundas Especialidades Quirúrgicas Oncológicas, como organismo de carácter técnico, cuyas funciones serán de consulta y asesoría del Gobierno nacional y las entidades territoriales, así como asesoría, consulta y control del ejercicio de la práctica de las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas. El Consejo Técnico Nacional de Segundas especialidades Quirúrgicas Oncológicas estará integrado por:

- a) El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien lo presidirá;
- d) El Director General del Instituto Nacional de Cancerología o su delegado;
- e) El Director de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), o su delegado;
- f) Un representante de las asociaciones de profesionales de las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas.

Parágrafo 1°. La integración del Consejo deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Parágrafo 2°. El integrante a que se refiere el literal f) del presente artículo, será designado por la asociación con mayor número de afiliados a nivel nacional.

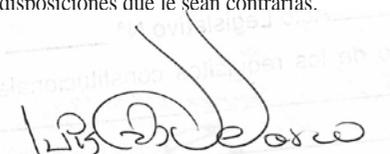
Artículo 7°. Las funciones del Consejo Técnico Nacional de Segundas Especialidades Quirúrgicas Oncológicas son:

- a) Dictar su propio reglamento y definir su secretaría ejecutiva;
- b) Servir como órgano consultivo para cualquier entidad pública o privada en lo relacionado con las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas;
- d) Servir como órgano consultivo para tribunales de Ética Médica en los casos relacionados con las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas;
- e) Promover el desarrollo de encuentros académicos, el estudio y la investigación científica sobre las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas;
- f) Llevar un registro de las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas en el territorio nacional;
- g) Verificar, para el ejercicio profesional de alguna de las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas, el cumplimiento de alguno de los numerales del artículo 5° de la presente ley.

Artículo 8°. Podrá conformarse el Colegio Profesional de Segundos Especialistas de Cirugía Oncológica, cumpliendo para su conformación con los requisitos del artículo 9° de la Ley 1164 de 2007.

Artículo 9°. *Normas complementarias.* Lo no previsto en la presente ley se regirá por las normas generales para el ejercicio de las profesiones de la salud.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2019

por la cual se reglamentan las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO DE LA LEY

La presente iniciativa busca regular las segundas especialidades en cirugía oncológica en el país. Teniendo en cuenta que estas especialidades se ocupan de la atención especializada de pacientes con cáncer que requieren procedimientos quirúrgicos y que este es un asunto de principal importancia para la salud de los colombianos, se busca crear un marco normativo que consagre de manera expresa el ejercicio de la cirugía oncológica en Colombia, que lo reconozca y que le imponga medios de vigilancia y control que garanticen la idoneidad de los profesionales y procedimientos usados para la atención quirúrgica de pacientes con cáncer.

2. JUSTIFICACIÓN

Según la Organización Panamericana de la Salud, el cáncer es la segunda causa de muerte en la Región de las Américas. Cerca de 2,8 millones de personas son diagnosticadas al año, y de ellas alrededor de 1,3 millones mueren. El 52% de los casos nuevos diagnosticados se dan en personas con menos de 65 años y se prevé que sin la toma de medidas efectivas, los diagnósticos de nuevos casos pueden subir a 4 millones, con una tasa de incremento en los fallecimientos de 1,9 millones de personas para el año 2025¹.

¹ Organización Panamericana de la Salud, *Día Mundial contra el Cáncer 2017* Disponible en: <https://www.paho.org/col/>

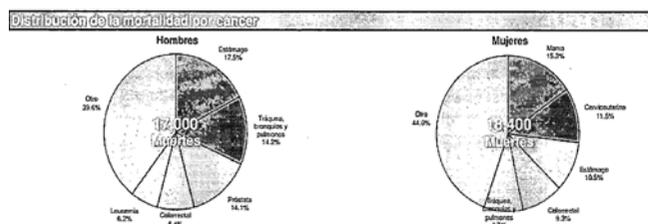
La prevención y control de la enfermedad se puede lograr mediante estrategias que se encaminen a la contención de los factores de riesgo y a la detección temprana. Ahora, con buenas prácticas que se adhieran a cada uno de los métodos y descubrimientos científicos, es posible rebajar los porcentajes de mortalidad entre los pacientes.

Dicho esto, el proyecto de ley presentado ante esta Honorable Corporación encuentra su sustento en el hecho de que Colombia enfrenta actualmente y a futuro, grandes retos en cuanto a la atención en los pacientes con cáncer; retos que necesariamente requieren mejores y más preparados especialistas sobre el tema.

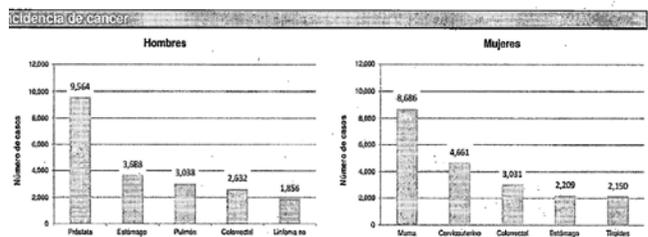
A continuación se explican las circunstancias que avalan esta necesidad y que explican el porqué de este proyecto.

2.1 SITUACIÓN ACTUAL DE LA ENFERMEDAD Y EL TRATAMIENTO EN COLOMBIA²

“En el caso concreto de Colombia, según el Informe de Enfermedades No Transmisibles de 2014, en el país fueron diagnosticados para dicho año 41.515 casos de los principales tipos de cáncer.



Fuente: Informe de Enfermedades no Transmisibles. Informe sobre Colombia. Organización Mundial de la Salud. 2014



Fuente: Informe de Enfermedades no Transmisibles. Informe sobre Colombia. Organización Mundial de la Salud. 2014

En total, para el 2014 fallecieron 35.400 personas con algún tipo de cáncer, un aumento con respecto a los registros hechos por el Instituto Nacional de Cancerología entre el 2007 y el 2011. Según el Estudio de Incidencia, Mortalidad y Prevalencia del Cáncer en Colombia, en dicho periodo la estadística anual de mortalidad promedio por cáncer en el país era de 32.653 personas, 16.081 hombres y 16.572 mujeres.

Según el Observatorio para el Cáncer en Colombia “La tendencia de mortalidad general por cáncer para Colombia va en aumento, tanto en niños como en adultos, aunque es importante resaltar que el cáncer de estómago y de cuello uterino que se encuentran entre los de mayor incidencia y mortalidad, han registrado una tendencia al descenso”³.

El ascenso en las cifras de mortalidad en Colombia se debe en parte a fallos en los servicios de salud, que no cumplen a cabalidad con los objetivos de prevención y detección, pero más aún con la atención primaria y paliativa que requieren los pacientes. Es por ello que es necesario tomar medidas que contemplen una mejora en la atención, pero que además prevean todos los factores inherentes a esta, desde las entidades de salud, los profesionales encargados y los procedimientos.

2.2 AUMENTO DE LOS FACTORES DE RIESGO

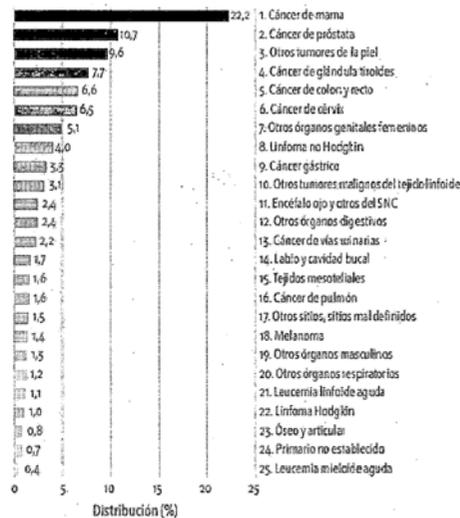
Para el Institución Nacional de Cancerología en el periodo 2007-2011 hubo 29.734 casos nuevos de cáncer por año en hombres y 33.084 en mujeres, en donde los principales tipos de cáncer con propensión a

aumentar fueron los de próstata, mama, estómago, colon, recto, ano y pulmón⁴.

No es coincidencia que los tipos de cáncer con más incidencia en el país estén directamente relacionados con malos hábitos y enfermedades a las que son más propensas las personas de la tercera edad. La siguiente gráfica muestra los factores de riesgo en la población colombiana según la Organización Mundial de la Salud y la siguiente la distribución de los tipos de cáncer en la población según la Cuenta de Alto Costo:

Factores de riesgo en adultos			
	Hombres	Mujeres	Total
Consumo actual de tabaco (2011)	30.7%	5%	17.5%
Consumo total de alcohol por cápita, en litros de alcohol puro (2010)	9.1	9.5	9.2
Inactividad física (2010)	53.4%	72.9%	63.5%
Obesidad (2014)	15.7%	25.5%	20.7%
Consumo doméstico de combustibles sólidos (2012)	-	-	15.0%

Fuente: Informe de Enfermedades no Transmisibles. Informe sobre Colombia. Organización Mundial de la Salud. 2014



Fuente: Situación del Cáncer en Colombia 2016. Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo.

La incidencia de estos tipos de cáncer entre los colombianos puede tener explicación en dos factores y cambios demográficos en el país importantes, el aumento de la expectativa de vida y la migración constante de las zonas rurales a las urbes. Dicho en otras palabras, los malos hábitos comúnmente se relacionan con los ambientes urbanos que propician en muchos casos actividades insanas y entornos insalubres; y por otro lado los factores de riesgo aumentan con la progresividad de la edad.

Ello demuestra que con un aumento de los factores y de las incidencias de cierto tipo de cánceres en Colombia, la atención especializada es menester para poder hacer frente a esta situación. Según estimaciones de la OPS y la OMS, se prevé que el aumento de casos vaya en una tendencia de aumento, lo que implica que el país tiene obligatoriamente que adaptarse y prepararse ante dicha perspectiva, y en vista de que los tipos de cáncer con propensión a aumentar en su incidencia requieren en muchos casos de procesos quirúrgicos, la reglamentación de los especialistas que las realizan, es sumamente importante si se quiere lograr dicho objetivo.

2.3 GESTIÓN EFICIENTE DE LOS RECURSOS EN SALUD

La ineficiencia en la aplicación de procedimientos es un factor que indiscutiblemente aumenta la carga presupuestaria en los servicios de salud. Por ejemplo, según un Informe del Instituto de Medicina de los Estados Unidos, se encontró que cerca del 30% del gasto público del sistema sanitario de ese país (cerca de US\$765 billones), eran gastos causados por procedimientos innecesarios y que no implicaban una mejoría en la calidad de atención a los pacientes; más del 50% de ese gasto (US\$ 395 billones) se daba por acciones propias de los médicos dentro de las labores que desarrollaban internamente en los hospitales. 210 billones se gastaban por practicar servicios innecesarios, 130 billones por ineficiencia en la práctica de los mismos, y 55 billones por la omisión en la realización de los servicios requeridos. Dicha carga fiscal podría evitarse si se mejoraran las prácticas de los médicos profesionales y especialistas dentro de los lugares de atención.

La aplicación ineficaz de los procedimientos genera situaciones como:

- Reprocesos.
- Repetición de atenciones.

⁴ Pardo C, Cendales R. Incidencia, mortalidad y prevalencia de cáncer en Colombia, 2007-2011. Primera edición. Bogotá, D. C. Instituto Nacional de Cancerología, 2015, v.1. p. 36.

index.php?option=com_content&view=article&id=2694:diagonal-1-contra-el-cancer-2017&Itemid=487

² Títulos tomados de: Martínez, Yoli; Jaramillo, Fabio ¿Por qué regular las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas en Colombia? Un análisis del caso colombiano? A la luz de los Objetivos del Plan Decenal 2012-2021: Todos por un Nuevo País. Documento inédito presentado para optar por el título de Magíster en Administración de Empresas. Universidad ICESI, SF.

³ Informe 2014. Observatorio Nacional de Cáncer Colombia. Martha L. Ospina M; Jancy A. Huertas; José I. Montaña C; Juan C. Rivillas G. [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca Digital/RIDE/VS/ED/GCFI/observatorio-nacional-cancer-colombia-ospina-huertas-montana-rivillas.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca%20Digital/RIDE/VS/ED/GCFI/observatorio-nacional-cancer-colombia-ospina-huertas-montana-rivillas.pdf)

- Repetición de facturas y cuentas.
- Resolución de quejas por problemas en el servicio a clientes externos.
- Fallas en los procesos contractuales.
- Costos por problemas de calidad en la atención hospitalaria de pacientes.
- Repetición y/o pérdida de exámenes de laboratorio clínico, no utilizados en el proceso asistencial.
- Repetición y/o pérdida de exámenes de radiología, no utilizados en el proceso asistencial.
- Reformulación y/o repetición de formulación de medicamentos.
- Costos financieros por mora en la recuperación de los dineros invertidos en la atención de los pacientes⁵.

Situaciones que indiscutiblemente llevan consigo recargas fiscales en el sistema de salud.

En Colombia, en el caso específico de la atención de los pacientes con cáncer, el principal fallo se encuentra en la no detección temprana y los inadecuados cuidados primarios de la enfermedad en los pacientes, en su gran mayoría debido a malos procedimientos y falta de conocimiento de los especialistas, conllevando costos que serían evitables.

Según una investigación del Instituto Nacional de Cancerología sobre los costos en la atención del cáncer de mama, se encontró que los costos en el manejo de este tipo de cáncer aumentan considerablemente durante la etapa de metástasis y de recaídas, siendo los estados más avanzados de la enfermedad los que representa mayores gastos. Es decir que aquellos estados no fue posible hacer la enfermedad evitable o manejable, llevaron a que los costos de su tratamiento ascendieran en mayor medida por la necesidad de usar el tratamiento de quimioterapia, que implican del 77% al 84% del total de los costos totales de la atención⁶.

Es por tanto que si los procesos oncológicos, y más aun los que requieren intervenciones quirúrgicas, demandan un alto grado de especialidad y suelen tener costos bastante altos tanto en la etapa previa y posterior a la cirugía, se hace completamente necesario tener profesionales especialistas que puedan realizar eficientemente sus labores y las encaminen a generar los mejores resultados posibles con una utilización menor de recursos⁷.

En suma, se necesita garantizar que los segundos especialistas en cirugía oncológica, sean los más idóneos para ejercer su profesión. Todo ello en cuanto a que, si se tienen en las salas, de atención quirúrgica oncológica a los segundos especialistas con mejor preparación, se podrá hacer frente a los desafíos que implica el avance del cáncer en la población colombiana.

La implementación de procedimientos adecuados que hagan el gasto en la atención de pacientes con cáncer más eficaz, y la garantía de una mejor atención a los pacientes que con urgencia lo requieren, son las principales ventajas que el proyecto de ley prevé. Por otro lado, los avances en investigación, consulta técnica y toma de decisiones responsables sobre el tema que conlleva la creación de un Consejo Técnico Nacional de Segundas Especialidades Quirúrgicas Oncológicas, son prerrogativas que el país necesita.


LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

⁵ (Institute of Medicine. The Healthcare Imperative: Lowering costs and improving outcomes. Washington, DC: National Academies Pr; 2010).

⁶ Gamboa, Óscar, et al, Costos directos de la atención del cáncer de mama en Colombia. En: *Revista Colombiana de Cancerología*, 2016. 20.

⁷ Martínez, Yoli; Jaramillo, Fabio ¿Por qué regular las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas en Colombia? Un análisis del caso colombiano a la luz de los Objetivos del Plan Decenal 2012 -2021: Todos por un Nuevo País. Documento inédito-presentado para optar por el título de Magíster en Administración de Empresas. Universidad ICESI, SF.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 24 del mes Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 055 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Luis Fernando Velasco Chaves


SECRETARÍA GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 55 de 2019 Senado, por la cual se reglamentan las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 24 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al Código Sustantivo de Trabajo, el siguiente artículo:

Artículo 239A. Fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado. Se prohíbe el despido sin justa causa de todo trabajador o trabajadora padre de familia, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado y dentro de su núcleo familiar tengan como hijo, por lo menos un menor de edad o en condición de discapacidad. Para ello el trabajador deberá:

1. Notificar por escrito al empleador dentro de los ocho (8) días siguientes a la terminación del contrato del cónyuge, compañero o compañera permanente, sobre la condición de desempleado del mismo, adjuntando prueba que así lo acredite. Dicha notificación se entenderá prestada bajo la gravedad de juramento.
2. La prohibición de despido cobijará al trabajador o trabajadora dentro de los seis (6) meses posteriores a la notificación antes mencionada, siempre y cuando se haya efectuado en el término señalado.

3. Para poder despedir a un trabajador o trabajadora cobijado con el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado, el empleador deberá obtener autorización del inspector de trabajo, o del Alcalde municipal en los lugares donde no existirá aquel funcionario. Esta autorización sólo podrá concederse con fundamento en alguna de las causas que tiene el empleador para dar por terminado el contrato de trabajo y que se enumeran en los artículos 62 y 63. Antes de resolver, el funcionario debe oír al trabajador o trabajadora y practicar todas las pruebas conducentes solicitadas por las partes.
4. El trabajador o trabajadora despedido, sin previa autorización de autoridad competente, tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días de salario, sin perjuicio de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiera lugar, contenidas en el contrato de trabajo.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Con el objeto de fortalecer las prerrogativas constitucionales para la protección de los niños, especialmente el derecho fundamental al mínimo vital, esta iniciativa pretende establecer el **“Fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado”**, para que al menos uno de los padres de familia, asegure las condiciones de vida digna de los menores de edad en un núcleo familiar.

Para ello, se propone adicionar un nuevo artículo al Código Sustantivo del Trabajo, en el que se prohíbe el despido sin justa causa y previa autorización del inspector de trabajo, de todo trabajador o trabajadora padre de familia, cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado y dentro de su núcleo familiar haya menor de edad.

Este fuero tan solo cobijará al trabajador por el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación por escrito sobre la condición de desempleado de su cónyuge, compañero o compañera permanente.

2. JUSTIFICACIÓN

2.1. CONCEPTO DE FAMILIA Y SU PROTECCIÓN INTEGRAL

Al tenor del artículo 42 de la Constitución de 1991, *“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. (...)”*

Consagrándose por voluntad del constituyente, dos principios esenciales en dicha disposición: 1) que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad; y 2) que el Estado y la sociedad deberán garantizar la protección integral de la misma.

Tratadistas como el doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, exmagistrado de la Corte Constitucional, en su libro **“Derecho de Familia y de Menores” (2003)**, sostiene que la Constitución estatuye además otros principios como la inviolabilidad de la dignidad e intimidad familiar, igualdad de derechos y deberes de la pareja, prohibición de violencia familiar, igualdad de hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, deber de los padres de sostener y educar a los hijos mientras sean menores e impedidos entre otros y que en conjunto con normas de derecho civil, están dirigidos en forma exclusiva a la garantizar la protección de la familia como institución básica de la sociedad.

Igualmente, la Constitución defiere a la ley dictar normas para la protección de los derechos de los niños, la protección y formación integral del adolescente, haciéndose indispensable que se otorguen recursos suficientes para que estos principios puedan llevarse a la práctica y para que la protección de la familia, del niño y del adolescente no se considere solo como un enunciado constitucional desprovisto de eficacia social.

Resalta también el deber de protección del Estado, por cuanto el artículo 5° de la norma superior expresa que este *“ampara la familia como institución básica de la sociedad”*. No obstante también impone el mismo deber a la sociedad ya que se requiere la solidaridad para realizar planes y programas tendientes a las normas programáticas contenidas en el artículo 42.

2.2. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, *“la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y sanción a los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los demás”*. Mandato que sin lugar a dudas es de ineludible cumplimiento y que además merece todo despliegue de estrategias que aseguren su realidad. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Aunque es amplia la regulación que en torno a los menores como sujetos de especial protección contemplada en el ordenamiento jurídico colombiano, esta no es suficiente a la hora de ejercer control en la garantía de sus derechos fundamentales y que sumado a esto, las condiciones económicas y sociales del país conllevan a realidades diferentes a las pretendidas por la norma superior.

Desde la legislación laboral, es importante resaltar que las instituciones como el fuero materno, descanso remunerado en época de parto y las horas destinadas para la lactancia, han sido de vital importancia para la protección y reconocimiento de los derechos del niño que está por nacer y del recién nacido. No obstante, la presente iniciativa pretende fortalecer el mandato constitucional y disposiciones legales de protección al infante, incorporando desde la jurisdicción laboral una nueva herramienta de garantía al derecho de mínimo vital de los menores en un núcleo familiar.

Al respecto la Corte Constitucional mediante Sentencia T-184/09, define el derecho al mínimo vital como:

“Un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”[1].

En este orden de ideas, también se ha señalado que el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona. Así, este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y depende del entorno personal y familiar de cada quien. De esta forma, cada persona tiene un mínimo vital diferente, que depende en últimas del estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida”[1].

De igual forma, la misma Corte sostiene que

“Es innegable que la Constitución Política protege de manera categórica, además de los otros derechos fundamentales reconocidos en la Carta, el derecho al mínimo vital de los menores, con el fin de evitar que aquellos se vean reducidos en su valor intrínseco como seres humanos, debido a que no cuentan con las condiciones materiales que les permitan llevar una existencia digna.

Para este tribunal, el derecho fundamental al mínimo vital encarna dos facetas perfectamente diferenciables. La primera que constituye un deber de acción, “presupone que el Estado, y ocasionalmente los particulares, cuando se reúnen las condiciones de urgencia y otras señaladas en las leyes y en la jurisprudencia constitucional, están obligados a suministrar a la persona que se encuentra en una situación en la cual ella misma no se puede desempeñar autónomamente y que compromete las condiciones materiales de su existencia, las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente y evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano. Por su parte la segunda, que es comprensiva de un deber de abstención, “constituye en un límite o cota inferior que no puede ser traspasado por el Estado, en materia de disposición de los recursos materiales que la persona necesita para llevar una existencia digna”[2].

De las sentencias antes citadas, se colige la obligación por parte del Estado de brindar toda herramienta jurídica que permita asegurar las condiciones mínimas de quienes autónomamente no pueden garantizar las prestaciones necesarias para su supervivencia y dignidad humana. Condiciones que podrían verse seriamente amenazadas si ambos padres de familia carecen de ingresos económicos en caso de encontrarse simultáneamente desempleados.

La creación del **“Fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado”** objeto de ésta proposición legislativa, es presentado como una estrategia que garantiza en cabeza de uno de los padres de familia el sustento necesario para la manutención del menor, mientras el otro se encuentra cesante.

Esto es, establecer la prohibición de despido sin justa causa y sin previa autorización de autoridad competente, al trabajador cuya pareja (cónyuge, compañero o compañera permanente) esté desempleado y carezca de ingresos económicos que puedan aportar a la manutención de los hijos

¹ Sentencia T-184 de 2009, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

² Sentencia T-582/10, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

en un núcleo familiar. Esta prohibición tan solo tendrá un periodo de seis meses, tiempo considerado como el mínimo para emplearse nuevamente.

Se diferencia de las instituciones antes mencionadas, ya que este fuero está dirigido a trabajadores y trabajadoras padres de familia y en cuyo núcleo familiar no existan mujeres en estado de gestación, recién nacidos, o que se encuentren durante el periodo de tres (3) meses contemplado por la ley como licencia de maternidad.

Por anterior, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República la presente iniciativa legislativa, reiterando que de ser aprobada, fortalecerá todas aquellas medidas que constitucional y legalmente están contempladas para la protección de los menores además de materializar los postulados del Estado Social de Derecho y los fines esenciales consignados en la Norma Superior.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

3.1. Constitución Política de Colombia

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

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

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

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

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

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

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

3.2. LEY 1098 DE 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 14. La responsabilidad parental. La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.

En ningún caso el ejercicio de la responsabilidad parental puede conllevar violencia física, psicológica o actos que impidan el ejercicio de sus derechos.

4. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa, consta de dos (2) proposiciones legislativas, así:

Artículo 1°. Se adiciona al Código Sustantivo de Trabajo un nuevo artículo, creando el “Fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado”, como aquella prohibición de despido sin justa causa al trabajador o trabajadora padre de familia cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente se encuentre desempleado y dentro de su núcleo familiar haya menor de edad. Además se establecen taxativamente los requisitos mínimos a cumplir para ser cobijado por dicha medida de protección.

Artículo 2°. Vigencia y derogatorias.

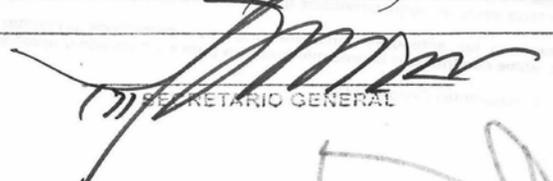
5. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario indicar que la presente iniciativa, no genera impacto fiscal, por cuanto no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios directamente.

En razón a las anteriores consideraciones nos permitimos presentar ante los honorables congresistas la presente iniciativa para su discusión y aprobación.

De los Honorables Congresistas,


RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 24 del mes julio del año 2019
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 057 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: 

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 57 de 2019 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo al código sustantivo del trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Richard Aguilar Villa. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima

Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 24 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2019 SENADO

Proyecto de ley por medio del cual se promueve el uso de nuevas tecnologías financieras como estrategia de inclusión social y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito fomentar el uso de nuevas tecnologías financieras para mejorar la provisión de microcréditos a sectores productivos y permitir el desarrollo de nuevos emprendimientos *FinTech*, de manera que se reduzca la circulación de efectivo con la utilización de plataformas digitales a través de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), se promueva la inclusión financiera y la reducción de brechas de desigualdad regional.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad bajo los principios de inclusión e innovación financiera, al igual que promoción de la competencia y protección del consumidor definidos en la Constitución Política.

Artículo 2°. *Conceptos.* Para la comprensión de esta ley se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

Arenera: espacio físico dispuesto por la Superintendencia Financiera de Colombia para la realización de pruebas de innovaciones tecnológicas y financieras, de forma controlada y supervisada; donde las entidades innovadoras ponen a prueba nuevos modelos de negocios, aplicaciones, procesos o productos que tengan componentes de innovación en tecnologías, con impactos en los servicios financieros y que representen un beneficio para el consumidor financiero, faciliten la inclusión financiera, desarrollen los mercados financieros o mejoren la competencia entre entidades vigiladas.

FinTech: se refiere al uso de tecnologías de la información a la hora de ofrecer productos y servicios financieros. Por industria *fintech* se entiende aquel grupo de empresas que presta este tipo de servicios implementando tecnologías innovadoras por medio de mecanismos como aplicaciones móviles y plataformas webs.

Inclusión Financiera: es un proceso de integración de los servicios financieros a las actividades económicas cotidianas de la población, que puede contribuir de manera importante al crecimiento económico en la medida en que permita reducir de manera efectiva los costos de financiación, aseguramiento y manejo de los recursos, tanto para las personas como para las empresas.

Innovación Financiera: es la creación de nuevos instrumentos o servicios de carácter financiero, con el objetivo de proporcionar nuevas oportunidades de cobertura de riesgos, completar los mercados existentes, reducir los costes de transacción de carácter no fiscal y supone el arbitraje de una imperfección del mercado.

Pagos electrónicos: Transacción efectuada mediante la utilización de canales virtuales.

Artículo 3°. *Campo de aplicación.* Lo dispuesto en esta ley será aplicable a los colombianos y extranjeros en Colombia, en especial a las micro, pequeñas y medianas empresas, a la población ubicada en zonas de difícil acceso y a las instituciones encargadas de promover la inclusión financiera en el país.

Artículo 4°. *Garantías de la aplicación.* La supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y las disposiciones que de ella emanen corresponderá a la Superintendencia Financiera de Colombia, al Banco de la República y a las demás entidades encargadas del control y de la regulación de las transacciones financieras y de los servicios ofrecidos por las entidades bancarias y no bancarias que manejen sistemas de crédito dispuestos por el Gobierno nacional.

Las autoridades financieras, en el ámbito de su competencia, podrán emitir disposiciones de carácter general para simplificar los procedimientos y establecer formas de cumplimiento más sencillas de los requisitos previstos en esta ley, siempre que no se incurra en violaciones a otras disposiciones ni en riesgos injustificados.

Los procedimientos y formas de cumplimiento a que se refiere este artículo deberán ser revisados cada año por la entidad competente.

CAPÍTULO II

De las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE) y sus operaciones

Artículo 5°. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 1735 de 2014, el cual quedará así:

“Parágrafo 1°. Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos podrán otorgar créditos o cualquier otro tipo de financiación a través de los recursos recibidos por depósitos electrónicos”.

Artículo 6°. Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos solo podrán otorgar créditos y préstamos bajo las condiciones siguientes:

- I. La Superintendencia Financiera de Colombia establecerá un tope para las tasas de interés y las comisiones cobradas por el otorgamiento de dichos créditos o préstamos, con el fin de generar competitividad y promover el acceso de la población a este sistema de créditos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley.
- II. El saldo del crédito o préstamo correspondiente al monto adeudado por un cliente podrá cobrarse en el momento en que la sociedad especializada en depósitos y pagos electrónicos reciba recursos, o fondos cuya titularidad corresponda al cliente deudor respectivo, hasta por el monto equivalente al que cubra dicho saldo.

Artículo 7°. *Créditos electrónicos con pagos simplificados para el fomento de la productividad.* Las SEDPE estarán facultadas para otorgar créditos que no excedan los 25 SMMLV a la producción en zonas de difícil acceso a los pequeños y medianos comerciantes que cumplan con la normatividad vigente en la producción y distribución de su bien o servicio ofertado. El crédito solo podrá ser otorgado una vez se haya verificado que el deudor no ha accedido a otra instancia de crédito productivo.

Artículo 8°. *Tecnificación de las instancias descentralizadas de microcrédito.* Las cooperativas y las entidades descentralizadas de microcrédito generarán acuerdos de participación y cofinanciamiento con las SEDPE con el fin de que las zonas de difícil acceso cuenten con la tecnología necesaria para acceder a nuevas formas de microcrédito. Para ello, en asociación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se diseñará una plataforma digital que facilite el otorgamiento de microcréditos y consolide la información de cada uno de los solicitantes, bajo los siguientes lineamientos:

- Generar un registro electrónico único por prestatario donde se cuente con la información necesaria para evaluar sus capacidades de pago.
- Diseñar estrategias de seguimiento del pago de los créditos con el fin de reducir el riesgo de préstamo.

CAPÍTULO III

Para el fomento de emprendimientos FinTech

Artículo 9°. *Protección al consumidor financiero.* Se implementarán mecanismos de protección al consumidor que incluyan toda la información sobre tasas, costos y tarifas de las soluciones de crédito otorgadas por las plataformas de crédito electrónico con el fin de que exista una transparencia en costos y condiciones. Estos mecanismos de protección se realizarán de conformidad a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011 y deberán ser incluidos en las plataformas digitales de cada entidad de crédito electrónico.

Artículo 10. *Capital emprendedor.* Los grupos financieros y las entidades no bancarias que inviertan en FinTech contarán con subvenciones destinadas a financiar proyectos relevantes para su actividad de acuerdo con los lineamientos dispuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. Se utilizará esta inversión en tecnología financiera para que los nuevos emprendimientos *FinTech* puedan acceder a una fuente de capital significativa a través de medidas alternativas como la oferta pública de acciones para empresas en etapa temprana de desarrollo.

Artículo 11. *Regulación de areneras.* Con el fin de permitir que las micro, pequeñas y medianas empresas de innovación financiera consoliden su nicho de emprendimiento, las empresas dedicadas a la provisión de tecnologías financieras deberán ponerse a prueba bajo los lineamientos estipulados por la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme a lo señalado en los literales i), c) y d) del numeral 1 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (ESOF), el numeral 5 del artículo 11.2.4.1.2. del Decreto 2555 de 2010 y el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del ESOF.

Artículo 12. *Difusión de nuevos emprendimientos.* Las empresas de innovación financiera deberán señalar expresamente en sus aplicaciones informáticas, medios de comunicación electrónica o digital que utilicen para el ofrecimiento y realización de sus operaciones, las obligaciones establecidas en esta ley, con el fin de que los usuarios tengan pleno conocimiento de estas.

El Gobierno nacional deberá garantizar la difusión de las obligaciones establecidas en esta ley en los medios de comunicación masivos, con el fin de que los ciudadanos tengan pleno conocimiento de las reformas que aquí se estipulan.

Artículo 13. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2019 SENADO

Proyecto de ley por medio del cual se promueve el uso de nuevas tecnologías financieras como estrategia de inclusión social y se dictan otras disposiciones.

I. Aspectos generales del proyecto de ley

Dentro del marco del Foro Semana: “El futuro de la industria Fintech en Colombia” se dio a conocer el atraso en materia legal que existe en la regulación de tecnologías financieras en Colombia. La complejidad para operar dentro del sector financiero se debe en gran medida a la falta de leyes claras y a la migración de los profesionales formados en el área, y el éxodo de empresas con su capital a otros países con ecosistemas¹ más favorables. La importancia de una regulación radica en la prevención del sistema frente a grandes desfalcos y a la pérdida de credibilidad institucional del Estado.

Este proyecto pretende brindar herramientas de inclusión financiera a micro, pequeños y medianos productores, fomentar la utilización de nuevas tecnologías financieras y mejorar las condiciones de entrada a los emprendimientos FinTech en Colombia. Esto último a través de contribuciones a la regulación y coordinación interinstitucional entre las entidades que reglamentan la actividad FinTech².

El proyecto está organizado en tres partes fundamentales: la primera de ellas contextualiza las contribuciones del proyecto, define conceptos relevantes e identifica las instituciones encargadas de su cumplimiento; la segunda fortalece el acceso al crédito del sector productivo a través de la utilización de mecanismos de tecnología financiera como lo son las SEDPE y la tercera parte fomenta el emprendimiento FinTech en Colombia, por medio del fortalecimiento en la regulación e incentivos a la inversión en este sector.

II. Definición de Conceptos

a. FinTech

En la actualidad no existe una definición universal de lo que son las tecnologías financieras. Una de las definiciones más aceptadas es la de Amer, Barberis, & Buckely (2015) en donde se refieren al Fintech, como un facilitador de soluciones tecnológicas para el sector financiero.

Originalmente, el término se aplicaba a la tecnología back-end de instituciones financieras de consumo y comercio establecidas. Desde el final de la primera década del siglo XXI, el término se ha expandido

para incluir cualquier innovación tecnológica en el sector financiero, incluyendo innovaciones en educación financiera, banca minorista e inversión (Dorfleitner & Hornuf, 2017).

Las FinTech generalmente buscan atraer clientes con productos y servicios que sean más fáciles, eficientes, transparentes y automáticos de usar, a comparación con los que están disponibles actualmente. Además de ofrecer productos y servicios en el sector bancario, también existen FinTech que distribuyen seguros y otros instrumentos financieros o brindan servicios a terceros. En un sentido más amplio, el término “FinTech”, abarca compañías que proporcionan la tecnología (como soluciones de carácter tecnológico) a los proveedores de servicios financieros o bancarios. Esta tecnología se soporta en plataformas front-end y back-end, términos utilizados para caracterizar interfaces y servicios de programas relativos al usuario inicial de estas interfaces y servicios.

Una aplicación “front-end” se caracteriza por proveer una interfaz con la cual los usuarios interactúan directamente. Una aplicación o programa de “back-end” sirve indirectamente en apoyo de los servicios de front-end, generalmente estando más cerca del recurso requerido o teniendo la capacidad de comunicarse con este. La aplicación de fondo puede interactuar directamente con el front-end o, quizás más típicamente, es un programa llamado desde un programa intermedio que media actividades de front-end y back-end (Jun & Yeo, 2016). Estas interfaces son relevantes para determinar la forma en la que se provee un servicio financiero haciendo uso de instituciones bancarias tradicionales, o bien, de nuevas tecnologías de la información y canales de difusión distintos.

El blockchain en la industria FinTech

Este proyecto de ley promueve la utilización de la tecnología denominada blockchain para el otorgamiento de microcréditos orientados a la productividad y de esta forma, mejorar el acceso a los sistemas de crédito y contar con la información necesaria de cada uno de los solicitantes. La utilización de blockchain en este contexto es el primer paso para consolidar una reducción en los costos de transacción dentro del sistema financiero y reducir la ineficiencia por asimetrías de información entre los diferentes actores que participan en la provisión de microcréditos.

Durante los últimos años, el término Blockchain ha ganado popularidad como una de las nuevas tecnologías con mayor poder para transformar la forma en que el sistema financiero ofrece productos y servicios a través de mejoras tanto en procesos operativos (back-end) como en interfaces y nuevas formas de interacción con el cliente (front-end). El Blockchain o cadena de bloques es un registro público de transacciones que se mantiene mediante una red distribuida de computadores, que no requiere respaldo de ninguna autoridad central o una tercera parte y que ofrece un esquema transaccional libre de intermediarios, gracias al uso de algoritmos criptográficos. Esta tecnología, que va más allá de las criptomonedas, promete transformar la forma en que se intercambia valor. La agilidad y seguridad al administrar la identidad de los actores en la red, rastrear los activos intercambiados y la facilidad con la que se puede llevar a cabo el control y verificación de los contratos, plantea una disminución fundamental de costos y una reducción sustancial de la incertidumbre en las transacciones.

Entre las principales áreas en las que el Blockchain puede incursionar en el sistema financiero se destacan los medios de pago, los mercados de capitales e inversión y los procesos de cumplimiento. La aplicación de esta tecnología en estas áreas se reflejará en una oferta de productos de ahorro, crédito e inversión más amplia. Sin embargo, lograr el uso generalizado de Blockchain en todas las industrias, en especial la financiera, requiere del trabajo conjunto de bancos, empresas, innovadores y reguladores. Esto permitirá el levantamiento de las barreras tecnológicas, operativas y comerciales que se han identificado, así como la conclusión de discusiones jurídicas en torno al tema. Pero no es solo en el ámbito privado en donde esta tecnología puede incursionar, según el Banco Mundial, esta tecnología también puede ayudar a combatir la corrupción en los gobiernos, pues al adoptar este sistema en las transferencias nacionales, todas las transacciones se pueden rastrear y solo pueden hacer uso de los recursos las personas interesadas (Aldaz, 2018), lo cual podría generar más transparencia en el aparato institucional.

Asimismo, esta nueva tecnología ha permitido que pequeños startups³ incursionen en el mercado financiero y se consoliden como empresas fundamentales para el desarrollo de nuevas formas de transacción. Los nueve startups de Blockchain en la lista Forbes Fintech 50 para 2018 están construyendo infraestructura para respaldar las iniciativas que podrían transformar la forma en que se ejecutan y registran las transacciones financieras actuales (Shin, 2018).

¹ Se entiende por ecosistema el conjunto de instituciones, actores y políticas que facilitan la prestación de un servicio o la provisión de un bien. En este caso, las condiciones favorables para la incursión de empresas FinTech.

² Asobancaria (2018) se ha pronunciado al respecto del segmento FinTech en Colombia y afirma que pese a los avances con la implementación del programa InnoVaSFC y la emisión del Decreto 1357 de 2018, el país requiere mayor regulación en *sandbox* y de la actividad que ejercen las FinTech.

³ Según Morelos (2018) una *startup* es una gran empresa en su etapa temprana; a diferencia de una MiPyme, la *startup* se basa en un negocio que será escalable de manera mucho más ágil si

b. Arenera o Sandbox

Una arenera es un espacio de experimentación, que permiten a empresas innovadoras operar temporalmente, bajo ciertas reglas que limitan aspectos como el número de usuarios o el período de tiempo en el que se puede ofrecer el producto. De esta forma, las empresas pueden probar productos, servicios y soluciones originales ante un supervisor (Herrera & Vadillo, 2018). La idea nace en respuesta a los desafíos derivados de la aparición de productos y servicios basados en el uso de técnicas e infraestructuras innovadoras, específicamente en lo que se denomina *FinTech*.

Para las empresas *FinTech* la incertidumbre sobre el marco legal y los requisitos exigibles a sus actividades se está convirtiendo en una barrera; con frecuencia no tienen claro a qué normas están sujetas ni quién las supervisa. Este proyecto de ley establece la obligatoriedad sobre el uso de estos espacios de experimentación en el que se le dan a conocer a las empresas el marco regulatorio por el cual debe registrarse su actividad financiera.

La irrupción de las nuevas tecnologías está planteando grandes retos a los reguladores que encuentran dificultades para adaptarse a los cambios. Las areneras facilitan un espacio que promueve el diálogo con las empresas y permite entender cómo funcionan estos negocios desde sus primeras etapas. De esta forma, se pueden identificar rápidamente los aspectos más complejos y adoptar medidas que maximicen los beneficios que ofrecen las *FinTech* en un ambiente protegido y con riesgos controlados (Herrera & Vadillo, 2018).

La definición proporcionada en el artículo 2º del proyecto de ley corresponde a una adaptación del documento emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia (2018) “Manual de Funcionamiento de la Arenera”.

c. Inclusión Financiera

La definición de este concepto fue adaptada del Banco de la República (2014). “Informe especial de Estabilidad Financiera”. Este concepto es particularmente importante, pues es necesario diferenciarlo del proceso de bancarización. Mientras la inclusión financiera propende por la integración de los ciudadanos a nuevos sistemas de transacción y financiamiento, la bancarización únicamente propende por la asociación de los ciudadanos a cuentas de ahorro dentro del sistema bancario tradicional. Este proyecto de ley aboga por la inclusión financiera al permitir que los ciudadanos tengan alternativas de financiamiento distintas a las que propone la banca tradicional.

d. Innovación Financiera

Las innovaciones financieras son soluciones integrales que permiten ampliar los mercados, ya que surgen para cubrir la necesidad que aparece como resultado de cambios en la economía, en los sistemas financieros o en las regulaciones. Además de ampliar los mercados, las innovaciones financieras permiten crear nuevos servicios financieros, que contribuyen al desarrollo y permiten la reducción de la pobreza (Dermiguc, Kappler, Singer, Ansar, & Hess, 2017).

Existen por lo menos dos vertientes en relación con la aparición de las innovaciones financieras. Entre ellas, la que dice que surgen para arbitrar entre regulaciones y tasas impositivas y la segunda que se refiere a su aparición como mecanismo para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, el consenso es que están motivadas por: i) la necesidad de manejar la volatilidad creciente en las tasas de interés, inflación, tipos de cambio, precios de acciones y bonos, ii) los avances tecnológicos tanto en computación como en telecomunicaciones, iii) la capacitación profesional de los agentes, iv) la competencia entre los intermediarios, v) para evitar las regulaciones y la tributación inadecuadas y vi) la globalización de las relaciones financieras (Vindas & Jiménez, 1996).

Teniendo en cuenta que cada una de las motivaciones mencionadas genera legislaciones de política distintas, esta en particular se centra en las innovaciones financieras como resultado de un proceso de cambio tecnológico en los servicios financieros. De esta forma, el proyecto de ley aborda las implicaciones del surgimiento de estas tecnologías en el funcionamiento del sistema financiero, las limitaciones y los retos a los que se enfrenta el país a la hora de implementar este tipo de estrategias, así como de la pertinencia de estas innovaciones como consecuencia de los logros alcanzados por países que lideran el proceso de virtualización de la banca.

III. Justificación del articulado

Artículo 5º. La ley de inclusión financiera (1735 de 2014) crea las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), las cuales son entidades financieras vigiladas con pocos requisitos

se utilizan tecnologías digitales. Para que una empresa sea considerada *startup* debe cumplir tres condiciones: 1) el negocio se encuentra en su fase inicial; 2) se logra escalabilidad de la empresa si se integra tecnología en la distribución del producto o servicio y 3) está en la capacidad de adquirir usuarios de manera exponencial.

regulatorios que pueden captar ahorros del público para ofrecer los servicios de pagos, giros, transferencias, recaudo y ahorro (Ministerio de Hacienda, 2014). Este artículo propone que las SEDPE puedan otorgar créditos de trámite simplificado haciendo las veces de entidades descentralizadas de microcrédito.

Permitirle a las SEDPE otorgar créditos supone ampliar la inclusión de nuevas tecnologías financieras en país y eliminarle barreras de entrada a los consumidores que no ven en el sistema financiero tradicional oportunidades de financiación.

Artículo 6º. Si se le brinda oportunidades de otorgamiento de créditos a las SEDPE, es necesario establecer las condiciones bajo las cuales pueden hacerlo. El artículo establece tres condiciones: 1) establecer tasas de interés competitivas de manera que el consumidor vea rentable acceder a esta nueva modalidad de crédito y que haya incentivos a la creación de más entidades que se dediquen a este fin, 2) se establezca el pago de las obligaciones de conformidad a lo dispuesto en el sistema de créditos actual y 3) establecer un monto de crédito que evite grandes flujos de capital y con ello, evitar malos manejos en la plataforma y con el dinero circulante en ellas (problema regulatorio 3 de la Sección IV de esta exposición).

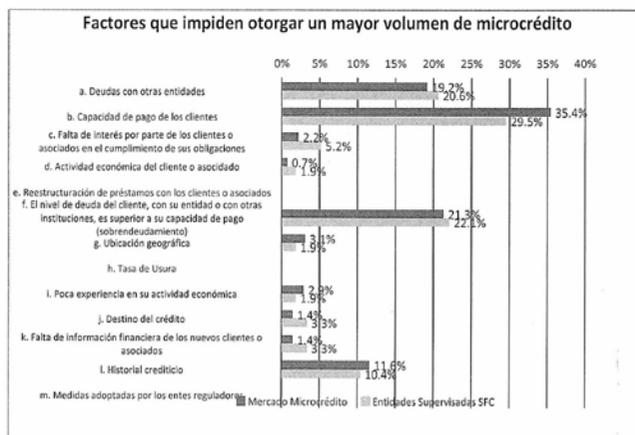
Estas condiciones garantizan que el otorgamiento de los créditos esté regulado y amplía las funciones de las SEDPE sin contrariar el objeto bajo el cual fueron creadas. De esta forma, se fomenta la inclusión financiera haciendo uso de los instrumentos innovadores que ha dispuesto el Estado para tal fin.

Artículo 7º. Establece la posibilidad de otorgar créditos electrónicos de hasta 25 salarios mínimos a los comerciantes que no hayan accedido a otras instancias de crédito. Esto con el fin de estimular la productividad en las zonas de difícil acceso y fomentar el uso de nuevas herramientas de microcrédito que utilicen *FinTech*.

- El artículo va dirigido hacia los comerciantes teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 20 del Decreto 410 de 1971. Se entiende por comerciante todo aquel productor cuyo objetivo sea comercializar su producción.
- Se estipulan 25 SMMLV al ser el monto máximo establecido por el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 para definir el tope de un microcrédito.
- Se requiere que los beneficiarios cuenten con cuentas en las SEDPE para estimular la provisión de microcréditos por parte de estas sociedades y facilitar el otorgamiento de los mismos sin incurrir en asimetrías de información. Así mismo, estos créditos permitirán consolidar bases de datos de los deudores.

Artículo 8º. Las entidades descentralizadas de microcrédito (o cooperativas de crédito) son instituciones financieras cooperativas que, a diferencia de un banco, son propiedad de sus miembros y existe para beneficio de estos. Los miembros invierten su dinero en diversas cuentas de ahorros y ese dinero a su vez se les presta a sus miembros. Después de reunir los gastos y los requisitos de la reserva de operativos, el ingreso se devuelve a los miembros en forma de dividendos y servicios financieros a bajo costo (Federal Credit Union, S. A.). Están constituidas como herramienta para permitir el acceso al crédito de personas ubicadas en zonas apartadas de los cascos urbanos, particularmente. En Colombia, estas entidades están supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y obtienen recursos de sus asociados y de otros fondos.

Este artículo propone tecnificar la provisión de microcréditos por parte de estas entidades, ya que, en Colombia las cooperativas de crédito presentan altas deficiencias en la provisión del servicio. Según la encuesta sobre la situación actual del microcrédito realizada por el Banco de la República en asociación con Asomicrofinanzas, los factores que impiden otorgar un mayor volumen de microcrédito están relacionados como sigue:



Fuente: Banco de la República (2019)

La mayoría de estas deficiencias están relacionadas con altos costos de transacción, asimetrías en la información proporcionada por los deudores a las entidades y la poca sistematización de estas. Este artículo pretende reducir estas deficiencias promoviendo la interacción entre las SEDPE y las cooperativas de crédito.

La asociación entre las SEDPE y las entidades descentralizadas de microcrédito permitirán:

- Modernizar el sector;
- promover la inclusión financiera de los colombianos ubicados en zonas de difícil acceso; y
- permitir ampliar la utilización de nuevas tecnologías financieras en el país.

Al crear una plataforma virtual de microcrédito, se reducirán costos de sistematización de la información, se fomentará la creación de un registro único por deudor y con ello, se evitará el acceso al crédito de perfiles indeseados que quebranten la estabilidad de este sistema.

Artículo 11. Regulación de areneras. Con el fin de permitir que las micro, pequeñas y medianas empresas de innovación financiera consoliden su nicho de emprendimiento, las empresas dedicadas a la provisión de tecnologías financieras deberán ponerse a prueba bajo los lineamientos estipulados por la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme a lo señalado en los literales c), d) e i) del numeral 1 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (ESOF), el numeral 5 del artículo 11.2.4.1.2 del Decreto 2555 de 2010 y el literal a) del numeral 3 del artículo 326 del ESOF. Las normas establecidas en este artículo son las siguientes:

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

• **Artículo 325. Naturaleza, objetivos y funciones; numeral 1. Naturaleza y objetivos; literales:**

- c) Supervisar las actividades que desarrollan las entidades sometidas a su control y vigilancia con el objeto de velar por la adecuada prestación del servicio financiero, esto es, que su operación se realice en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia;
- d) Evitar que las personas no autorizadas, conforme a la ley, ejerzan actividades exclusivas de las entidades vigiladas;
- i) Adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas a permitir que las instituciones vigiladas puedan adaptar su actividad a la evolución de las sanas prácticas y desarrollos tecnológicos que aseguren un desarrollo adecuado de las mismas.

• **Artículo 326. Funciones y facultades de la Superintendencia Bancaria; numeral 3. Funciones de control y vigilancia; literal:**

- a) Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades. Esta misma facultad será ejercida por la Superintendencia de Valores respecto de las entidades sometidas a su inspección y vigilancia permanente.

Decreto 2555 de 2010

Numeral 5; del artículo 11.2.4.1.2 (Artículo 2º Decreto 089 de 2008).

Reglas y criterios sobre el pronunciamiento de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre los estados financieros.

Las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones, deberán someter a esta sus estados financieros para que dicho organismo imparta la autorización para su aprobación por parte de las respectivas asambleas de socios o asociados y su posterior publicación:

- e) Entidades con menos de tres (3) años de constituidas;

Este artículo pretende elevar a rango de ley la regulación de los espacios de innovación financiera a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia.

IV. Población objetivo

El proyecto de ley pretende impactar de manera positiva a más de **6.2 millones de microempresarios** y negocios que están por fuera del circuito financiero, es decir, cerca del 65% de un mercado potencial de 9.7 millones de este tipo de emprendimientos (DANE, 2017). La alta informalidad, el elevado costo de llevar servicios financieros a las zonas rurales o a las zonas de difícil acceso, la falta de conectividad en esas regiones, los numerosos trámites y el poco alcance de los programas del Gobierno, son

algunas de las causas principales por las cuales el microcrédito no cuenta con la cobertura necesaria (*Portafolio*, 2018).

Los departamentos con mayor índice de pobreza son los que muestran menor profundización del microcrédito: Guainía y Amazonas con 0.04% y Vaupés con 0.02% (Asomicrofinanzas, 2018). Un aumento en la cobertura de microcrédito en Colombia es necesario no solo por cumplir los objetivos trazados por el Gobierno de promover la inclusión financiera, sino además para garantizar una paz duradera a través de la integración de territorios.

Por otro lado, en materia *FinTech* este proyecto pretende mejorar las condiciones de entrada de más de 170 emprendimientos **FinTech en Colombia con proyección de crecimiento en los próximos años de un 117.6%** (Colombia FinTech, 2017). Con la reglamentación necesaria y con los incentivos en innovación que propone este proyecto de ley, Colombia estaría ampliando la cobertura en el sector servicios y de tecnología; estrategia fundamental para diversificar la producción del país, estimular el crecimiento y disminuir de manera progresiva la dependencia económica en los sectores extractivos.

V. Problemas regulatorios identificados en Colombia

1. Digitalización del dinero

En Colombia, existen dos razones principales por las cuales es difícil crear un ecosistema de pagos digitales que promueva el uso de las *Fintech*. La primera es la cultura del efectivo, pues existe una conciencia social e integral del costo del efectivo y de los beneficios asociados al uso de pagos digitales. Por lo tanto, se tiene un ecosistema que contradictoriamente, favorece su uso y anonimidad. Los incentivos por pago en efectivo son superiores a los pagos con estos nuevos métodos de transacción debido a que es común encontrar prácticas comerciales asociadas a descuentos por pagos en efectivo, lo que hace que los medios de pagos electrónicos o digitales no tengan poder de negociación.

La segunda razón es la inadecuada infraestructura para los ecosistemas digitales de pagos. A nivel general, los costos de las telecomunicaciones, la transmisión cerrada de datos y un alcance limitado de las redes bancarias para prestar nuevos servicios a los comercios, son indicadores que no permiten profundizar la cobertura y buen performance del pago en los comercios. Esto es visible en la baja atención en la funcionalidad, soporte y mantenimiento de las redes de pago actuales. Como consecuencia, el sistema financiero colombiano cuenta con procedimientos ineficientes, demorados, documentación compleja y con poco uso de tecnología para reducir los costos de tramitación. Un ejemplo de lo anterior es la dificultad que tienen los usuarios para obtener un datáfono o adquirir el servicio de una pasarela para el procesamiento.

2. Financiamiento de actividades ilícitas

Muchos de los emprendimientos en *FinTech* se dedican a unir puntas, es decir, a conectar a usuarios entre las personas con exceso de liquidez y las personas que necesitan recursos, pero no pueden ingresar al sistema bancario. De este modo, el atractivo principal de este tipo de plataformas es lograr que las personas puedan acceder a créditos a pesar de no poder estar en el sistema financiero tradicional.

De lo anterior, nace un problema que debe ser atendido: el uso inadecuado de los dineros recaudados por los usuarios. Por ejemplo: estas plataformas pocas veces preguntan el destino del dinero que será desembolsado, haciendo énfasis en la garantía real que se da sobre el préstamo. Por este motivo, las personas que reciben los respectivos desembolsos pueden realizar la actividad que quieran con los mismos, incluyendo actividades por fuera de la ley. Si no se regula y se vigila, estas plataformas pueden ser utilizadas como un canal directo para financiar actividades ilícitas, de manera que este proyecto de ley establece la vigilancia y el control sobre el uso de estas plataformas y limita la cantidad de dinero transable en ellas.

Este proyecto propone ampliar la utilización de estas nuevas tecnologías protegiendo las transacciones dentro de un marco regulatorio que penalice el uso indebido de estas plataformas, tal y como lo establece la Ley de Inclusión Financiera 1735 de 2015 y los instrumentos jurídicos que aquí se plantean.

3. Eliminación de límites de ahorro y movimientos en plataformas electrónicas de servicios financieros

Plataformas electrónicas impulsadas por la banca tradicional tales como Nequi -Grupo Bancolombia- o Daviplata -Davivienda-, les permite a los usuarios manejar su dinero sin contar con una cuenta de banco y ha servido como una excelente alternativa gratuita para hacer pequeños ahorros personales, realizar pagos en establecimientos comerciales, recargar el celular, hacer giros, o incluso prestar dinero a otros usuarios que también usan la aplicación. Por otro lado, la legislación colombiana establece que las Cuentas de Ahorro de Trámite Simplificado (CATS) no pueden superar ciertos toques de ahorro y movimiento de dinero. Concretamente, desde Nequi hasta la fecha no era posible ahorrar más

de \$5'901.736 pesos, o realizar transacciones por montos superiores a \$2'065.607 pesos (Dinero, 2018).

Sin embargo, para hacer viable este nuevo tipo de cuenta, compañías como Nequi tuvieron que invertir en una serie de desarrollos que cumplieran con los requisitos legales. Estos exigían que el usuario "tuviera una experiencia física" para abrir una cuenta sin límites. Para ello, desarrollaron un bot conversacional que guía al usuario durante la apertura de la cuenta (Echeverry, 2017).

La facilidad legal con la que los desarrolladores de Nequi contaron para implementar estas reformas en su plataforma, dan cuenta de los vacíos en la legislación colombiana para reglamentar el uso de nuevas tecnologías en el sistema financiero y requiere de la revisión de estrategias internacionales que le permitan al país contar con una reglamentación que tenga en cuenta todos los posibles riesgos en la utilización de cuentas de ahorro con trámite simplificado. Por tal motivo, este proyecto de ley fomenta la interinstitucionalidad entre las entidades relevantes para evitar los riesgos asociados a la utilización de plataformas electrónicas de servicios financieros.

VI. Conclusión

Este proyecto de ley pretende contribuir a la solución de dos problemas fundamentales: las deficiencias en el otorgamiento de microcréditos a la población ubicada en zonas de difícil acceso y la falta de inclusión de los emprendimientos FinTech dentro de un marco regulatorio apropiado. Para ello, esta iniciativa establece asociaciones entre las entidades descentralizadas de microcrédito y las SEDPE en la provisión de microcréditos y establece el marco regulatorio y de promoción para los emprendimientos FinTech, respectivamente.

Con estas estrategias se fomenta la inclusión y la innovación financiera en Colombia, se reduce la utilización de efectivo, y, en consecuencia, se fomenta la rastreabilidad de los recursos utilizados en plataformas digitales. Además, reducirá brechas de desigualdad regional entre aquellos territorios que cuentan con la infraestructura tecnológica necesaria para la utilización de nuevas tecnologías financieras y aquellos que no la poseen.

Bibliografía

Arner, D., Barberis, & Buckley, R. (2015). The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm? SSRN Electronic Journal, 47.
Dermiguc, A., Kappler, L., Singer, D., Ansar, S., & Hess, J. (2017). The Global Fintech Database. Washington DC: World Bank Group.
Echeverry, M. (17 de noviembre de 2017). Nequi la app que te permite manejar tu dinero elimina este mes sus topes de ahorro. Xataka. Recuperado de: https://www.xataka.com.co/aplicaciones/nequi-la-app-que-te-permite-manejar-tu-dinero-elimina-este-mes-sus-topes-de-ahorro
Dorfleitner, G., & Hornuf, L. (2017). Definition of FinTech and Description. En G. Dorfleitner, & L. Hornuf, FinTech in Germany (páginas 5-10). Frankfurt: Springer International Publishing.
Jun, J., & Yeo, E. (2016). Entry of FinTech Firms and Competition in the Retail Payments Market. Asia- Pacific Journal of Financial Studies (45), 159-184.
Mejía, S. (16 de octubre de 2018). ¡Emprendedores, a "coopetir"! Colombia FinTech.
Portafolio (17 de mayo de 2018). Microempresarios en Colombia no tienen acceso a créditos formales. Bogotá, D. C. Recuperado de: https://www.portafolio.co/negocios/microempresarios-en-colombia-no-tienen-acceso-a-creditos-formales-517114
Shin, L. (13 de febrero de 2018). Forbes Fintech 50 2018: The Future of Blockchain.
Vindas, K., & Jiménez, E. (1996). Mercados, activos e innovaciones financieras. San José: Banco Central de Costa Rica.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 57 de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 63 Acto Legislativo N°. , con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Mario Alberto Castaño Pérez, Laura Esther Fortich, Juan Darío Agudelo Zapata, Fabio Raúl Amin Saleme, Lidio Arturo García Turbay, Horacio José Serpa Moncada, H.F. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Harry Giovanni González García.

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 63 de 2019 Senado, por medio del cual se promueve el uso de nuevas tecnologías financieras como estrategia de inclusión social y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Mario Alberto Castaño Pérez, Laura Esther Fortich Sánchez, Iván Darío Agudelo Zapata, Fabio Raúl Amin Saleme, Lidio Arturo García Turbay, Horacio José Serpa Moncada; honorables Representantes Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Harry Giovanni González García. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Julio 30 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 684 - Viernes, 2 de agosto de 2019
SENADO DE LA REPUBLICA
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA Págs.
Proyecto de ley estatutaria número 62 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones. 1
PROYECTOS DE LEY
Proyecto de ley número 36 de 2019 Senado, por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano. 6
Proyecto de ley número 55 de 2019 Senado, por la cual se reglamentan las segundas especialidades quirúrgicas oncológicas y se dictan otras disposiciones. ... 22
Proyecto de ley número 57 de 2019 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo al Código Sustantivo del Trabajo, se establece el fuero de cónyuge, compañero o compañera permanente en condición de desempleado y se dictan otras disposiciones. 25
Proyecto de ley número 63 de 2019 Senado, proyecto de ley por medio del cual se promueve el uso de nuevas tecnologías financieras como estrategia de inclusión social y se dictan otras disposiciones. 28

Handwritten signatures of H.S. Mario Alberto Castaño, H.S. Iván Darío Agudelo, Lidio Arturo García Turbay, Carlos Adolfo Ardila, Horacio José Serpa, Harry Giovanni González, and Andrea Cruz.