



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 419

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de junio de 2018

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se crean los artículos 32A y 32B de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para tal efecto, procedemos a rendir el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 200 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crean los artículos 32A y 32B de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones.*

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por el honorable Representante a la Cámara Samuel Hoyos. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 13 de diciembre de 2017 en la Comisión Sexta el 18 de enero de 2018 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 10 de 2018.

De acuerdo con el contenido de la iniciativa y las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, el proyecto es remitido a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, cuya Mesa Directiva designa

como ponente al honorable Representante Héctor Javier Osorio Botello.

El presente informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende una mayor eficiencia en el recaudo y movilidad en los peajes de los contratos de concesión para obras de infraestructura vial mediante la creación de los artículos 32A y 32 B en la Ley 105 de 1993, que obliga a las entidades estatales concedentes a establecer una cláusula de eficiencia en el recaudo del peaje y garantizar una eficiencia en el recaudo de la tasa y adoptar medidas para evitar la acumulación de vehículos en los carriles.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene seis (6) artículos, cuyas características son las siguientes:

1. Establecer en los contratos de concesión para obras de infraestructura vial una cláusula de eficiencia en el recaudo del peaje que consagre una cláusula de eficiencia en el recaudo de la tasa durante la etapa de operación y mantenimiento y se adopten las medidas que se requieran para que la acumulación de vehículos en los carriles no supere los 100 metros a partir de la cabina de cobro del peaje, consagrando en el evento de superación la orden de que el operador de la vía levante la barra transitoriamente hasta que se normalice la movilidad vehicular. Para tal efecto se trazará una línea de trazos con pintura blanca a la distancia señalada; 2. Que los concesionarios garanticen la implementación de mínimo una caseta de recaudo

electrónico por sentido en las vías nacionales o de primer nivel; 3. Autorizar a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional para que levanten las barreras de las estaciones de peaje cuando haya represamiento, según lo estipulado en las obligaciones contractuales de la concesión; 4. Que los vehículos de transporte público intermunicipales instalen dispositivos electrónicos o TAG correspondientes con el fin de hacer uso de los carriles de cobro electrónico; 5. Que el Ministerio de Transporte sea el encargado de adoptar y promover la implementación de los dispositivos electrónicos o TAG; 6. Que los operadores de las vías y los peajes establezcan un sistema de cobro electrónico unificado que garantice que un único dispositivo electrónico o TAG sea suficiente para el REV.

MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 200 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crean los artículos 32A y 32B de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones*, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 del numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Asimismo, con el artículo 150 de la Carta Política, que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso de la República está la de hacer las leyes.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

CON RELACIÓN AL ARTÍCULO PRIMERO, QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 32 A LA LEY 105 DE 1993

Establece la obligatoriedad de establecer una cláusula de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión para obras de infraestructura vial que señale que en la etapa de operación y mantenimiento de la vía el concesionario garantice una eficiencia en la tasa y adopte las medidas que se requieran para que la acumulación de vehículos en los carriles no supere los 100 metros contados desde la cabina de cobro.

Igualmente, determina este artículo que el encargado de la operación de la vía deberá levantar la barra cuando la fila para el pago del peaje exceda los 100 metros. Para tal fin, deberá demarcarse con pintura blanca una línea de trazos a la distancia señalada y cuando se haya normalizado la movilidad podrá bajarse nuevamente la barra.

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), que es la entidad encargada de planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de asociación público privadas

para el diseño, construcción, mantenimiento, operación administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte, ha estructurado los proyectos de concesiones de Cuarta Generación. Las concesiones 4G se clasifican en proyectos de iniciativa pública y de iniciativa privada. Actualmente, se encuentran en etapa de prefactibilidad y factibilidad 13 proyectos, 9 proyectos 4G adjudicados en la primera ola, 9 proyectos de la segunda ola y 2 de la tercera ola y 11 de iniciativa privada (derecho de petición 2018-409_048344_02 del 16 de mayo de 2018).

Tanto en las APP de iniciativa pública como de iniciativa privada, los ingresos generados por el recaudo de peaje son fuente de financiación para los proyectos concesionados. Y su normatividad se rige no solamente por lo dispuesto en la Ley 105 de 1993, sino también en lo preceptuado en la Ley 1508 del 2002 y el Decreto 1082 de 2015. Para determinar las tarifas de los peajes, a juicio de la ANI, siguiendo lo dispuesto en la ley, se evalúan criterios técnicos y financieros de costos beneficios. Con base en el estudio, el Ministerio de Transporte expide la resolución del marco de tarifas de cada concesión.

Ahora bien, bajando al tema que nos ocupa, el de la eficiencia en el recaudo del peaje, el concepto de medición es el tiempo de atención en las casetas de peaje, en donde en estas se evalúa el indicador de Cola de Peaje. En el Apéndice técnico 4, indicadores de los contratos de 4 G, se consagra lo siguiente: (...)

Método de medida

La interventora realizará las mediciones de acumulación de vehículos en los carriles correspondientes a las estaciones de pago manuales y semiautomáticas. El tiempo de medición deberá ser como mínimo de cuatro (4) horas durante las horas de mayor tráfico del mes en que se efectúa la medición, en cada sentido y en cada estación de peaje. Al menos se realizarán 5 mediciones cada mes, en días representativos.

Valor de aceptación

La unidad funcional debe cumplir con

No podrá acumularse un número igual o mayor a 10 vehículos por carril en la mitad de las estaciones de pago manual o semiautomático que se encuentren en servicio por un periodo continuo igual o mayor a sesenta (60) minutos durante el periodo de medición.

En el caso en que el número de estaciones de pago en servicio fuere impar, este se dividirá en dos y se tomará el resultado sin decimales.

Uno o más incumplimientos generarán incumplimiento del indicador.

(...)

Con lo que se considera: 1. El proyecto de ley afecta inmensamente los ingresos de los proyectos

y le correspondería a la Nación cubrir el déficit presentado; 2. Ya en los contratos de concesión 4 G se tomaron las medidas y las precauciones necesarias para mejorar el tiempo de atención de los vehículos en los peajes y se normativizaron las consecuencias de su incumplimiento. 3. No se debe tomar como indicador los metros por cuanto no es objetiva.

ANÁLISIS DEL PONENTE FRENTE A LO ANTERIOR

Considera el Ponente muy loable la iniciativa del autor del proyecto, el pretender establecer cláusula de eficiencia en el recaudo y atención de la movilidad en los pasos de peajes por muchas razones. Cada día aumenta el flujo automotor por las vías nacionales de Colombia no solamente por la ampliación del parque automotor o el estado de las vías en mejores condiciones, sino también por la seguridad en las carreteras nacionales, lo que ha generado a que en muchas casetas de peajes al no disponer de los mecanismos adecuados para el cobro y la atención de los vehículos de paso se formen grandes congestiones que implican la pérdida de tiempo, tan indispensable este para el mejoramiento de la calidad de vida y para la no afectación de los negocios comerciales.

También es cierto que en los contratos vigentes de concesión 4 G podría verse afectado el tesoro público de la Nación al introducir una cláusula de eficiencia que sancione la falta de atención oportuna en la movilidad de los vehículos al paso de los peajes ya que la estructuración de la misma financiación de la concesión se hace con el mecanismo del peaje. No obstante, un aumento en la congestión de estos sitios desalienta a muchos viajeros para tomar la decisión de viajar y, caso contrario, una mayor celeridad en la atención de la movilidad de los vehículos podría aumentar el flujo automotor, especialmente durante las épocas pico, como vacaciones, Semana Santa y puentes festivos.

El ponente considera que se debe aprobar dicha medida en los contratos de concesión de infraestructura vial que se celebren a partir de la vigencia de la ley, lo que implicará un mejor servicio a los usuarios. Para los contratos de concesión vial celebrados, deberá la ANI o la entidad respectiva concesionante revisar los indicadores del método de medida vigente con la finalidad de diseñar alternativas que mejoren la atención de la movilidad en las estaciones de peaje sin que se afecten los compromisos adquiridos en los contratos de Concesión celebrados. Igualmente, consideramos que se debe crear el Observatorio del Tiempo de Movilidad del Flujo Vehicular en las estaciones de peaje por parte del Ministerio de Transporte por cuanto este tendría un alcance mucho mayor a la evaluación que adelantan las interventorías previstas en los contratos de concesión porque su alcance se limita a los tiempos de medición previsto en los mismos

que a juicio del ponente son muy laxos, generando pocos estímulos para el mejoramiento del servicio.

CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 2º, QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 32B A LA LEY 105 DE 1993

Establece que los concesionarios deben garantizar la implementación de mínimo una caseta de recaudo electrónico por sentido en cada espacio de cobro cuando se trate de vías nacionales o de primer nivel.

Mediante la recién promulgada Resolución 546 de 2018, el Ministerio de Transporte estableció para todos los peajes del país “Prestar el servicio de recaudo de peaje electrónico vehicular en los peajes a su cargo, disponiendo para ello al menos un carril por sentido (mixto o exclusivo)”.

La norma anterior cubre este vacío que se pretendía llenar con la norma en mención.

CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 3º, QUE AUTORIZA A LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE LA POLICÍA NACIONAL PARA LEVANTAR LAS BARRERAS DE LAS ESTACIONES DE PEAJE PARA PERMITIR EL PASO DE LOS VEHÍCULOS REPRESADOS CUANDO ESTOS SUPERAN LOS 100 METROS

Este artículo guarda total correspondencia con el artículo 1º al dar herramientas a la Dirección de Tránsito y Transporte para dar cumplimiento a lo allí estipulado en los eventos en que se necesite la actividad policial para su efectividad.

Por lo tanto, al establecerse en los contratos de concesión vial la cláusula de eficiencia deberá dotarse a la Dirección de Tránsito y Transporte como órgano policivo competente de las herramientas para su viabilidad.

CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 4º, QUE ESTABLECE QUE LOS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO QUE CUBRAN RUTAS INTERMUNICIPALES EN EL TERRITORIO NACIONAL DEBERÁN INSTALAR LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS O TAG CORRESPONDIENTES PARA HACER USO DE LOS CARRILES DE COBRO ELECTRÓNICO. Y ESTABLECE UN PLAZO DE SEIS (6) PARA SU IMPLEMENTACIÓN COMO LA OBLIGACIÓN PARA QUE EL MINISTERIO DE TRANSPORTE ADOpte Y PROMUEVA ACTIVAMENTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS O TAG

Considera el Ponente que no se deben restringir las alternativas de pago a este tipo de vehículos (servicio público) sin un mayor análisis y estudio – que sirva de fundamento para la aprobación de esta medida–. Somos conscientes de que la tecnología debe ser asumida prontamente por los diferentes sectores de la economía para el mejoramiento del servicio; sin embargo, consideramos que esta medida debe ser adoptada por el Ministerio

de Transporte dentro de sus competencias, especialmente en el momento que su evaluación así lo determine.

Con relación a la interoperabilidad prevista en el artículo 4º, ya está recogida en la Resolución 546 de 2018 del Ministerio de Transporte. Se sugiere suprimir este artículo.

CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 5º, QUE ESTABLECE QUE LOS OPERADORES DE LAS VÍAS Y LOS PEAJES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL DEBERÁN ESTABLECER UN SISTEMA DE COBRO ELECTRÓNICO UNIFICADO QUE GARANTICE QUE UN ÚNICO DISPOSITIVO

ELECTRÓNICO O TAG SEA SUFICIENTE PARA EL REV A NIVEL NACIONAL

Lo anterior ya está definido en la Resolución 546 de 2018 del Ministerio de Transporte. Se sugiere suprimir el contenido de este artículo.

6. MODIFICACIONES AL ARTICULADO.

Por las anteriores consideraciones, se consideran las siguientes modificaciones:

TEXTO DEL PROYECTO	TEXTO PARA DISCUSIÓN EN PRIMER DEBATE
<p>TÍTULO DEL PROYECTO</p> <p><i>“por medio del cual se crea el artículo 32A y 32B de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>Artículo 1º. Adiciónese el artículo 32A a la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 32A. En los contratos de concesión para obras de infraestructura vial, la entidad estatal concedente deberá establecer una cláusula de eficiencia en el recaudo del peaje en la que se establezca que en la etapa de operación y mantenimiento de la vía el concesionario deberá garantizar una eficiencia en el recaudo de la tasa y adoptar las medidas que se requieran para que la acumulación de vehículos en los carriles no supere los 100 metros contados desde la cabina del cobro.</p> <p>El concesionario o la entidad que se encargue de la operación de la vía deberán levantar la barra cuando la fila para el pago del peaje exceda los 100 metros. A tal fin, deberá demarcarse con pintura blanca una línea de trazos a la distancia señalada y solo se bajará la barra cuando la movilidad se haya normalizado.</p>	<p>TÍTULO DEL PROYECTO</p> <p><i>“por medio del cual se crea el artículo 32A y 32B de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>Se agrega la palabra “previstos” dentro de la frase en los contratos de concesión.</p> <p>Se introduce el párrafo como nuevo.</p> <p>El artículo 1º quedará así:</p> <p>Artículo 1º. En los contratos de concesión previstos para obras de infraestructura vial, la entidad estatal concedente deberá establecer una cláusula de eficiencia en el recaudo del peaje en la que se establezca que en la etapa de operación y mantenimiento de la vía el concesionario deberá garantizar una eficiencia en el recaudo de la tasa y adoptar las medidas que se requieran para que la acumulación de vehículos en los carriles no supere los 100 metros contados desde la cabina del cobro.</p> <p>El concesionario o la entidad que se encargue de la operación de la vía deberán levantar la barra cuando la fila para el pago del peaje exceda los 100 metros. A tal fin, deberá demarcarse con pintura blanca una línea de trazos a la distancia señalada y solo se bajará la barra cuando la movilidad se haya normalizado.</p> <p>Parágrafo. En los contratos de concesión de que trata el presente artículo que se encuentren vigentes, la entidad estatal concedente establecerá la cláusula de eficiencia en la medida en que no se afecten las condiciones contractuales estipuladas. De afectarse, buscará mecanismos de común acuerdo que propendan a la eficiencia en el recaudo del peaje a través de la adopción de medidas efectivas que eviten la acumulación de vehículos en los carriles respectivos. El Ministerio de Transporte creará un Observatorio del Tiempo de Movilidad del Flujo Vehicular en las estaciones de peaje del país.</p>

TEXTO DEL PROYECTO	TEXTO PARA DISCUSIÓN EN PRIMER DEBATE
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2°. Adiciónese el artículo 32B a la Ley 105 de 1993, el cual quedará así: • Artículo 32B. Los concesionarios deben garantizar la implementación de mínimo una caseta de recaudo electrónico por sentido en cada estación de cobro cuando se trate de vías nacionales o de primer nivel. • Artículo 3°. Autorizar a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional levantar las barreras de las estaciones de peaje administradas por los concesionarios y/o la entidad encargada de la operación y permitir el paso de los vehículos represados cuando estos superen los 100 metros, las barreras se bajarán cuando la movilidad se haya normalizado. • Parágrafo. En los contratos de concesión vigentes, la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional podrá levantar las barreras de la estación de peaje y permitir el paso de vehículos cuando el número de vehículos genere represamiento, según lo estipulados en las obligaciones contractuales de la concesión; las barreras se bajarán cuando la movilidad se haya normalizado. • Las empresas de transporte público intermunicipal contarán con un término de seis meses a partir de la vigencia de la presente ley para implementar los dispositivos electrónicos o TAG previstos en este artículo. • Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte será el ente encargado y promover activamente la implementación de los dispositivos electrónicos o TAG tanto en el parque nacional como en los concesionarios o la entidad encargada de la operación de la vía. Así mismo, el Ministerio de Transporte fomentará la interoperabilidad en los proyectos de Recaudo Electrónico Vehicular (REV) en el territorio nacional. • Artículo 5°. Los operadores de las vías y los peajes en todo el territorio nacional deberán establecer un sistema de cobro electrónico unificado que garantice que un único dispositivo electrónico o TAG sea suficiente para el REV a nivel nacional. • Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2°. Se suprime. El artículo 3° del proyecto será el artículo 2° con la supresión del párrafo y quedará así: • Artículo 2°. Autorizar a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional para levantar las barreras de las estaciones de peaje administradas por los concesionarios y/o la entidad encargada de la operación y permitir el paso de los vehículos represados cuando estos superen los 100 metros; las barreras se bajarán cuando la movilidad se haya normalizado. Artículo 3°. Se suprimen los artículos 3°, que pasa al artículo 2°, y se suprimen los artículos 4°, 5° y 6° del proyecto de ley. El artículo 3° será el artículo 6°. El artículo 3° quedará así: Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Artículo 4°. Se suprime. Artículo 5°. Se suprime. Artículo 6°. Se suprime, pasa a ser el artículo 3° de texto modificado.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva con los ajustes introducidos y en consecuencia solicitarle a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de ley número 200 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crea el artículo 32A de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones.*

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2017

PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se crean los artículos 32A y 32B de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de

eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En los contratos de concesión previstos para obras de infraestructura vial, la entidad estatal concedente deberá establecer una cláusula de eficiencia en el recaudo del peaje en la que se establezca que en la etapa de operación y mantenimiento de la vía el concesionario deberá garantizar una eficiencia en el recaudo de la tasa y adoptar las medidas que se requieran para que la acumulación de vehículos en los carriles no supere los 100 metros contados desde la cabina del cobro.

El concesionario o la entidad que se encargue de la operación de la vía deberán levantar la barra cuando la fila para el pago del peaje exceda los 100 metros. A tal fin, deberá demarcarse con pintura blanca una línea de trazos a la distancia señalada

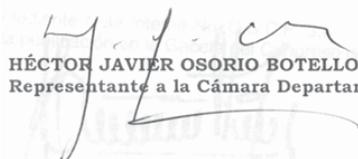
y solo se bajará la barra cuando la movilidad se haya normalizado.

Parágrafo. En los contratos de concesión de que trata el presente artículo que se encuentren vigentes, la entidad estatal concedente establecerá la cláusula de eficiencia en la medida en que no se afecten las condiciones contractuales estipuladas. De afectarse, buscará mecanismos de común acuerdo que propendan a la eficiencia en el recaudo del peaje a través de la adopción de medidas efectivas que eviten la acumulación de vehículos en los carriles respectivos. El Ministerio del Transporte creará un Observatorio del Tiempo de Movilidad del Flujo Vehicular en las estaciones de peaje del país.

Artículo 2°. Autorizar a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional para levantar las barreras de las estaciones de peaje administradas por los concesionarios y/o la entidad encargada de la operación y permitir el paso de los vehículos represados cuando estos superen los 100 metros; las barreras se bajarán cuando la movilidad se haya normalizado.

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

Cordialmente,



HÉCTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
Representante a la Cámara Departamento del Huila

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 12 de junio de 2018

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 200 de 2017 Cámara, *por medio del cual se crea el artículo 32A de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue firmada por el honorable Representante *Héctor Javier Osorio Botello*.

Mediante nota interna número C.S.C.P. 3-6 – 130/ del 12 de junio de 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 252 DE 2018 CÁMARA**

por el cual se reglamenta, previene y sanciona el transporte de animales, garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público.

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2018

Honorable Representante

WÍLMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente Comisión Sexta Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 252 de 2018 Cámara, por el cual se reglamenta, previene y sanciona el transporte de animales, garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 252 de 2018 Cámara, *por el cual se reglamenta, previene y sanciona el transporte de animales, garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público.*

Cordialmente,



FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, me permito presentar Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 252 de 2018 Cámara, *por el cual se reglamenta, previene y sanciona el transporte de animales, garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público.*

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 10 de mayo de 2018 y corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por el honorable Representante a la Cámara Víctor Javier Correa Vélez.

Una vez remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, la Mesa Directiva de esta Comisión decidió nombrar como único Ponente al firmante del presente informe el día lunes 28 de mayo de 2018.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido, prevenir el abandono o vulneración a los animales mediante la reglamentación del transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial.

3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 252 de 2018 Cámara, *por el cual se reglamenta, previene y sanciona el transporte de animales, garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público*, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, con el artículo 150 de la Carta Política, que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

4. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de ley número 252 de 2018 Cámara, esta iniciativa legislativa fue presentada como producto del trabajo articulado con diferentes sectores animalistas del país agrupados en el interior de la plataforma ALTO, que, preocupados ante el fenómeno creciente de abandono de mascotas en las terminales de transporte debido a las limitaciones arbitrarias impuestas por las empresas de transporte terrestre y aéreo y ante la falta de claridad en el marco normativo que las regula, se vio alentado a presentar una iniciativa que se compadeciera con los estándares internacionales y los desarrollos de la jurisprudencia nacional en cuanto a derechos de los seres sintientes.

Es así como, argumenta el autor del proyecto, después de jornadas de trabajo colectivo y labores de sensibilización en las que se recogieron las inquietudes y las firmas de dueños de mascotas y sus respectivas huellitas, llega al Congreso de la República esta iniciativa por un transporte digno para los animales.

Según el autor también, la Superintendencia de Puertos y Transporte ha conceptualizado favorablemente este proyecto de ley.

Los móviles fundamentales del proyecto se asocian a una creciente normatividad relacionada con la protección de los animales, pero hace caer en cuenta de la insuficiencia que prevalece en el aspecto del transporte.

El primer antecedente normativo que encontramos es la Ley 84 de 1989, por medio de la cual se expidió el Estatuto Nacional de Protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia.

La ley en su capítulo VII intentó regular el transporte de animales bajo dos premisas fundamentales; la primera estaba referida a la prohibición de procedimientos que entrañaran crueldad y la segunda a la prohibición de maltrato y fatiga extrema.

Existen grandes preocupaciones por el maltrato y abandono animal, y respecto a esto el Congreso de la República ha tomado medidas acordes con el trámite legislativo para propender a la protección, y el Gobierno nacional sancionó la Ley 1774 de 2016, mediante la cual se modifica el Código Civil y de Procedimiento Penal, que protege a los animales y cuyo objeto, los animales como seres sintientes, no cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial el causado directa o indirectamente por los humanos.

No obstante, las pocas normas que regulan el transporte de animales están fuertemente vinculadas con los usos pecuarios de los animales y se encuentran relacionadas con regulaciones sanitarias que atienden a una estricta visión de consumo de cara a los mismos. Esta normatividad se desarrolla principalmente en el orden de decretos; estas disposiciones están establecidas para vehículos que tienen la finalidad de transportar animales de pie, por lo que aún se requiere de una normativa que permita y garantice el transporte de animales de compañía en las condiciones óptimas de cuidado en cualquier vehículo de transporte, terrestre, fluvial y aéreo.

Seguido para el caso del transporte aéreo por los Registros Aeronáuticos Colombianos (RAC), los cuales configuran la regulación particular y concreta del transporte aéreo en Colombia, siendo actos administrativos que determinan las obligaciones específicas de cada uno de los sujetos involucrados en la prestación y uso de ese servicio público.

Para el caso del transporte aéreo, el conjunto de las disposiciones se encuentra en la Resolución 00675 del 14 de marzo de 2017 de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil (Aerocivil). No obstante, mantiene una diferenciación carente de sustento etológico el tratamiento de animales de compañía, perros de soporte emocional y lazarillos, generando un tratamiento diferenciado que se deriva en condiciones de transporte que ocasionan sufrimiento a los animales, exponiéndolos a condiciones de bajas temperaturas y ambientes de oxígeno precario que pueden llegar a ocasionarles la muerte.

Siendo también las tarifas y sobrecostos de los requerimientos una barrera que impide a los ciudadanos tenedores de animales de compañía

viajar con estos y terminan por abandonarlos en los alrededores de las terminales aéreas, volviéndose entonces en una carga para la Administración pública, que tendrá el deber de evitar que deambulen por motivos de seguridad vial y de salud pública.

El presente proyecto de ley se configura como un intento decidido y razonable que permita regular con eficiencia y dignidad el transporte de animales en diferentes medios, propendiendo

a la seguridad de los mismos tanto como de sus tenedores.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, claves para entender el proyecto, y analizada su pertinencia institucional dentro del sector, se presenta el pliego de modificaciones al articulado con su respectiva justificación con el ánimo de realizar algunas precisiones fundamentales.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2018 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>“por el cual se reglamenta, previene y sanciona el transporte de animales, garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público”</p>	<p>“Por la cual se reglamenta el transporte de animales garantizando sus derechos como seres sintientes y la seguridad del servicio público”</p>
<p>Artículo 1º. <i>Objeto.</i> Prevenir el abandono o vulneración a los animales mediante la reglamentación del transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial.</p>	<p>Artículo 1º. <i>Objeto.</i> <u>El objeto de la presente ley es establecer medidas que reglamenten de manera adecuada el transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial de los animales como seres sintientes en aras de prevenir el abandono y las conductas de maltrato.</u> prevenir el abandono o vulneración a los animales mediante la reglamentación del transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial.</p>
<p>Artículo 2º <i>Transporte terrestre de animales de compañía en la modalidad interurbano de pasajeros por carretera, transporte especial, mixto, requisitos.</i></p>	<p>Artículo 2º. <u>Condiciones para el transporte terrestre de animales de compañía en la modalidad interurbano de pasajeros por carretera, transporte especial, mixto. Requisitos.</u></p>
<p>1. El tenedor debe presentar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación.</p>	<p>1. El tenedor debe presentar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación.</p>
<p>2. Los animales de un peso no mayor a 48 kilos podrán ir en cabina. Preferiblemente deben viajar en guacal o contenedor; en caso de no tenerlo o que el tamaño del animal requiera un guacal o contenedor que exceda el tamaño del asiento, se deberá cubrir totalmente el asiento y el animal deberá usar pañal.</p>	<p>2. Los animales de un peso no mayor a 48 kilos podrán ir en cabina. Preferiblemente deben viajar en guacal o contenedor. En caso de no tenerlo o que el tamaño del animal requiera un guacal o contenedor que exceda el tamaño del asiento, se deberá cubrir totalmente el asiento y el animal deberá usar pañal.</p>
<p>3. Siempre que un animal mediano –13 kilos a 25 kilos– o grande –25 kilos a 48 kilos– viaje por fuera del contenedor, deberá permanecer sujetado y ubicado del lado de la ventana.</p>	<p>3. Siempre que un animal mediano (13 kilos a 25 kilos) o grande (25 kilos a 48 kilos) viaje por fuera del contenedor, deberá permanecer sujetado y ubicado del lado de la ventana.</p>
<p>4. La empresa de transporte cobrará el pasaje del animal cuando se trate de animales grandes, para garantizar que este y su propietario tengan pasillo y ventana. En caso de que el bus no viaje con el cupo lleno, se le reconocerá al propietario este pasaje para otro trayecto.</p>	<p>4. La empresa de transporte cobrará el pasaje del animal cuando se trate de animales grandes, para garantizar que este y su propietario tengan pasillo y ventana. En caso de que el bus no viaje con el cupo lleno, se le reconocerá al propietario este pasaje para otro trayecto:</p>
<p>Parágrafo. En caso de que los tenedores, amigos o familiares del tenedor ocupen con sus tiquetes tanto pasillo como ventana, no habrá lugar a cobrar pasaje al animal y este podrá viajar entre ellos o contra la ventana.</p>	<p>Parágrafo. En caso de que los tenedores, amigos o familiares del tenedor ocupen con sus tiquetes tanto pasillo como ventana, no habrá lugar a cobrar pasaje al animal y este podrá viajar entre ellos o contra la ventana.</p>
<p>5. Todas las empresas de transporte deberán disponer para la venta o alquiler de los elementos necesarios para el transporte de animales en cabina: pañales y forro desechable para los asientos, los guacales o contenedores duros para el transporte de animales gigantes, peso mayor de 48 kilos. Estos animales podrán viajar en cabina por fuera del contenedor cumpliendo iguales requisitos que los animales grandes en los casos que la bodega de equipaje del medio de transporte no cuente con los requisitos mínimos de bienestar y habitabilidad.</p>	<p>5. Todas las empresas de transporte deberán podrán disponer para la venta o alquiler de los elementos necesarios para el transporte de animales en cabina, tales como pañales y forro desechable para los asientos, los guacales o contenedores duros para el transporte de animales gigantes, peso mayor de 48 kilos. Estos animales podrán viajar en cabina por fuera del contenedor cumpliendo iguales requisitos que los animales grandes en los casos que la bodega de equipaje del medio de transporte no cuente con los requisitos mínimos de bienestar y habitabilidad.</p>

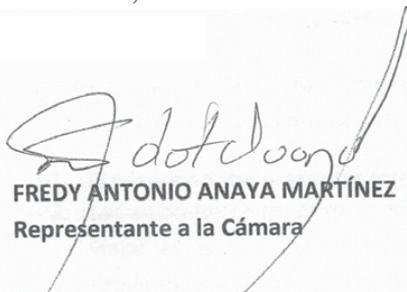
PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2018 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>6. Cuando se trate de animales de manejo especial, se deberá llevar bozal sólo para el viaje en cabina y de ninguna manera se podrá mandar en bodega con el bozal puesto.</p> <p>7. La empresa de transporte que se niegue a transportar un animal de compañía será sancionada por la Superintendencia de Puertos y Transporte con multa de 1 a 50 SMLMV.</p> <p>8. Si ante la negativa del transporte del animal el dueño decide abandonar un animal de compañía, la sanción prevista en la Ley 1774 del 2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la empresa de transporte.</p> <p>9. La presencia de las mascotas en la cabina del vehículo no debe constituir riesgo para una eventual evacuación de emergencia. El guacal o contenedor no podrá ubicarse en una salida de emergencia o pasillo que impida la movilidad de los pasajeros dentro del vehículo.</p>	<p>6. Cuando se trate de animales de manejo especial, se deberá llevar bozal sólo para el viaje en cabina y de ninguna manera se podrá mandar en bodega con el bozal puesto.</p> <p>7. La empresa de transporte que se niegue a transportar un animal de compañía será sancionada por la Superintendencia de Puertos y Transporte con multa de 1 a 50 SMLMV.</p> <p>8. Si ante la negativa del transporte del animal el dueño decide abandonar un animal de compañía, la sanción prevista en la Ley 1774 del 2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la empresa de transporte.</p> <p>9. La presencia de las mascotas en la cabina del vehículo no debe constituir riesgo para una eventual evacuación de emergencia. El guacal o contenedor no podrá ubicarse en una salida de emergencia o pasillo que impida la movilidad de los pasajeros dentro del vehículo.</p>
<p>Artículo 3º. <i>Transporte terrestre de animales de compañía en la modalidad intraurbano de pasajeros, trayectos no superiores a dos horas y a tres en el Distrito Capital.</i></p> <p>1. El tenedor debe portar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación.</p> <p>2. En el transporte colectivo urbano no será necesaria la tenencia de guacal o contenedor.</p> <p>3. Siempre, los animales que su fisionomía lo permita, deberán llevar trailla, y en caso de perros de especial cuidado y manejo, deberán portar bozal.</p> <p>4. En vehículo tipo taxi, el conductor no podrá negarse a prestar el servicio. Será responsabilidad del tenedor velar por conservar el vehículo en las condiciones de aseo que lo encontró, por lo que deberá procurar cargar el animal en sus piernas o cubrir el asiento. Será responsable el tenedor del lavado del vehículo en caso presentarse afectación del aseo del vehículo por excretas del animal.</p>	<p>Artículo 3. <i>Condiciones para el transporte terrestre de animales de compañía en la modalidad intraurbano de pasajeros, trayectos no superiores a dos horas y a tres en el Distrito Capital.</i></p> <p>1. El tenedor debe portar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación.</p> <p>2. En el transporte colectivo urbano no será necesaria la tenencia de guacal o contenedor.</p> <p>3. Siempre los animales que su fisionomía lo permita deberán llevar trailla, y en caso de perros de especial cuidado y manejo deberán portar bozal.</p> <p>4. En vehículo tipo taxi, el conductor no podrá negarse a prestar el servicio. Será responsabilidad del tenedor velar por conservar el vehículo en las condiciones de aseo que lo encontró, por lo que deberá procurar cargar el animal en sus piernas o cubrir el asiento. Será responsable el tenedor del lavado del vehículo en caso presentarse afectación del aseo del vehículo por excretas del animal.</p>
<p>Artículo 4º. <i>Transporte aéreo de animales de compañía.</i> Sin perjuicio de la reglamentación establecida por la Aeronáutica Civil, se establecen garantías a los tenedores para prevenir el abandono de animales de compañía en los aeropuertos del país.</p> <p>1. En caso de que el tenedor y el animal de compañía no cumplan los requisitos para viajar establecidos por la Aeronáutica Civil, la aerolínea deberá manifestar por escrito qué requisitos deben ser subsanados y cambiar el pasaje sin lugar a penalidad alguna o ajuste de tarifa para que estos requisitos se puedan cumplir sin perjuicio o abandono del animal.</p> <p>2. Todos los aeropuertos y aerolíneas del país deberán disponer de contenedores duros que permitan que el requisito material de este contenedor para ser transportados en bodega sea subsanable de manera inmediata.</p> <p>3. El incumplimiento a la presente ley será sancionado por la Aeronáutica Civil.</p> <p>4. En caso de que se abandone un animal de compañía y se demuestre el incumplimiento de los numerales 1 y 2 del presente artículo, la sanción prevista en la Ley 1774 del 2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la aerolínea responsable.</p>	<p>Artículo 4º. <i>Condiciones para el transporte Aéreo de animales de compañía.</i> Sin perjuicio de la reglamentación establecida por la Aeronáutica Civil, se establecen garantías a los tenedores para prevenir el abandono de animales de compañía en los aeropuertos del país.</p> <p>1. En caso de que el tenedor y el animal de compañía no cumplan los requisitos para viajar establecidos por la Aeronáutica Civil, la aerolínea deberá manifestar por escrito qué requisitos deben ser subsanados y cambiar el pasaje sin lugar a penalidad alguna o ajuste de tarifa para que estos requisitos se puedan cumplir sin perjuicio o abandono del animal.</p> <p>2. Todos los aeropuertos y aerolíneas del país deberán disponer de contenedores duros que permitan que el requisito material de este contenedor para ser transportados en bodega sea subsanable de manera inmediata.</p> <p>3. El incumplimiento a la presente ley será sancionado por la Aeronáutica Civil.</p> <p>4. En caso de que se abandone un animal de compañía y se demuestre el incumplimiento de los numerales 1 y 2 del presente artículo, la sanción prevista en la Ley 1774 del 2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la aerolínea responsable.</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2018 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>Artículo 5°. <i>Transporte fluvial o marítimo.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El tenedor debe presentar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación. 2. Los animales deberán ir siempre junto a su tenedor sujetos por la trailla, haciendo uso de chaleco salvavidas y, en caso de viajes superiores a 2 horas, usar pañal. 3. Todas las empresas de transporte deberán disponer para la venta o alquiler de los elementos necesarios para el transporte de animales, pañales y chalecos salvavidas. 4. Cuando Se trate de animales de manejo especial, se deberá portar bozal. 5. La empresa de transporte que se niegue a transportar un animal de compañía será sancionada por la Superintendencia de Puertos y Transporte con multa de 1 a 50 SMLMV. 6. Si ante la negativa del transporte del animal el dueño decide abandonar un animal de compañía, la sanción prevista en la Ley 1774 del 2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la empresa de transporte. 7. La presencia de los animales de compañía en la nave no debe constituir riesgo para una eventual evacuación de emergencia. 	<p>Artículo 5°. <u>Condiciones para el transporte fluvial o marítimo de animales de compañía.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El tenedor debe presentar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación. 2. Los animales deberán ir siempre junto a su tenedor sujetos por la trailla, haciendo uso de chaleco salvavidas y en caso de viajes superiores a 2 horas, usar pañal. 3. Todas las empresas de transporte podrán deberán disponer para la venta o alquiler de los elementos necesarios para el transporte de animales, como pañales y chalecos salvavidas. 4. Cuando se trate de animales de manejo especial, se deberá portar bozal. 5. La empresa de transporte que se niegue a transportar un animal de compañía será sancionada por la Superintendencia de Puertos y Transporte con multa de 1 a 50 SMLMV. 6. Si ante la negativa del transporte del animal el dueño decide abandonar un animal de compañía, la sanción prevista en la Ley 1774 del 2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la empresa de transporte. 7. La presencia de los animales de compañía en la nave no debe constituir riesgo para una eventual evacuación de emergencia.
<p>Artículo 6°. Remplácese en toda la legislación y normatividad nacional la expresión “PERRO POTENCIALMENTE PELIGROSO” o “RAZA(S) POTENCIALMENTE PELIGROSA(S)” por “PERRO DE MANEJO ESPECIAL” O “RAZAS DE MANEJO ESPECIAL”</p>	<p>Artículo 6° remplácese en toda la legislación y normatividad nacional la expresión “PERRO POTENCIALMENTE PELIGROSO” o “RAZA(S) POTENCIALMENTE PELIGROSAS” por “PERRO DE MANEJO ESPECIAL” O “RAZAS DE MANEJO ESPECIAL”.</p>
	<p>Artículo nuevo. Reglamentación. <u>Las empresas de transporte aéreo, terrestre y fluvial tendrán a partir de la fecha de promulgación de la presente ley tres meses para cumplir con la implementación. La Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte contarán con tres meses para implementar las sanciones y las formas requeridas para la aplicación de las sanciones por el incumplimiento de la presente ley.</u></p>
<p>Artículo 7°. Esta ley entra en vigencia desde su promulgación. Las empresas de transporte aéreo, terrestre y fluvial tendrán a partir de su promulgación tres meses para cumplir con la implementación. La Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte contará con tres meses para implementar las sanciones y las formas requeridas para la aplicación de las sanciones por el incumplimiento de la presente ley.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Esta ley entra en vigencia desde su promulgación. Las empresas de transporte aéreo, terrestre y fluvial tendrán a partir de su promulgación tres meses para cumplir con la implementación. La Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte contarán con tres meses para implementar las sanciones y las formas requeridas para la aplicación de las sanciones por el incumplimiento de la presente ley.</p>

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de ley número 252 de 2017, *por el cual se reglamenta, previene y sanciona el transporte de animales, garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público.*

Cordialmente,



FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 252 DE 2018 CÁMARA**

por la cual se reglamenta el transporte de animales garantizando sus derechos como seres sintientes y la seguridad del servicio público.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer medidas que reglamenten de manera adecuada el transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial de los animales como seres sintientes en aras de prevenir el abandono y las conductas de maltrato.

Artículo 2°. Condiciones para el transporte terrestre de animales de compañía en la modalidad inter urbano de pasajeros por carretera, transporte especial, mixto, requisitos:

1. El tenedor debe presentar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación.

2. Los animales de un peso no mayor a 48 kilos podrán ir en cabina. Preferiblemente deben viajar en guacal o contenedor. En caso de no tenerlo o que el tamaño del animal requiera un guacal o contenedor que exceda el tamaño del asiento, se deberá cubrir totalmente el asiento y el animal deberá usar pañal.

3. Siempre que un animal mediano (13kilos a 25 kilos) o grande (25kilos – 48 kilos) viaje por fuera del contenedor deberá permanecer sujetado y ubicado del lado de la ventana.

4. La empresa de transporte cobrará el pasaje del animal cuando se trate de animales grandes para garantizar que este y su propietario tengan pasillo y ventana.

5. Todas las empresas de transporte podrán disponer para la venta o alquiler, los elementos necesarios para el transporte de animales en cabina, tales como pañales y forro desechable para los asientos los guacales o contenedores duros para el transporte de animales gigantes, peso mayor de 48 kilos. Estos animales podrán viajar en cabina por fuera del contenedor cumpliendo iguales requisitos que los animales grandes en los casos que la bodega de equipaje del medio de transporte no cuente con los requisitos mínimos de bienestar y habitabilidad.

6. Cuando se trate de animales de manejo especial, se deberá llevar bozal solo para el viaje en cabina y de ninguna manera se podrá mandar en bodega, con el bozal puesto.

7. La empresa de transporte que se niegue a transportar un animal de compañía será sancionada por la Superintendencia de Puertos y Transporte con multa de 1 a 50 SMLMV.

8. Si ante la negativa del transporte del animal el dueño decida abandonar un animal de compañía la sanción prevista en la Ley 1774 del

2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la empresa de transporte.

9. La presencia de las mascotas en la cabina del vehículo, no debe constituir riesgo para una eventual evacuación de emergencia. El guacal o contenedor no podrá ubicarse en una salida de emergencia o pasillo que impida la movilidad de los pasajeros dentro del vehículo.

Artículo 3°. Condiciones para el transporte terrestre de animales de compañía en la modalidad intra urbano de pasajeros, trayectos no superiores a dos horas y a tres en el Distrito Capital.

1. El tenedor debe portar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación.

2. En el transporte colectivo urbano no será necesaria la tenencia de guacal o Contenedor.

3. Siempre los animales que su fisionomía lo permita deberán llevar trailla y en caso de perros de especial cuidado y manejo deberán portar bozal.

4. En vehículo tipo taxi, el conductor no podrá negarse a prestar el servicio, será responsabilidad del tenedor velar por conservar el vehículo en las condiciones de aseo que lo encontró por lo que deberá procurar cargar el animal en sus piernas o cubrir el asiento, será responsable el tenedor del lavado del vehículo en caso presentarse afectación del aseo del vehículo por excretas del animal.

Artículo 4°. *Condiciones para el transporte aéreo de animales de compañía.* Sin perjuicio de la reglamentación establecida por la Aeronáutica Civil se establecen garantías a los tenedores para prevenir el abandono de animales de compañía en los Aeropuertos del país.

1. En caso de que el tenedor y el animal de compañía no cumplan los requisitos para viajar establecidos por la Aeronáutica Civil, la aerolínea deberá manifestar por escrito qué requisitos deben ser subsanados y cambiar el pasaje sin lugar a penalidad alguna o ajuste de tarifa para que estos requisitos se puedan cumplir sin perjuicio o abandono del animal.

2. Todos los aeropuertos y aerolíneas del país deberán disponer de contenedores duros que permitan que el requisito material de esté contenedor para ser transportados en bodega sea subsanable de manera inmediata.

3. El incumplimiento a la presente ley será sancionado por la Aeronáutica civil.

4. En caso de que se abandone un animal de compañía y se demuestre el incumplimiento de los numerales 1 y 2 del presente artículo, la sanción prevista en la Ley 1774 del 2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la aerolínea responsable.

Artículo 5°. *Condiciones para el Transporte Fluvial o Marítimo de animales de compañía:*

1. El tenedor debe presentar fotocopia u original de carné o certificado de vacunación.

2. Los animales deberán ir siempre junto a su tenedor sujeto por la trailla, haciendo uso de chaleco salvavidas y en caso de viajes superiores a 2 horas usar pañal.

3. Todas las empresas de transporte podrán disponer para la venta o alquiler, de los elementos necesarios para el transporte de animales, como Pañales y Chalecos Salvavidas.

4. Cuando Se trate de animales de manejo especial, se deberá portar bozal.

5. La empresa de transporte que se niegue a transportar un animal de compañía será sancionada por la Superintendencia de Puertos y Transporte con multa de 1 a 50 SMLMV.

6. Si ante la negativa del transporte del animal el dueño decida abandonar un animal de compañía la sanción prevista en la Ley 1774 del 2016 procederá tanto para el tenedor del animal como para la empresa de transporte.

7. La presencia de los animales de compañía en la nave, no debe constituir riesgo para una eventual evacuación de emergencia.

Artículo 6°. *Reglamentación.* Las empresas de transporte aéreo, terrestre y fluvial tendrán a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, tres meses para cumplir con la implementación. La Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transporte contarán con tres meses para implementar las sanciones y las formas requeridas para la aplicación de las sanciones por el incumplimiento de la presente ley.

Artículo 7°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



FREDDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 12 de junio de 2018

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 252 de 2018 Cámara, *por la cual se reglamenta previene y sanciona el transporte de animales,*

garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público.

Dicha ponencia fue firmada por el honorable Representante *Fredy Antonio Anaya.*

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 131/ de 12 de junio de 2018, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 260 DE 2018 CÁMARA, 244 DE
2018 SENADO**

por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., 12 junio de 2018

Honorable Senador

MANUEL GUILLERMO MORA
JARAMILLO

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República

Honorable Representante

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 260 de 2018 Cámara, 244 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el inciso 2° al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo:

En cumplimiento del encargo que nos hicieron las Mesas Directivas de la Comisión Quinta del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en los términos consagrados en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo al proyecto de ley de la referencia, el cual cuenta con los siguientes puntos:

- I. Trámite.
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.
- III. Justificación.

IV. Modificaciones y pliego de modificaciones.

V. Proposición

I. TRÁMITE

El proyecto de ley en cuestión fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, en conjunto con el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Guillermo Zuluaga Cardona; y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo Urrutia, el pasado 6 de junio de 2018 y fue debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso*.

El Proyecto en cuestión cuenta con mensaje de urgencia y en concordancia con el numeral dos del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 debe tramitarse en Comisiones Quintas Conjuntas.

II. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de ley número 244 de 2018 Senado, 260 de 2018 Cámara, tiene por objeto dotar de claridad legal necesaria la determinación de la jurisdicción sobre la que ejerce autoridad la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena) por cuanto su definición, originalmente contenida en la Ley 99 de 1993, ha sido afectada por normas posteriores que han ampliado su jurisdicción pero que, debido a su carácter transitorio, han visto afectada su vigencia, haciéndose necesario expedir una Ley con contenido expreso sobre su área de influencia y demás aspectos territoriales.

El proyecto en cuestión aborda, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 99 de 1993 y la Sentencia C-047 de 2018, la necesidad de garantizar que en el territorio de la Orinoquia se constate la correcta adopción y ejecución de las políticas y los planes, programas y proyectos ambientales, en procura del cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con la preservación del medio ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

En lo que respecta a su contenido, el proyecto cuenta con tres (3) artículos, incluyendo el correspondiente a vigencia y derogatorias.

III. JUSTIFICACIÓN

1. IMPORTANCIA DE MANTENER LA JURISDICCIÓN DE CORMACARENA EN EL TERRITORIO ACTUALMENTE ASIGNADO

El departamento del Meta cuenta con una gran variedad y riqueza en materia ambiental. De acuerdo con la información consagrada en el acápite del Meta del Plan Regional Integral de Cambio Climático para la Orinoquia¹, el

Departamento cuenta con el 33.7% del área de la Orinoquia (85.635 km² de 254.329 km²) y en su territorio pueden identificarse seis tipos de paisajes, a saber: (1) Transición Andino-Orinoco-Amazonas (35% del territorio); (2) Altillanura plana (6% del territorio); (3) Piedemonte (13% del territorio); (4) Cordillera (2% del territorio); (5) Transición Orinoco-Amazonas (8% del territorio); y (6) Altillanura Disectada (36% del territorio).

Entre tanto, es pertinente resaltar que en la misma extensión se han identificado un total de 81 tipos de ecosistemas y ocho biomas (Orobiomas bajos de los Andes; Helobiomas de la Amazonia y Orinoquia; Litobiomas de la Amazonia y Orinoquia; Orobioma de La Macarena; Orobiomas altos de los Andes; Orobiomas medios de los Andes; Zonobioma húmedo tropical de la Amazonia y Orinoquia; y Peinobioma de la Amazonia y Orinoquia)².

Así mismo, de acuerdo al documento anteriormente citado, se tiene que en el territorio del departamento del Meta, respecto al del resto de la región, se concentran el 10.6% de las especies de mamíferos; el 12.6% de las especies de anfibios y reptiles; el 8.5% de los peces; el 16.1% de las aves; y, siendo conservadores, el 30.4% de las especies de aves³.

Adicionalmente, es necesario tomar en consideración que en el territorio del departamento del Meta se encuentran además ubicados los Parques Nacionales Naturales de Los Picachos, Tinigua, Sumapaz y la Sierra de La Macarena.

Por su parte, es necesario tomar en consideración que las actividades productivas que se desarrollan en el territorio (principalmente la explotación petrolera, agroindustriales, agrícolas, pecuarias y urbanísticas) han sido reconocidas como focos de tensión debido a los importantes impactos ambientales que las mismas plantean frente a recursos tan importantes como el agua, el uso del suelo y en general el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Dadas las particularidades ambientales que posee el territorio del departamento del Meta, que contrastan con una boyante dinámica económica (que se debe fundamentalmente a actividades que generan un impacto ambiental considerable) y que se refleja en el importante aporte del Meta en la conformación del PIB regional (63.6%), se hace necesario dotar a este territorio de una Corporación Autónoma Regional propia, tal y como lo ha venido desarrollando Cormacarena desde el año

desarrollar el proyecto Plan Regional de Cambio Climático para la Orinoquia - PRICCO” Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia), Ecopetrol, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

² Ibídem.

³ Ibídem.

¹ Resumen Ejecutivo – Meta. Producto del Convenio No. PE.GDE.1.4.8.1.15-048 de 2015 “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre las partes para

2003, como se explicará en un acápite posterior de la presente ponencia.

Entre tanto, se considera que Corporinoquia, según datos del IGAC, ostentaría jurisdicción sobre 225.333 km² que corresponden al 19% de la superficie del territorio nacional, lo cual configura un área, que como ocurrió hasta el momento de la escisión del territorio de Meta, excede las capacidades administrativas y presupuestales para su correcto desempeño, siendo esta precisamente la justificación que obligó en su momento a la asignación de competencias en todo el territorio metense a Cormacarena, con la consecuente separación de Corporinoquia.

2. CONTEXTO NORMATIVO

- CREACIÓN DE CORMACARENA

La Ley 99 de 1993, en el título VI “De las corporaciones autónomas regionales”, en su artículo 38 creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), estableciendo que la jurisdicción de esta Corporación comprendería el territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA) y de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia).

“La jurisdicción de Cormacarena comprenderá el territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA) y Corporinoquia.”

De acuerdo con el texto anteriormente transcrito de la Ley 99 de 1993, la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena) se limitaba al área de influencia de municipios que la comprenden: Guamal, Granada, Fuente de oro, Puerto Lleras, San Luis de Cubarral, El Castillo, El Dorado, La Macarena, Lejanías, Puerto Concordia, Puerto Rico, Mesetas, San Juan de Arama, Uribe y Vistahermosa; mientras que su perímetro fue determinado por mandato de la misma ley mediante el reconocimiento de lo dispuesto en el Decreto 1989 de 1989.

Igualmente se establece que la sede principal sería la ciudad de Villavicencio teniendo una subsele en el municipio de Granada departamento del Meta y aparte de las funciones de orden legal ejercería las especiales asignadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las dispuestas por sus estatutos, absteniéndose de cumplir aquellas que el Ministerio se reserva para sí, aunque estuvieren

atribuidas de manera general a las corporaciones autónomas regionales.

- AMPLIACIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE CORMACARENA:

Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario 2003-2006.

En el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 “*por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario*”, se amplía la jurisdicción de Cormacarena a todo el territorio del departamento del Meta, pasando de los 15 inicialmente establecidos en la Ley 99 de 1993 a los 29 municipios que conforman el territorio Metense.

Establece el artículo en mención: “*A partir de la aprobación de la presente ley todo el territorio del departamento del Meta, incluido el área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena; dejando de esta manera de hacer parte de Corporinoquia*”.

- NORMA POSTERIOR QUE NUEVAMENTE AFECTA LA JURISDICCIÓN DE CORMACARENA:

Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

Esta ley en su artículo 160, sobre vigencia y derogatorias, estableció que a partir de su publicación se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias señalando, a su vez, de manera taxativa los artículos del anterior Plan de Desarrollo que mantendrían su vigencia (artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión “el CNSSS” por “la Comisión de Regulación en Salud”, 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003).

Lo anterior generó un vacío al no incluir dentro de las disposiciones que continuarían vigentes el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 que ampliaba la jurisdicción de Cormacarena a todo el territorio del departamento del Meta.

- INCLUSIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE CORMACARENA EN LEYES DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Con el propósito de mantener la jurisdicción de Cormacarena en los términos señalados en la Ley 812 de 2003, y superar el vacío jurídico que había generado la derogatoria contemplada en la Ley 1151 de 2007, se procedió a incluir sendos artículos en las Leyes de Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015, así:

Norma	Artículo
Ley 1485 de 2011 PGN 2012	Artículo 85. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, (Cormacarena).
Ley 1593 de 2012 PGN 2013	Artículo 95. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.
Ley 1687 de 2013 PGN 2014	Artículo 85. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.
Ley 1737 de 2014 PGN 2015	Artículo 103. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.

- SENTENCIA C-047 DE 2018 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A través de la revisión de constitucionalidad de las disposiciones consagradas en el demandado artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, la honorable Corte Constitucional determinó que no era procedente realizar modificaciones de normas de contenido sustantivo y con vocación de permanencia (como lo son las contempladas en el artículo 33 y 38 de la Ley 99 de 1993) a través de normas de Presupuesto General de la Nación, en las cuales se vulneró además el principio de unidad de materia.

Por lo anterior, el Alto Tribunal declaró, a través de un ejercicio de integración normativa, la inexecutable de los artículos relacionados en el cuadro del acápite precedente y como consecuencia de lo anterior, la jurisdicción de

Cormacarena se limitaría a la consagrada en el artículo 38 de la Ley 99 de 1993.

3. EL PRESENTE PROYECTO NO PLANTEA CAMBIOS EN LA FIJACIÓN DE LAS RENTAS NACIONALES, NO GENERA GASTOS ADMINISTRATIVOS NI COMPROMETE RECURSOS ADICIONALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.

Una revisión de la normatividad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), evidencia que el comportamiento de los recursos asignados a esta Corporación ejerciendo la jurisdicción en la totalidad del territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial La Macarena, se ha mantenido constante en el tiempo, así:

Evolución asignación Presupuesto General de la Nación a Cormacarena. Asignaciones absolutas por rubros 2012-2018

Vigencia fiscal	Ley PGN	Presupuesto de Funcionamiento	Presupuesto de Inversión	Presupuesto total
2011	1420 de 2010	1.649.500.000	330.000.000	1.979.500.000
2012	1485 de 2011	1.758.530.000	339.900.000	2.098.430.000
2013	1593 de 2012	1.846.440.000	500.000.000	2.346.440.000
2014	1687 de 2013	1.909.954.000	611.000.000	2.520.954.000
2015	1737 de 2014	1.940.594.000	560.000.000	2.500.594.000
2016	1769 de 2015	2.052.084.960	481.000.000	2.533.084.960
2017	1815 de 2016	2.187.903.000	-	2.187.903.000
2018	1873 de 2017	2.254.979.000	2.437.775.203	4.692.754.203
Total		15.599.984.960	5.259.675.203	20.859.660.163

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, leyes de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Cálculos y elaboración propios.

Así pues, no se considera que el presente proyecto de ley represente cambios en la fijación de las rentas nacionales, gastos de la administración ni en el Presupuesto General de la Nación y por el contrario tiene por objeto mantener el régimen presupuestal, administrativo y de funcionamiento que se ha consagrado desde el año 2011 y hasta la fecha, por tratarse de una Entidad actualmente en funcionamiento y a la cual la honorable Corte

Constitucional, mediante Sentencia C-047 de 2018 le reconoció el ejercicio de su jurisdicción sobre todo el territorio del departamento del Meta hasta el 1° de enero de 2019.

IV. MODIFICACIONES Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se presentan modificaciones al texto presentado.

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitamos a las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 244 de 2018 Senado, 260 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.**

De los Honorables Congresistas,
 Martha Martínez Aristizábal
 Senadora de la República
 Fernando Sierra
 Angel María Galván Pulido
 Representante a la Cámara
 Valmor Barcia

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LAS COMISIONES QUINTAS CONJUNTAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase el inciso segundo del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

La jurisdicción de Cormacarena comprenderá todo el territorio del departamento del Meta, incluido del Área de Manejo Especial La Macarena delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las zonas del Área de Manejo Especial incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA). ~~y CORPORINOQUIA.~~

Artículo 2°. Adiciónense dos párrafos nuevos al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. El territorio asignado a Cormacarena en la presente ley, quedará excluido de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia).

Parágrafo 2°. Las disposiciones consagradas en el presente artículo no implican reconocimiento alguno sobre territorios objeto de controversias limítrofes vigentes al momento de la expedición de la presente ley.

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

Martha Martínez Aristizábal
 Senadora de la República
 Fernando Sierra
 Angel María Galván Pulido
 Representante a la Cámara
 Valmor Barcia

* * *

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2018 CÁMARA, 98 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.”

Bogotá, D. C., 12 de junio de 2018

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

La ciudad

Asunto: Informe para segundo debate al Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en la honorable plenaria de la Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.** Los términos de estudio del proyecto de ley, los presento en el siguiente orden:

1. Antecedentes
2. Objeto
3. Marco constitucional y normativo
4. Del impacto fiscal
5. Contenido del articulado

6. Proposición final y texto definitivo propuesto

Por lo anterior, pasamos a desarrollar los puntos anunciados así:

1. Antecedentes

El presente Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado, tiene un antecedente de cuatro años atrás cuando fue con la misma orientación, fue radicado el 16 de septiembre de 2014 por el honorable Senador Juan Samy Merheg Marún ante el Secretaría del Senado del República.

En dicha legislatura la iniciativa fue tramitada, siendo designado como ponente único el honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez quien presentó ponencia positiva para primer debate el 27 de noviembre de 2014.

Es valioso resaltar que el proyecto fue anunciado el 3 de diciembre de 2014 para su respectiva discusión en la Comisión Séptima de Senado; el 18 de marzo se dio debate en dicha Comisión, durante la cual se votó la ponencia presentada por el honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez, con 11 votos a favor, ninguno en contra, sin ninguna proposición.

El día 12 de agosto de 2015, con ponencia presentada por el honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez, en el cual fue aprobado por la honorable plenaria del Senado de la República.

El 29 de septiembre de 2015 fueron designados como ponentes en la Comisión Séptima de Cámara, los honorables Representantes Álvaro López Gil Coordinador Ponente y los Representantes Argenis Velásquez Ramírez, Óscar Ospina Quintero y Germán Bernardo Carlosama López.

El 25 de mayo de 2016 fue discutido y aprobado en la Comisión Séptima de Cámara de Representantes modificándose algunos artículos conforme al pliego propuesto por los ponentes.

Continuando con el trámite del proyecto se designó como coordinador ponente para segundo debate al honorable Representante Álvaro López Gil y como ponente a la honorable Representante Argenis Velásquez.

Pese a esta aprobación y por culminación del período legislativo como lo prevé el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) el proyecto hubo de ser archivado.

Sin embargo, debido a que la importancia y la necesidad de la relación persiste pues representa una valiosa ayuda en la garantía del acceso a los servicios asistenciales de salud sin barreras administrativas por la integridad de la prestación de los servicios de salud con que los colombianos deben contar, se consideró conveniente volver a presentar el proyecto con las modificaciones realizadas a lo largo del debate anterior, con las proposiciones que el Gobierno Nacional dio a

conocer verbalmente a través del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud y Protección Social. Así como los ajustes contenidos en el presente informe de ponencia, la cual se rinde dado el primer debate surtido en la honorable Comisión Séptima el pasado 6 de diciembre de dos mil dieciséis (2016) como consta en Acta número 25.

Debido a que en el primer debate se conoció el Concepto Institucional del Ministerio de Salud y Protección Social del 25 de septiembre de 2016 en el que se lee:

“Finalmente, en atención a los recursos del Sistema General de Participaciones - Propósito General, es importante indicar que dicha fuente no hace parte de los recursos del SGSSS, por lo tanto no sería conducente que su administración se realice a través de la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Así mismo, sería pertinente definir si su asignación se realizará por cada uno de los municipios o si esta hace alusión a una bolsa general.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia, se advierte que el reconocimiento de fuentes de financiación para servicios de transporte, alojamiento y manutención a la fecha se encuentran plenamente comprometidas, de ahí que, si se altera su uso se desestabilizaría la financiación del Régimen Subsidiado y de los programas de saneamiento fiscal de las Empresas Sociales del Estado. Igualmente, se tiene que el proyecto no define de manera suficiente en qué consiste el subsidio ni las características que deben cumplir los afiliados y su núcleo familiar para acceder al mismo, por tanto, se solicita al honorable Congreso de la República, respetuosamente, su archivo”.

No obstante las observaciones, durante el primer debate de Comisión Séptima; el Proyecto de Ley 98 de 2016 recibió el apoyo de los Senadores miembros con los siguientes compromisos a fin de rendir el informe de ponencia para segundo debate:

a. Conocer el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

b. Estudiar las proposiciones que los diferentes partidos habían anunciado a fin de que pudieran ser incluidas en la ponencia para segundo debate especialmente, el tema de las fuentes de financiación, en el Acta No. 25 del 6 de diciembre el Presidente de la Comisión Séptima indica:

“Presidente (e), Vicepresidente honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo: Como quiera que los honorables Senadores solicitaron la comisión para mirar antes del Segundo Debate el tema presupuestal y demás de este proyecto y la fuente de financiación, quedan designados los Senadores Carlos Enrique Soto,

Sofía Gaviria, Jorge Iván Ospina, Álvaro Uribe Vélez y Mauricio Delgado”.

De ahí que hasta la fecha se han realizado por lo menos seis reuniones con la participación activa de ponentes y el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud. De las carteras referidas se recibieron las siguientes observaciones:

a) Para el Ministerio de Salud y Ministerio de Hacienda, el transporte, manutención y alojamiento al paciente y a un acompañante es un Determinante Social en Salud, por consiguiente no son servicios ni tecnologías en salud. Esto significa que emplear los recursos de salud en estos servicios sería incurrir en la prohibición expresa del párrafo del artículo 9 de la Ley Estatutaria en Salud¹.

b) La iniciativa sólo sería viable si se creara un apoyo económico fijo.

c) El beneficio sería únicamente para menores de edad, población en condición de discapacidad, adultos mayores que se encuentren en niveles I y II del SISBÉN y sean afiliados al Régimen Subsidiado.

d) El subsidio sería una ayuda pero no cubriría el valor de los servicios de transporte, alojamiento y manutención.

e) La fuente del apoyo tendría que ser asumido por las entidades territoriales con los recursos no comprometidos del Lotto en línea y Fondo Fonpet después de cubrir los pasivos pensionales a cargo.

f) En ese orden de ideas –propone el Ministerio de Hacienda con el apoyo del Ministerio de Salud– que las entidades territoriales emitan una tabla de viáticos.

Al conocer la posición y propuesta del Gobierno Nacional, los ponentes iniciaron la tarea de realizar una revisión legal, jurisprudencial y fiscal de la propuesta, identificando que algunos de los argumentos no corresponden con la línea jurisprudencial e incluso legal del derecho a la salud y sus servicios conexos; en otros aspectos la propuesta fue recogida en la presente ponencia

¹ “Artículo 9º. *Determinantes sociales de salud.* Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.

El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados.

Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.

como por ejemplo, la posibilidad de que el servicio sea administrado en su logística por las administradoras de planes de beneficios como hoy sucede.

Para dar mayor claridad a los honorables Senadores, las razones por las cuales la posición del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud no fueron recogidas tenemos los siguientes argumentos puntuales:

a) El transporte, alojamiento y manutención NO se considera determinante en salud

Contrario a lo manifestado por el Ministerio de Hacienda y Salud, la afirmación según la cual “el transporte, alojamiento y manutención” son determinantes sociales de salud, se encuentra que desde la literalidad del mismo artículo 9º de la Ley 1751 de 2015 (en adelante Ley Estatutaria) se precisa lo que se consideran determinantes, así: “Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aque aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos...”.

Sobre este tema, es pertinente indicar que los servicios de transporte, alojamiento y manutención que se pretende garantizar en la presente propuesta NO son factores que determinan la aparición de la enfermedad, sino que muy por el contrario, en criterio de la Corte Constitucional “servicios conexos” al servicio asistencial de salud **que en ante las situaciones previstas, de no prestarse hacen nugatorio el derecho a la salud.**

De lo anterior hay reiteración jurisprudencial contenida en la Sentencia T-671 de 2013 que al respecto indica:

“CUBRIMIENTO DE GASTOS DE TRANSPORTE PARA PACIENTE Y ACOMPAÑANTE POR EPS–Serán cubiertos por recursos de la prima adicional en lugares de dispersión geográfica y en los demás serán cubiertos por la UPC.

Se advierte que el transporte es un servicio cubierto por el POS que, pese a no contar con una naturaleza médica, constituye un medio para garantizar el acceso al tratamiento que requiera la persona. En conclusión, por una parte, en las áreas a las que se destine la prima adicional, esto es, por dispersión geográfica, los gastos de transporte serán cubiertos con cargo a ese rubro. Por otra, en los lugares en los que no se reconozca este concepto se pagarán por la unidad de pago por capitación básica. Las mismas reglas deberán aplicarse al alojamiento debido a que su necesidad se configura en las mismas condiciones que el traslado”.

Sigue diciendo la Sentencia:

“De lo anterior se infiere, que las zonas que no son objeto de prima por dispersión, cuentan con

la totalidad de infraestructura y personal humano para la atención en salud integral que requiera todo usuario y por lo tanto no se debería necesitar de su traslado a otro lugar. Sin embargo, en caso de que este sea necesario, se deberá afectar el rubro de la UPC general, pues es responsabilidad directa de la EPS garantizar la asistencia médica de sus afiliados.

Así las cosas, no se debe recurrir a la entidad territorial a solicitar el pago de los servicios de transporte y alojamiento de pacientes, pues de conformidad con la Ley 715 de 2001, dicha entidad financiará la atención de la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, es decir, los servicios No POS-S; en consecuencia, no les corresponde asumir gastos propios del catálogo de beneficios como es el caso del transporte. Sobre el particular, la Corte manifestó en la Sentencia T-371 de 2010:

“Ahora bien, la Ley 715 de 2001 determina las competencias de las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud de los participantes vinculados. En efecto, corresponde a los departamentos[18], gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas. Por su parte, se determina como competencia del municipio[19] la de identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, así como celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable”.

Por otro lado, en reiteración de jurisprudencia se tiene Corte Constitucional la Sentencia T-760 de 2008, que previó:

“toda persona tiene derecho a acceder a los servicios de salud que requiera, lo cual puede implicar tener derecho a los medios de transporte y gastos de estadía para poder recibir la atención requerida”, en ese orden de ideas “es obligación de todas las EPS suministrar el costo del servicio de transporte, cuando ellas mismas autorizan la práctica de un determinado procedimiento médico en un lugar distinto al de la residencia del paciente, por tratarse de una prestación que se encuentra comprendida en los contenidos del POS.” Lo anterior encuentra fundamento en la finalidad constitucional de que se remuevan las barreras y obstáculos que les impiden a los afiliados acceder oportuna y eficazmente a los servicios de salud que requieren con necesidad”.

Así, se considera viable que las administradoras de planes de beneficios (EPS entre otras) puedan con criterio de efectividad y eficiencia continuar administrando los gastos para cubrir el alojamiento, transporte y manutención que hoy opera principalmente debido a las decisiones

judiciales que así lo imponen mediante fallos de tutela.

Si ello no fuera así, no sería admisible la previsión del artículo 127 de la Resolución 6408 de 2016 que prevé el financiamiento de gastos de transporte para el paciente. Y al desconocer los gastos de acompañante se generaría la necesidad de contratación de personal de cuidado o talento humano en salud que sería más costoso para garantizar que el paciente con imposibilidad física pueda atender las mínimas necesidades.

Nótese además que hoy existe los servicios de habitación, alimentación y transporte a cargo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para la población indígena y para la mujer en condiciones de violencia o vulnerabilidad (Ley 1257 de 2008) a cargo de la Entidades Promotoras de Salud y cuyos fondos se financian por parte del Fosyga.

Llegando a la siguientes revisión legal y jurisprudencial, y finalmente a la propuesta de articulado que haga viable la regulación de un hecho hoy evidente como es la atención de estos servicios conexos con los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud aplicados por las entidades administradoras de planes de beneficios (EPS, cajas de compensación, cajas de previsión, entidades territoriales para los servicios de su competencia). Máxime con la entrada en vigencia de la Ley 1751 de 2015, Ley Estatutaria de Salud que supera el concepto de servicios dentro o fuera de un plan de beneficio y reenfoca el servicio de salud en condiciones de pertinencia, razonabilidad y necesidad de servicio.

b) Si la única fuente de financiación son los recursos de las entidades territoriales se desprotege el servicio conexo de transporte, manutención y alojamiento

Como se anotó anteriormente, el Sistema de Seguridad Social en Salud ya sea en virtud de la aplicación de la Resolución 6408 de 2016 (art. 127) o en cumplimiento de fallos de tutela viene aplicando recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud como se dejó expresado en el texto aprobado en Primer Debate de esta célula congresional y como se acoge en la presente ponencia, esto es:

- Primas diferenciales por dispersión geográfica.
- UPC básica, cuando por responsabilidad de la EPS no se cuenta con el servicio de salud requerido en el lugar de residencia del afiliado.
- Recursos del Fosyga hoy (ADRES) dispuestos para prestaciones excepcionales como lo dispone expresamente la Resolución 5928 del 30 de noviembre de 2016 para servicios de cuidado domiciliario. O para atender la estancia, alojamiento y manutención a mujeres en condición de violencia o población indígena Ley 1257 de 2008.

• Y los recursos excedentes de las cuentas de Lotto y Fonpet cuando se haya atendido las obligaciones del pasivo pensional a cargo de dichas entidades territoriales.

c) La propuesta de que sea un auxilio que no cubra el servicio y sea fijado y administrado por los entes territoriales

En cuanto a esta propuesta tal como se ha explicado, hoy las entidades promotoras de salud se ven en la necesidad de contratar servicios y administrarlos con cargo a los recursos establecidos por ley, por tanto, es muy poco eficaz la creación de esta actividad a cargo de las entidades territoriales.

Por tanto, dando las explicaciones de la suma importancia en nuestra legislación del proyecto de ley, la honorable plenaria del Senado de la República lo aprueba el 13 de diciembre de 2017, para continuar con su curso y convertirse en ley de la República.

Siguiendo con el trámite legislativo, el 6 de junio de 2018 fue discutido y aprobado en la Comisión Séptima de Cámara de Representantes modificándose algunos artículos conforme al pliego propuesto por los ponentes.

Continuando con el trámite del proyecto se designó como coordinador ponente para segundo debate al honorable Representante José Elver Hernández Casa y como ponente al honorable Representante Óscar Ospina Quintero.

Por todo lo anterior, formulamos la siguiente propuesta bajo este marco:

2. Objeto

Este proyecto de ley pretende dar cumplimiento constitucional al derecho fundamental a la salud en términos de su efectivo acceso, así como al derecho a la seguridad social con el reconocimiento que en circunstancias especiales y necesarias, los gastos de traslado (transporte), alojamiento y manutención de un paciente **y un acompañante** al sitio o lugar – diferente al de su municipio de domicilio– donde pueda prestársele efectivamente el servicio de salud. Todo ello, cuando la red prestadora de servicios de salud de la entidad administradora de planes de beneficios no preste los servicios en el lugar de domicilio del paciente, y que ni el paciente, ni su núcleo familiar cuenten con la capacidad económica para cubrir dichos gastos de traslado.

“2.1. Sobre el servicio de transporte en medio diferente a la ambulancia

Para comenzar con la revisión de la viabilidad jurídica de cada concepto sobre el cual pretende regular el presente proyecto de ley, tenemos que ya desde el año 2011 (Acuerdo 29) se contempla la necesidad del servicio de transporte diferente al de Ambulancia o Medicalizado bajo la noción de “medios disponibles” cuando –como bien lo resume la Corte Constitucional en Sentencia

T-671 de 2013– se presentan las siguientes circunstancias:

“Del mismo modo, dispone que se garantiza el servicio de transporte atendiendo a:

- i) el estado de salud del paciente,
- ii) el concepto del médico tratante y,
- iii) el lugar de remisión. **En consecuencia, aunque el transporte debe ofrecerse en ambulancia, este no es el único modo de garantizarlo, ya que se permite la utilización de los “medios disponibles”.**

Así, no solo en nuestro Sistema de Seguridad Social en Salud, se contempla el servicio de transporte para el paciente por medio del servicio asistencial de salud de Ambulancia Básica o Medicalizada sino con la intervención o por medio de los medios disponibles, obviamente en consideración a las condiciones de salud del paciente.

Sin embargo, no puede omitirse que en vigencia de la Ley 1751 de 2015 –incluso antes ya en la Resolución 5592 de 2015 y Acuerdo 29 de 2011– se encuentra la Resolución 6408 del 26 de diciembre de 2016 mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social se “modifica el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC)” y que respecto al tema de transporte diferente a ambulancia indicó:

“Artículo 127. Transporte del paciente ambulatorio. El servicio de transporte en un medio diferente a la ambulancia, para acceder a una atención incluida en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC, no disponible en el lugar de residencia del afiliado, será cubierto en los municipios o corregimientos con cargo a la prima adicional para zona especial por dispersión geográfica.

Parágrafo. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o las entidades que hagan sus veces igualmente deberán pagar el transporte del paciente ambulatorio cuando el usuario debe trasladarse a un municipio distinto a su residencia para recibir los servicios mencionados en el artículo 10 de este acto administrativo, cuando existiendo estos en su municipio de residencia la Entidad Promotora de Salud (EPS) o la entidad que haga sus veces no los hubiere tenido en cuenta para la conformación de su red de servicios. Esto aplica independientemente de si en el municipio la Entidad Promotora de Salud (EPS) o la entidad que haga sus veces recibe o no una UPC diferencial”.

Esto significa que –a diferencia de lo que expresa el Ministerio de Salud en su concepto del 25 de septiembre de 2016 según lo cual el Sistema de Salud no consciente asumir gastos diferentes a los de transportes ambulatorio– el transporte en medio diferente a ambulancia para el paciente SÍ puede ser soportado con la prima adicional para zona

especial por dispersión geográfica² cuando sea un servicio dentro de su red prestadora de servicios de salud³ e **incluso, cuando el paciente requiera de un servicio que la entidad promotora de salud NO los hubiera tenido en cuenta para la conformación de su red de servicios SEA QUE EN EL MUNICIPIO RECIBA O NO RECIBA UPC DIFERENCIAL.**

A esta circunstancia hay que adicionarle la prolija jurisprudencia que como fuente auxiliar del derecho, en tratándose del transporte, alojamiento y manutención⁴ con acompañante ha indicado las siguientes reglas de aplicación:

- i) El paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento,
- ii) El paciente requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas, y
- iii) El paciente, ni su núcleo familiar cuenten con los recursos suficientes para financiar el traslado”.

De esta forma se permite y garantiza el acceso a la salud, seguridad social e igualdad, a los pacientes, además de la prestación de un servicio de manera adecuada y eficiente, soportado en condiciones médicas y asistenciales adecuadas.

2.2. Del alojamiento y manutención

Sobre el particular, es de anotar que los servicios de alojamiento u hospedaje en el lugar donde el paciente ha de recibir el tratamiento o atención asistencial en salud, que no pudo recibir en el lugar de su domicilio porque su entidad

² Para la atención de población indígena Ley 691 de 2001 y el Decreto 1953 de 2014, compilado en el Decreto 780 de 2016, la Resolución 6411 de 2016 en su artículo 15, contempla un incremento a la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado, diferencial para la población indígena en razón a las citadas particularidades socioculturales y demográficas ya aludidas. Adicional, el artículo 16 de dicha resolución, contempló para las EPSI, el reconocimiento de una prima adicional para zonas especiales por dispersión geográfica del 11.47% en los municipios y corregimientos departamentales listados en el Anexo de la resolución en cuestión, los cuales corresponden a los referidos anteriormente respecto de los departamentos de Vaupés y La Guajira. CONCEPTO MINSALUD Radicado No. 201711600741951 del 25 de abril de 2017.

³ Artículo 12 de la Resolución 6411 de 2016, la prima adicional por zona con dispersión geográfica equivale al 11.47%.

⁴ Sentencias T-350 de 2003 M. P. Jaime Córdoba Triunfo; T-745 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-962 de 2005 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-200 de 2007 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-201 de 2007 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1019 de 2007 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-212 de 2008 M. P. Jaime Araújo Rentarías; T-642 de 2008 M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-391 de 2009 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-716 de 2009 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y, T-834 de 2009 M. P. María Victoria Calle Correa.

promotora de salud NO previó dicho servicio en su red prestadora de servicio de salud o por falta de oferta en la misma, ha sido considerada de manera abundante en la jurisprudencia.

En ese sentido existe línea jurisprudencial, reiterada y no modificada desde el año 2003 en el sentido de garantizar el acceso al alojamiento y manutención bajo las circunstancias excepcionales desarrolladas para el transporte por ser el traslado la fuente de las circunstancias que exigen el cubrimiento, en este sentido la Sentencia T-671 de 2013:

“De igual manera, la Corte Constitucional en Sentencia T-760 de 2008, determinó que “toda persona tiene derecho a acceder a los servicios de salud que requiera, lo cual puede implicar tener derecho a los medios de transporte y gastos de estadía para poder recibir la atención requerida”, en ese orden de ideas “es obligación de todas las EPS suministrar el costo del servicio de transporte, cuando ellas mismas autorizan la práctica de un determinado procedimiento médico en un lugar distinto al de la residencia del paciente, por tratarse de una prestación que se encuentra comprendida en los contenidos del POS”. Lo anterior encuentra fundamento en la finalidad constitucional de que se remuevan las barreras y obstáculos que les impiden a los afiliados acceder oportuna y eficazmente a los servicios de salud que requieren con necesidad.

De conformidad con lo expuesto, se advierte que el transporte es un servicio cubierto por el POS que, pese a no contar con una naturaleza médica, constituye un medio para garantizar el acceso al tratamiento que requiera la persona.

*En conclusión, por una parte, en las áreas a las que se destine la prima adicional, esto es, por dispersión geográfica, los gastos de transporte serán cubiertos con cargo a ese rubro. Por otra, en los lugares en los que no se reconozca este concepto se pagarán por la unidad de pago por capitación básica. **Las mismas reglas deberán aplicarse al alojamiento debido a que su necesidad se configura en las mismas condiciones que el traslado.***

En el mismo sentido, el Alto Tribunal indicó tres situaciones en las que procede el amparo constitucional en relación con la financiación de un acompañante del paciente, como se lee:

- i) que el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento,**
- ii) que requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas y,**
- iii) que ni él ni su núcleo familiar cuenten con los recursos suficientes para financiar el traslado⁵”.**

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-350 de 2003. Esta decisión ha sido reiterada por la Corte en varias ocasiones; entre otras, en las Sentencias T-962 de 2005 y

3. Marco constitucional y normativo

Nos permitimos retomar las consideraciones del proyecto en su exposición de motivos persigue superar unas circunstancias que bien pueden ser hoy atendidas puesto al existir tanto el precedente jurisprudencial como el marco normativo y de financiación para evitar las barreras de acceso al servicio de salud y/o la fragmentación en la prestación de los servicios pues otra de las circunstancias identificadas es el elevado número de IPS que incrementan el costo del servicio asistencial y/o la negación o dilación en la prestación del servicio de salud que se puede generar un agravamiento del estado de salud del paciente y por tanto, un mayor costo en el servicio de salud. En consecuencia, el presente proyecto busca que no se pierda la continuidad y calidad de la atención y, que el paciente pueda acceder a los servicios de salud contando con la posibilidad de condiciones determinantes para ello, en circunstancias excepcionales, como son el transporte para recibir su atención, el alojamiento y manutención en el lugar donde ha de recibirla, con el apoyo o compañía de algún acompañante que garantice su seguridad, lo contrario, sería generar internaciones en centros hospitalarios y el cuidado de personal de salud que en ciertas condiciones puede llegar a ser costoso e innecesario.

Esta situación genera enormes dificultades, pues conlleva a que un gran número de pacientes, que en ocasiones requieren la compañía de algún familiar, y en la mayoría de los casos con pocos recursos monetarios, se desplacen de ciudad en ciudad para recibir la asistencia médica requerida. De igual manera, se dan casos en los que ni los pacientes ni sus familiares cuentan con los recursos necesarios para el desplazamiento y por esa razón no reciben el servicio de salud necesario.

4. Del impacto fiscal

En los apartes normativos citados con anterioridad se ha demostrado que las circunstancias para la prestación y cubrimiento de los costos que genera el servicio de transporte por medio diferente a la ambulancia **NO GENERAN IMPACTO FISCAL DISTINTO**, toda vez que las circunstancias se encuentran previstas en las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad en Salud como lo indica el artículo 127 de la Resolución 6408 de 2016 que imputa esta circunstancia a la prima adicional de zona especial por dispersión geográfica incluso, en los casos en los cuales la entidad no haya previsto tal servicio dentro de su red de prestación de servicios y el municipio NO reciba la UPC diferencial. Es de responsabilidad y propio de las funciones de la aseguradora de planes de beneficios a la cual se encuentra afiliado el paciente, realizar los convenios o administrar estos recursos para

la proyección y atención de los servicios de transporte que se requieran cuando acaezca la contingencia de prestar el servicio de transporte. Obviamente, sin que ello implique disposición de otros recursos o de entrega física de dineros al paciente.

De igual manera, hace parte de la estructuración y planeación de la entidad a la cual está afiliado el paciente prever los costos y necesidad o pertinencia médica de disponer de un recurso humano calificado –enfermería en caso de que así se requiera por el médico tratante– o prever costos para el acompañamiento de una persona con la cual el afiliado por cercanía pueda ser asistido.

Por las circunstancias referidas, de igual manera, encontramos que bajo el criterio de la gestión del riesgo en salud que permite prever las circunstancias donde pueda aplicarse los servicios de medicina domiciliaria, es posible que los gastos de hospedaje, alojamiento o estancia sin atención de personal calificado en enfermería pero con asistencia, pueda ser atribuido –como lo es hoy– al gasto en salud de la UPC, bajo el concepto de Medicina Domiciliaria que prevea la estancia en lugar No Hospitalario para paciente en tratamiento. Para ello, el Ministerio de Salud y Protección Social hará las actualizaciones a los CUPS – Clasificación Única de Procedimientos en Salud necesarios. El gasto de acompañante puede ser imputado cuando las circunstancias médicas de asistencia no generen la necesidad de atención de enfermería o de talento humano en salud.

Todo ello, se refleja en el enfoque que el presente proyecto de ley presenta a consideración.

5. Contenido del articulado

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 209 DE 2018 CÁMARA, 98 DE 2016 SENADO

“por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto crear el servicio social complementario adscrito al Sistema General de Seguridad Social en Salud que financie el transporte, alojamiento y manutención para el paciente y un acompañante cuando requiera de la atención de un servicio de salud en las condiciones previstas en la presente ley.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se dirige a entidades promotoras de salud, entidades responsables del pago y la entidad administradora de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud a fin de programar,

planear y diseñar la forma eficiente de atender dichas eventualidades, cuando:

i) El usuario deba trasladarse a un municipio diferente al de su residencia o conurbación para recibir los servicios de salud ya sea porque no es posible prestarlos con oportunidad o no existan en el municipio de su residencia;

ii) Que el paciente esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y pertenezca a los niveles I o II del Sistema de Información para Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén);

iii) Cuando el paciente o su núcleo familiar no cuenta con medios económicos para cubrir los gastos de transporte, manutención o alojamiento;

iv) El programa cubre al acompañante, cuando bajo criterio del médico tratante, el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento y requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas.

Artículo 3°. Las entidades promotoras de salud, en su calidad de aseguradoras y, en cumplimiento, de sus funciones, especialmente las señaladas en el artículo 178 de la Ley 100 de 1993 serán las encargadas de la organización logística, administración de los recursos y de la operación del servicio social complementario al que se refiere la presente ley.

Artículo 4°. *Financiación.* Con motivo de la unificación de los planes de beneficios y el principio de equidad y cobertura universal, el transporte del paciente y su acompañante se garantizará con las primas adicionales que el municipio reciba para zona especial por dispersión geográfica. En caso de que el municipio no reciba dicha UPC diferencial, el servicio se garantizará con las primas adicionales por conurbación, por zona alejada del continente o concentración de riesgo etario. El servicio complementario de transporte del acompañante podrá causar un copago o cuota moderadora, según el caso.

La manutención y alojamiento podrán prestarse en sitios de estancia no hospitalaria bajo el concepto de medicina domiciliaria como prestación sin cobertura a cargo de la UPC.

En caso de que el municipio no perciba prima adicional por ningún motivo, el servicio se financiará con los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General y de los recursos de Lotto en Línea recaudados durante la respectiva vigencia fiscal, que no sean requeridos para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud, de la respectiva entidad territorial, bien sea porque no tiene pasivo pensional o dicho pasivo se encuentra plenamente financiado.

Parágrafo. El FONPET girará los recursos de Lotto en Línea a los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con el reglamento que establezca el Gobierno nacional.

Artículo 5°. *Sanciones.* El uso inadecuado o irracional del auxilio de los servicios de transporte, alojamiento y manutención, así como el suministro de información falsa o fraudulenta por parte de cualquiera de las instituciones públicas o privadas que participan en el desarrollo del programa social definido en la presente ley, acarreará sanciones previstas en los artículos 130 y 131 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas aplicables. Sin perjuicio de las demás sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias y penales por conductas en el manejo de los recursos públicos.

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

6. Proposición final

Por las anteriores consideraciones, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate y recomendar voto **positivo, Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.**

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE, AL PROYECTO LEY NÚMERO 209 DE 2018 CÁMARA, 98 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto crear el servicio social complementario adscrito al Sistema General de Seguridad Social en Salud que financie el transporte, alojamiento y manutención para el paciente y un acompañante cuando requiera de la atención de un servicio de salud en las condiciones previstas en la presente ley.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se dirige a entidades promotoras de salud, entidades responsables del pago y la entidad administradora de los recursos del sistema de seguridad social en salud a fin de programar, planear y diseñar la forma eficiente de atender dichas eventualidades, cuando:

i) El usuario deba trasladarse a un municipio diferente al de su residencia o conurbación para recibir los servicios de salud ya sea porque no es posible prestarlos con oportunidad o no existan en el municipio de su residencia;

ii) Que el paciente esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y pertenezca

a los niveles I o II del Sistema de Información para Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén);

iii) Cuando el paciente o su núcleo familiar no cuenta con medios económicos para cubrir los gastos de transporte, manutención o alojamiento;

iv) El programa cubre al acompañante, cuando bajo criterio del médico tratante, el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento y requiera atención permanente para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas.

Artículo 3°. Las entidades promotoras de salud, en su calidad de aseguradoras y, en cumplimiento, de sus funciones, especialmente las señaladas en el artículo 178 de la Ley 100 de 1993 serán las encargadas de la organización logística, administración de los recursos y de la operación del servicio social complementario al que se refiere la presente ley.

Artículo 4°. *Financiación.* Con motivo de la unificación de los planes de beneficios y el principio de equidad y cobertura universal, el transporte del paciente y su acompañante se garantizara con las primas adicionales que el municipio reciba para zona especial por dispersión geográfica. En caso de que el municipio no reciba dicha UPC diferencial, el servicio se garantizará con las primas adicionales por conurbación, por zona alejada del continente o concentración de riesgo etario. El servicio complementario de transporte del acompañante podrá causar un copago o cuota moderadora, según el caso.

La manutención y alojamiento podrán prestarse en sitios de estancia no hospitalaria bajo el concepto de medicina domiciliaria como prestación sin cobertura a cargo de la UPC.

En caso de que el municipio no perciba prima adicional por ningún motivo, el servicio se financiará con los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General y de los recursos de Lotto en Línea recaudados durante la respectiva vigencia fiscal, que no sean requeridos para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud, de la respectiva entidad territorial, bien sea porque no tiene pasivo pensional o dicho pasivo se encuentra plenamente financiado.

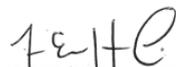
Parágrafo. El FONPET girará los recursos de Lotto en Línea a los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con el reglamento que establezca el Gobierno nacional.

Artículo 5°. *Sanciones.* El uso inadecuado o irracional del auxilio de los servicios de transporte, alojamiento y manutención, así como el suministro de información falsa o fraudulenta por parte de cualquiera de las instituciones públicas o privadas que participan en el desarrollo del programa social definido en la presente ley, acarrearán sanciones previstas en los artículos 130 y 131 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas aplicables. Sin perjuicio de las demás sanciones administrativas,

fiscales, disciplinarias y penales por conductas en el manejo de los recursos públicos.

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

Con sentimiento de respeto y consideración,


H.R. JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
Coordinador Ponente


H.R. OSCAR OSPINA QUINTERO
Ponente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO

DE LEY NÚMERO 209 DE 2017 CÁMARA Y 98 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al sistema general seguridad social en salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.

(Aprobado en la Sesión del 6 de junio de 2018 en la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 39)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto crear el servicio social complementario adscrito al Sistema General de Seguridad Social en Salud que financie el transporte, alojamiento y manutención para el paciente y un acompañante cuando requiera de la atención de un servicio de salud en las condiciones previstas en la presente ley.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se dirige a entidades promotoras de salud, entidades responsables del pago y la entidad administradora de los recursos del sistema de seguridad social en salud a fin de programar, planear y diseñar la forma eficiente de atender dichas eventualidades, cuando:

i) El usuario deba trasladarse a un municipio diferente al de su residencia o conurbación para recibir los servicios de salud ya sea porque no es posible prestarlos con oportunidad o no existan en el municipio de su residencia;

ii) Que el paciente esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y pertenezca a los niveles I o II del Sistema de Información para Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén);

iii) Cuando el paciente o su núcleo familiar no cuenta con medios económicos para cubrir los gastos de transporte, manutención o alojamiento;

iv) El programa cubre al acompañante, cuando bajo criterio del médico tratante, el paciente sea totalmente dependiente de un tercero para su desplazamiento y requiera atención permanente

para garantizar su integridad física y el ejercicio adecuado de sus labores cotidianas.

Artículo 3°. Las entidades promotoras de salud, en su calidad de aseguradoras y, en cumplimiento, de sus funciones, especialmente las señaladas en el artículo 178 de la Ley 100 de 1993 serán las encargadas de la organización logística, administración de los recursos y de la operación del servicio social complementario al que se refiere la presente ley.

Artículo 4°. *Financiación.* Con motivo de la unificación de los planes de beneficios y el principio de equidad y cobertura universal, el transporte del paciente y su acompañante se garantizará con las primas adicionales que el municipio reciba para zona especial por dispersión geográfica. En caso de que el municipio no reciba dicha UPC diferencial, el servicio se garantizará con las primas adicionales por conurbación, por zona alejada del continente o concentración de riesgo etario. El servicio complementario de transporte del acompañante podrá causar un copago o cuota moderadora, según el caso.

La manutención y alojamiento podrán prestarse en sitios de estancia no hospitalaria bajo el concepto de medicina domiciliaria como prestación sin cobertura a cargo de la UPC.

En caso de que el municipio no perciba prima adicional por ningún motivo, el servicio se financiará con los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General y de los recursos de Lotto en Línea recaudados durante la respectiva vigencia fiscal, que no sean requeridos para el financiamiento del pasivo pensional del sector salud, de la respectiva entidad territorial, bien sea porque no tiene pasivo pensional o dicho pasivo se encuentra plenamente financiado.

Parágrafo 1°. El Fonpet girará los recursos de Lotto en Línea a los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con el reglamento que establezca el Gobierno nacional.

Artículo 5°. *Sanciones.* El uso inadecuado o irracional del auxilio de los servicios de transporte, alojamiento y manutención, así como el suministro de información falsa o fraudulenta por parte de cualquiera de las instituciones públicas o privadas que participan en el desarrollo del programa social definido en la presente ley, acarreará sanciones previstas en los artículos 130 y 131 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas aplicables. Sin perjuicio de las demás sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias y penales por conductas en el manejo de los recursos públicos.

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


H.R. JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Coordinador Ponente


H.R. OSCAR OSPINA QUINTERO
Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2017 CÁMARA

por la cual se dictan medidas laborales en favor de los conductores de motocicletas y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fundamental, establecer a cargo de las entidades territoriales, un plan que promueva la migración de actividad económica del mototaxismo, por la práctica de otra actividad económica autorizada por la ley, sin la imposición de sanciones pecuniarias, administrativas ni penales que pudiera acarrear el desarrollo del mototaxismo.

II. ANTECEDENTES

Este Proyecto de ley ordinaria fue radicado el pasado 27 de septiembre por los honorables Senadores Fernando Nicolás Araújo, Daniel Alberto Cabrales Castillo, y por los honorables Representantes Wilson Córdoba Mena y Carlos Alberto Cuero Valencia. Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 162 de 2017 y designada la suscrita como ponente única para su primer debate en la Comisión Séptima de Cámara.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 162 de 2017 Cámara, consta actualmente de (5) artículos, incluida la vigencia, referentes a aspectos que se señalarán a continuación:

Artículo 1°. Trata el objeto de la ley.

Artículo 2°. Define “Migración de la actividad económica” y “mototaxismo”.

Artículo 3°. Establece el llamado Censo del motociclista, autorizando a las Entidades territoriales para que realicen por una sola vez el censo a la población que sea propietaria, arrendataria, conductor regular y usuario regular de motocicletas dentro de su jurisdicción, también establece que la metodología de este censo la establezca el (DANE).

Artículo 4°. Plantea el plan de migración de actividad económica para prestadores del mototaxismo y su contenido, el cual estará a cargo de las Entidades Territoriales, dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley; también establece al Ministerio de trabajo como encargado de realizar inspección, vigilancia y control sobre el diseño, implementación y ejecución de este plan.

Artículo 5°. Vigencia.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El presente proyecto de ley, del que trata esta ponencia, es de iniciativa legislativa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992. Y adicionalmente acoge los

principios de iniciativa parlamentaria, formalidad en publicidad, unidad de materia y título de ley, contenidos en los artículos 150, 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política.

A. Constitución Política

“Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho 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 (...)”.

“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

“Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

“Artículo 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra”

“Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

V. CONSIDERACIONES GENERALES

El mototaxismo en nuestro país representa un problema social, esto debido a que (1) es una actividad ilícita de transporte que utilizan para trabajar miles de colombianos, ante la imposibilidad de obtener un trabajo formal; aunado a lo anterior, (2) los usuarios están prefiriendo este medio de transporte por ser más económico que los buses colectivos o taxis, sin importar su inseguridad o la inexistencia de pólizas de responsabilidad en caso de accidente; así como (3) la relación entre la criminalidad y este medio informal de transporte público que se ha evidenciado en algunos departamentos del país.

Con este proyecto de ley se quiere dar una solución armónica al mototaxismo, una alternativa

que no implique prohibir este servicio por medio de un decreto como se ha tenido que hacer a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, que es un recurso que lo frenará por un tiempo, pero no lo eliminará; lo que se busca es que estas personas puedan migrar a una actividad económica lícita y digna, ya que de manera desesperada buscaron en el mototaxismo la fuente de ingresos que el mercado laboral no les ofrecía, a pesar de los riesgos que representa y del problema social que implica.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario facultar a las Entidades territoriales para que realicen una caracterización de los usuarios de motocicletas en su respectiva jurisdicción, con el fin de que puedan generar estímulos focalizados en procura de una movilidad laboral de dicha población.

El resultado será la disminución del uso de la motocicleta en actividades ilícitas, como el mototaxismo, la profesionalización de las actividades y labores que requieren el uso de este vehículo, formalizando así un sector del empleo en el país, generando un mayor incremento de ingresos formales a los hogares que dependen económicamente de la motocicleta.

Para ello, se propone realizar un censo demográfico local, bajo los parámetros que establezca el Gobierno Nacional (DANE). Es decir, las Entidades Territoriales tendrán a su cargo el esfuerzo de caracterizar a los propietarios, usuarios y demás personas que dependen del uso de la motocicleta, con el fin de establecer la población que será beneficiaria del Plan de Migración de la actividad económica.

IMPACTO SOCIAL DE LAS MOTOCICLETAS EN COLOMBIA

A partir del diagnóstico realizado por el sector privado, en ausencia de cifras oficiales de los gobiernos nacionales y locales, sobre el impacto social de las motocicletas se desprenden importantes conclusiones, las cuales se replican en esta iniciativa como método para validar el alcance de aplicación de este proyecto de ley.

Según el estudio realizado por la Cámara de la Industria Automotriz de la ANDI publicado en junio del año 2017, se destaca el importante incremento del uso de la motocicleta en Colombia como una de las variables que ha permitido dinamizar la economía nacional. Igualmente, desde el punto de vista social, la motocicleta se ha venido afianzando como una herramienta que posibilita mayor inclusión social para las personas de los estratos bajos.

Subraya el estudio que según *“la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, ECV, realizada anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, muestra cómo los hogares han incrementado la tenencia de este tipo de bienes en el tiempo, al pasar del 8,5% de los hogares en 2003, al 15,1% en 2008, al 15,9%*

en 2010, al 26,1% en 2015 y proyectado a más del 28% en 2016 (Proyección ANDI, considerando tendencia de los últimos años en las ECV del DANE). El año pasado, la motocicleta logró establecerse en más de 4,1 millones de hogares colombianos (Proyección ANDI, considerando tendencia de los últimos años en las ECV del DANE), y más del 15% de esos hogares en los estratos 2 y 3 tenían más de uno de estos vehículos (Proyección ANDI, considerando tendencia de los últimos años en las ECV del DANE).

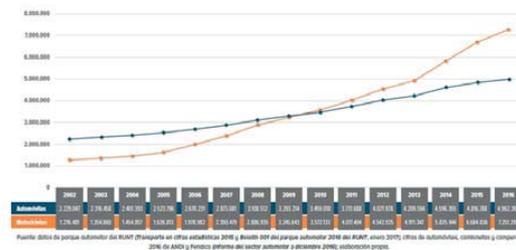
De otra parte, el acceso a la moto se ha generalizado entre los estratos económicos más bajos, casi el 54% de los nuevos compradores de motos en el año 2016 pertenecían a hogares de los estratos 1 y 2 (ANDI, resultado de encuestas del Comité de Ensambladoras de Motocicletas de la Cámara de la Industria Automotriz, 2016.). Al ser el vehículo utilizado por un número significativo de personas en los estratos más bajos, se puede considerar como un elemento importante de inclusión social y, por lo tanto, como un mecanismo clave en la lucha contra la pobreza. La motocicleta adquiere cada año mayor presencia en los hogares colombianos con un crecimiento entre los años 2003 y 2016 estimado en más del 200%.

La importancia social de las motocicletas es incuestionable. En 2016, de los nuevos compradores de motos, el 59% está empleado y el 32,9% trabaja como independiente; muchos de ellos indican que usan su motocicleta como herramienta de trabajo (ANDI, resultado de encuestas del Comité de Ensambladoras de Motocicletas de la Cámara de la Industria Automotriz, 2016.). Ese mismo año, en lo que respecta a las motivaciones que tienen los colombianos a la hora de adquirir una motocicleta, se encontró que el 75,6% lo hizo como una alternativa para su transporte diario y es de resaltar que el 22,4% compró su moto para aumentar ingresos, o sea, como una alternativa para generar recursos adicionales para sus familias (ANDI, resultado de encuestas del Comité de Ensambladoras de Motocicletas de la Cámara de la Industria Automotriz, 2016.). Cerca del 15% de las motocicletas, representando aproximadamente dos millones de personas y sus familias, son usadas como herramientas de trabajo (ANDI, resultado de encuestas del Comité de Ensambladoras de Motocicletas de la Cámara de la Industria Automotriz, 2016.).”

De acuerdo a ese análisis, el impacto social del uso de las motocicletas está por la senda de un incremento vertiginoso, pues este vehículo, más allá de solucionar los inconvenientes de transporte y movilidad en las grandes ciudades del país, es un instrumento de inclusión social que sirve para generar ingresos a las familias más necesitadas del país. Además, la producción en el país de motos, es el 94% de la participación del mercado, catalogándolo como una industria que genera

empleo formal en las diferentes cadenas de valor del producto.

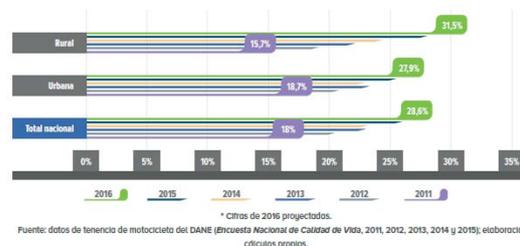
Ilustración 1. Crecimiento del parque automotor de automóviles y motocicletas 2002 - 2016



Fuente: Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país Estudio del sector. 2017

Como se muestra en el Ilustración 1. Crecimiento del parque automotor de automóviles y motocicletas 2002 - 2016, el parque automotor de motocicletas ha venido en un crecimiento vertiginoso desde finales del año 2009 pasando de una participación del 44,5% al 56,25 para el año 2016, en el último años con un parque de 7.251.297 motocicletas frente al parque de 4.962.265 de automóviles en el país. Mostrando así, que el uso de la motocicleta es un factor social propio para el 14,8% de la población del país.

Ilustración 2. Tenencia motocicleta rural y urbana, total nacional, 2011 - 2016



Fuente: Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país Estudio del sector. 2017

Además, considerando el incremento del parque de motocicletas, es relevante destacar que para el año 2016 la tenencia de este vehículo, el cual de acuerdo a la Ilustración 2. Tenencia motocicleta rural y urbana, total nacional, 2011-2016, la población rural con el 31,5% muestra la mayor participación de tenencia de la moto, frente al 27,9% de la población urbana. Lo anterior, lleva a comprender que para el campo la motocicleta es una variable que posibilita la disminución de brechas sociales.

Entonces, el crecimiento del parque de motocicletas en el país, y por ende el uso de este medio de transporte, es explicado por los beneficios que conlleva a los usuarios. Así, la mayor eficiencia en movilidad bien sea por espacio o por tiempo, el

ahorro en combustibles, la sensación de libertad y el bajo costo de adquisición, son los beneficios directos que una persona observa, al momento de tomar la decisión de adquirir este bien.

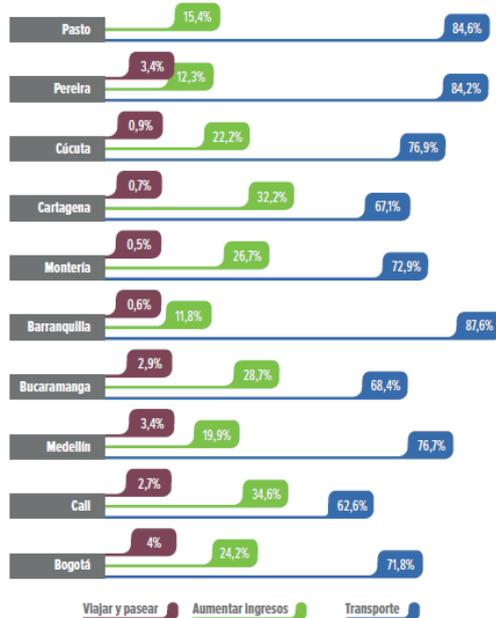
Ilustración 3. Uso de la motocicleta por los compradores de motocicletas nuevas, 2011-2012 vs 2015-2016



Fuente: encuestas 2016 Comité de Ensambladoras de Motocicletas de la Cámara de la Industria Automotriz, ANDI.

Por su parte, el uso de la motocicleta se convierte en una oportunidad para que los ingresos de los hogares aumenten, ya bien por el ahorro de sus costos asociados, o bien, porque tienen más acceso al trabajo y la obtención de réditos en diferentes actividades económicas. Refiere el informe, que en el año 2016 casi el 22,4% de quienes adquieren motocicleta lo hacen para aumentar los recursos para su hogar. (Ver Ilustración 3. Uso de la motocicleta por los compradores de motocicletas nuevas, 2011-2012 vs 2015-2016) “Las motos se usan principalmente para transporte, aunque también para trabajar; ambos usos suman el 97,6% del total de la utilización de estos vehículos en el país.”

Ilustración 4. Uso de la motocicleta por los compradores de motocicletas nuevas, varias ciudades, 2016

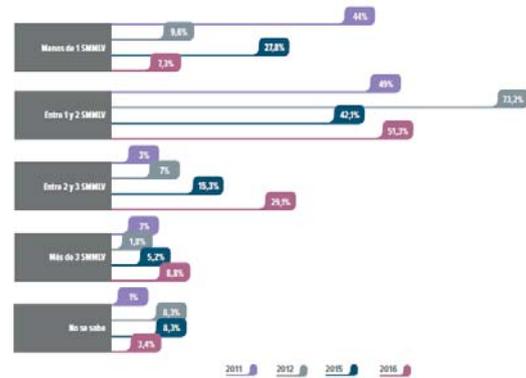


Fuente: encuestas 2016 Comité de Ensambladoras de Motocicletas de la Cámara de la Industria Automotriz, ANDI.

Fuente: Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país Estudio del sector. 2017

Al ver el comparativo por ciudades (Ver Ilustración 4. Uso de la motocicleta por los compradores de motocicletas nuevas, varias ciudades, 2016), el porcentaje del uso de la motocicleta nueva para aumentar ingresos se sitúa en la media, respecto de transporte y recreación. Por su parte, Cartagena muestra que un 32,2% de los usuarios de motos, la adquirieron con el fin de generar ingresos a sus hogares, está por debajo de Cali con 34,6% y muy por encima de Barranquilla y Bogotá, con el 11,8% y 24,2% respectivamente.

Ilustración 5. Nivel de ingresos de los motociclistas compradores de motocicletas nuevas, 2011-2012 vs. 2015-2016



Fuente: encuestas 2016 Comité de Ensambladoras de Motocicletas de la Cámara de la Industria Automotriz, ANDI.

Fuente: Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país Estudio del sector. 2017

Además, al analizar el nivel de ingresos de los usuarios de motocicletas nuevas (Ver Ilustración 5. Nivel de ingresos de los motociclistas compradores de motocicletas nuevas, 2011-2012 vs. 2015-2016) se muestra como los segmentos de población de menores ingresos entre el 2011 y 2012 representaban el mayor porcentaje de compradores, para 2015 y 2016 el porcentaje de compradores nuevos, pese a que siguen siendo de menores ingresos, la situación de ingresos de estos se ve mejorado. Concluye el informe que “el uso del vehículo ha permitido a los motociclistas generar alternativas reales de ingreso.”

Sin embargo, según la CAF (CAF, La motocicleta en américa latina: caracterización de su uso e impactos en la movilidad en cinco ciudades de la región, 2015) “la motocicleta como herramienta de trabajo en mensajería y mototaxismo hace parte del mercado laboral y del transporte informal en algunos países. De acuerdo con un estudio realizado en Sincelejo, Colombia, un 38% de los nuevos compradores declara que

utiliza la motocicleta como herramienta para aumentar sus ingresos, ofreciendo principalmente servicios de mensajería o taxi (Sánchez, 2011)”.

Y expone que “*el fenómeno del mototaxismo explica la importancia que recobran las motocicletas hoy en día frente a la oportunidad de aumentar los ingresos personales o familiares, dado que ofrece servicios de transporte más baratos y más rápidos que los demás servicios disponibles; esto último, dada la posibilidad de moverse entre automóviles y la falta de controles y regulaciones que dejan este servicio a la libre oferta y la demanda. Este es el caso de Colombia y Brasil donde en los últimos años el aumento de las ventas de motocicletas ha ido de la mano del incremento del mototaxismo (Sánchez, 2011; Vasconcellos, 2008).*”

En síntesis, es necesario que las Autoridades caractericen de manera local el uso de la motocicleta, con el fin de profesionalizar dichas labores y, en las respectivas jurisdicciones, se logre un mayor acceso al empleo formal y la generación de ingresos a las familias colombianas. Por otro lado, es esencial entender que la actividad del mototaxismo en Colombia es ilegal, habida cuenta que no se encuentra reglamentada como un servicio público. Lo anterior, reduce a los jóvenes las posibilidades de participar en una labor reglamentada y lícita, abriendo el camino para que permanezcan en la ilegalidad imposibilitando su inclusión social.

Concepto Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, allegó a la Comisión Séptima un concepto sobre este proyecto de ley, en el cual manifiesta que “*este Departamento de manera mensual realiza una operación estadística que permite la medición de distintas características demográficas de la población ocupada en el país, en particular transporte de pasajeros no regular por vía terrestre en motocicleta, en lugar de la encuesta demográfica de la que trata el parágrafo 1° del artículo 3° del proyecto de ley, se propone contar con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*”.

“*Esta es una encuesta con recolección de información a los hogares en todo el territorio nacional, que se hace de forma continua durante todos los meses del año. Tiene como objetivo principal proporcionar información básica sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país, así como de las características sociodemográficas de la población colombiana, permitiendo caracterizar a la población según el sexo, edad, el parentesco, nivel educativo, a la afiliación al sistema de seguridad social en salud entre otros*”.

“*(...) la GEIH dispone de datos para las personas ocupadas que llevan a cabo una*

actividad de transporte no regular de pasajeros por vía terrestre, y en especial, a los realizados en motocicleta. Con esta información, se puede realizar un seguimiento de esta población en sus distintas características socio-demográficas, como, por ejemplo, en lo que tiene relación con:

- *El número de “horas normalmente trabajadas” y de “horas efectivamente trabajadas” de cada persona ocupada en su empleo principal durante la semana de referencia (semana inmediatamente anterior a la realización de la encuesta), ya sea en calidad de asalariado, independiente o trabajador sin remuneración.*
- *Número de horas adicionales que se desean trabajar en la semana, para el total de ocupados.*
- *Razón principal por la que se trabaja menos de 40 horas en la semana de referencia, para el total de ocupados.*
- *Cotización a pensión.*
- *Ingresos laborales.*
- *Niveles de educación aprobados.*
- *Título obtenido de educación.*
- *Asistencia a un plantel educativo.*
- *Afiliación al sistema de seguridad social en salud.*
- *Al tipo de régimen al que contribuye.*
- *Quién paga por la afiliación.*
- *Otras actividades no remuneradas.*

“*En este sentido, se puede establecer que a través de la GEIH se obtiene la medición de la población que realiza actividad de transporte no regular de pasajeros por vía terrestre, en particular, las realizadas en motocicleta y sus distintas características socio-demográficas de este grupo poblacional en específico, cuya metodología empleada en la misma permite identificar el aspecto demográfico de las personas que realizan una actividad económica en motocicleta para transportar pasajeros a cambio de una retribución de dinero o en especie*” (subrayado fuera del texto).

Todas las sugerencias presentadas por el DANE fueron aplicadas a la presente ponencia de primer debate.

Concepto Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte manifiesta que “*es positiva la presente iniciativa que propende por ofrecer efectivamente actividades alternativas a los conductores dedicados al mototaxismo*” teniendo en cuenta que “*el mototaxismo ha sido y será una preocupación para este sector debido a que es un fenómeno creciente en los servicios de transporte informal e ilegal por la prestación del servicio en vehículos particulares (...) Así es importante que se brinde a los ciudadanos la posibilidad efectiva de encontrar opciones laborales acordes con el ordenamiento jurídico*”.

Sin embargo, afirmó que el método propuesto para censar a la población establecido en el proyecto no es eficaz, en la medida que se trata de un universo gigantesco de posibles beneficiarios que incluye: propietarios, arrendatarios, conductores

y usuarios regulares de motocicletas. También sugiere limitar en el tiempo los beneficios del artículo 4° del proyecto.

Se tuvieron en cuenta las sugerencias y se adecuó el texto del proyecto de ley.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY 162 DE 2017 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
“por la cual se dictan medidas laborales en favor de los conductores de motocicletas y se dictan otras disposiciones”.	“por la cual se dictan medidas <u>de migración de actividad económica para los prestadores del mototaxismo</u> y se dictan otras disposiciones”.	Se ajustó el título del proyecto de acuerdo a su contenido.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer estímulos para la migración de la actividad económica de los conductores de motocicletas que se encuentran desempeñando la actividad del mototaxismo.		
Artículo 2°. Definición. Para efectos de la presente ley, se entenderán las siguientes definiciones: - Migración de la actividad económica: Derecho de la población que consiste en cambiar, por una sola vez, la práctica de la actividad del mototaxismo por la práctica de otra actividad económica autorizada por la ley, sin la imposición de sanciones pecuniarias, administrativas ni penales por el desarrollo de la actividad económica informal. - Mototaxismo: Servicio informal que es prestado por una persona, que depende del uso de la motocicleta como vehículo transportador, con el objeto de trasladar de un lugar a otro, a uno o varios pasajeros, cuya contraprestación es definida en dinero y entregada por cualquier medio de pago, de la cual subsiste el prestador del servicio y su núcleo familiar.	Artículo 2°. Definición. Para efectos de la presente ley, se entenderán las siguientes definiciones: - Migración de la actividad económica: Derecho de la población que consiste en cambiar, por una sola vez, la práctica de la actividad del mototaxismo por la práctica de otra actividad económica autorizada por la ley, sin la imposición de sanciones pecuniarias, administrativas ni penales por el desarrollo de la actividad económica informal. - Mototaxismo: Servicio informal que es prestado por una persona, que depende del uso de la motocicleta como vehículo transportador, con el objeto de trasladar de un lugar a otro, a uno o varios pasajeros, <u>a cambio de una retribución de dinero o en especie, de la cual subsiste el prestador del servicio y su núcleo familiar.</u>	Se ajustó el concepto de mototaxismo, tal como sugirió el DANE, ajustándola para que sea acorde con los términos que se emplean en el marco de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
Artículo 3°. Censo del motociclista. Con el fin de determinar los beneficiarios del Plan de Incentivo de Migración de la actividad económica para prestadores del mototaxismo autorícese a las Entidades Territoriales para que dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley realicen por una sola vez el censo a la población que sea propietaria, arrendataria, conductor regular y usuario regular de motocicletas dentro de su jurisdicción. Parágrafo 1°. La metodología para la encuesta demográfica que trata el presente artículo será definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), quien deberá reglamentarlo en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.	Artículo 3°. Censo del mototaxista. Con el fin de determinar los beneficiarios del Plan de Incentivo de Migración de la actividad económica para prestadores del mototaxismo autorícese a las Entidades Territoriales para que dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley <u>recopilen la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para determinar el censo de la población que sea propietaria, arrendataria, y conductor regular y usuario regular de motocicletas utilizadas para transportar pasajeros a cambio de una retribución de dinero o en especie,</u> dentro de su jurisdicción. Parágrafo 1°. <u>La metodología para recopilar esta información con la Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) que trata el presente artículo será definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), quien deberá reglamentarlo en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</u>	Se ajustó el título del censo, de acuerdo con el contenido del proyecto, así como la encuesta establecida en este artículo 3° tal como lo sugirió el DANE, reemplazando la encuesta demográfica que se establecía, por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) que actualmente se hace de forma continua durante todos los meses del año.

PROYECTO DE LEY 162 DE 2017 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Artículo 4°. Plan de migración de la actividad económica. A cargo de las Entidades Territoriales y por iniciativa del alcalde, los Concejos Municipales o Distritales dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley podrán establecer el Plan de Incentivo de Migración de la actividad económica para prestadores de mototaxismo dentro de su jurisdicción.</p> <p>Para los beneficiarios pertenecientes al censo del motociclista conforme al artículo 3° de la presente ley, el Plan contendrá, entre otros, lineamientos y beneficios económicos de Migración de la actividad económica para la población que desarrolla la actividad del mototaxismo por aquellos oficios y labores autorizadas por la ley y deberá establecer acciones de seguimiento y evaluaciones periódicas. Además, y de manera prioritaria, con el fin de especializar los oficios y labores, el Plan atenderá la capacitación permanente de quienes se desempeñen en los mismos, para lo cual la entidad territorial establecerá convenios con instituciones, públicas o privadas, que ofrezcan programas de formación técnica, tecnológica, complementaria y no formal.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Trabajo realizará las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el diseño, implementación y ejecución del Plan que trata el presente artículo, sin interesar la Entidad Territorial que lo desarrolle.</p>	<p>Artículo 4°. Plan de migración de la actividad económica. A cargo de Las Entidades Territoriales, <u>podrán</u> por iniciativa del alcalde, <u>presentar ante</u> los Concejos Municipales o Distritales dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, <u>podrán establecer</u> el Plan de Incentivo de Migración de la actividad económica para prestadores de mototaxismo dentro de su jurisdicción.</p> <p>Para los beneficiarios pertenecientes al censo del mototaxista conforme al artículo 3° de la presente ley, el Plan contendrá, entre otros, lineamientos y beneficios económicos <i>temporales</i> de Migración de la actividad económica para la población que desarrolla la actividad del mototaxismo por aquellos oficios y labores autorizadas por la ley y deberá establecer acciones de seguimiento y evaluaciones periódicas. Además, y de manera prioritaria, con el fin de especializar los oficios y labores, el Plan atenderá la capacitación permanente de quienes se desempeñen en los mismos, para lo cual la entidad territorial establecerá convenios con instituciones, públicas o privadas, que ofrezcan programas de formación técnica, tecnológica, complementaria y no formal.</p> <p>Parágrafo 1°: El Ministerio de Trabajo realizará las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el diseño, implementación y ejecución del Plan que trata el presente artículo, sin interesar la Entidad Territorial que lo desarrolle.</p>	<p>Se estableció que los beneficios económicos son temporales, tal como sugirió el Ministerio del Transporte en su concepto.</p>
<p>Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>		

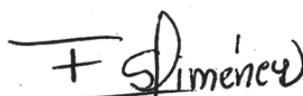
VII. +IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VIII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 162 de 2017 Cámara conforme al texto original presentado.

De la honorable Representante,


ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ
 Coordinadora Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2017 CÁMARA

por la cual se dictan medidas de migración de actividad económica para los prestadores del mototaxismo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer estímulos para la migración de la actividad económica de los conductores de motocicletas que se encuentran desempeñando la actividad del mototaxismo.

Artículo 2°. Definición. Para efectos de la presente ley, se entenderán las siguientes definiciones:

Migración de la actividad económica: Derecho de la población que consiste en cambiar, por una sola vez, la práctica de la actividad del mototaxismo por la práctica de otra actividad económica autorizada por la ley, sin la imposición de sanciones pecuniarias, administrativas ni

penales por el desarrollo de la actividad económica informal.

Mototaxismo: Servicio informal que es prestado por una persona, que depende del uso de la motocicleta como vehículo transportador, con el objeto de trasladar de un lugar a otro, a uno o varios pasajeros, *a cambio de una retribución de dinero o en especie, de la cual subsiste el prestador del servicio y su núcleo familiar.*

Artículo 3°. *Censo del mototaxista.* Con el fin de determinar los beneficiarios del Plan de Incentivo de Migración de la actividad económica para prestadores del mototaxismo autorícese a las Entidades Territoriales para que dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley *recopilen la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para determinar el censo de la población que sea propietaria, arrendataria, y conductor regular de motocicletas utilizadas para transportar pasajeros a cambio de una retribución de dinero o en especie, dentro de su jurisdicción.*

Parágrafo. *La metodología para recopilar esta información con la Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) que trata el presente artículo será definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-, quien deberá reglamentarlo en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

Artículo 4°. *Plan de migración de la actividad económica.* Las Entidades Territoriales, podrán por iniciativa del alcalde, presentar ante los Concejos Municipales o Distritales, dentro de los

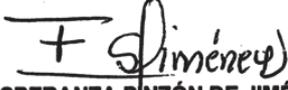
dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Plan de Incentivo de Migración de la actividad económica para prestadores de mototaxismo dentro de su jurisdicción.

Para los beneficiarios pertenecientes al censo del artículo 3° de la presente ley, el Plan contendrá, entre otros, lineamientos y beneficios económicos *temporales* de Migración de la actividad económica para la población que desarrolla la actividad del mototaxismo por aquellos oficios y labores autorizadas por la ley y deberá establecer acciones de seguimiento y evaluaciones periódicas. Además, y de manera prioritaria, con el fin de especializar los oficios y labores, el Plan atenderá la capacitación permanente de quienes se desempeñen en los mismos, para lo cual la entidad territorial establecerá convenios con instituciones, públicas o privadas, que ofrezcan programas de formación técnica, tecnológica, complementaria y no formal.

Parágrafo. El Ministerio de Trabajo realizará las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el diseño, implementación y ejecución del Plan que trata el presente artículo, sin interesar la Entidad Territorial que lo desarrolle.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ
 Coordinadora Ponente

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 328 DE 2017 CÁMARA, 182 DE 2016 SENADO

por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio 12 de 2018

Honorable Senador de la República

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente Senado de la República

Congreso de la República

Honorable Representante a la Cámara

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016 Senado, por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la

Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.

Respetados Presidentes:

Conforme a la designación efectuada por la honorables Presidencias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República de Colombia y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos integrantes Conciliadores del informe final al proyecto de Ley denominado en el asunto del presente documento, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las plenarias de Cámara de Representantes y Senado de la República, el presente Informe de Conciliación **al Proyecto de ley número 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016 Senado, por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones,** para que continúe su tránsito correspondiente conforme lo dispone la ley.

El presente proyecto de ley fue aprobado por la plenaria de Cámara de Representantes el día cinco

(5) de junio de 2018. En la plenaria de Senado de la República fue aprobado el día veinte (20) de junio de 2017.

Después de analizar el contenido de los textos aprobados en ambas corporaciones, hemos llegado a la conclusión que frente al texto aprobado por la Plenaria de Cámara de Representantes, este acoge a plenitud los criterios debatidos y aprobados en el Senado de la República, manteniendo el espíritu de la iniciativa.

Por obedecer a un proyecto de cualidades intrínsecas a la celebración del Bicentenario de la independencia de la República de Colombia, consideramos acoger el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes, así como del título aprobado por esta corporación, considerando que las modificaciones realizadas complementan, enriquecen y fortalecen el contenido del mismo, resaltando la participación de las diferentes bancadas de cada uno de los partidos en el trámite efectuado.

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 328 DE 2017 CÁMARA, 182 DE 2016 SENADO

por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto vincular a la Nación en la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, a su vez, se rinde homenaje y declara patrimonio cultural de la Nación a los municipios que hicieron parte de la **Ruta Libertadora**.

Artículo 2°. *Declaratoria de los municipios beneficiarios.* Declárese a los municipios que hicieron parte de la ruta libertadora beneficiarios de los planes, programas y obras de desarrollo definidos en esta ley, exaltando su valor patriótico y aporte histórico para la Patria.

Arauca, Tame, Hato Corozal, Paz de Ariporo, Pore, Támara, Nunchía, Paya (Morcote), Pisba, Labranzagrande, Socotá (Pueblo Viejo-Quebradas), Socha, Tasco, Beteitiva, Corrales, Gámeza, Tutuzá, Belén, Cerinza, Santa Rosa de Viterbo, Corrales, Tibasosa, Busbanzá, Floresta, Duitama (Bonza), Paipa (Pantano de Vargas), Tópaga, Toca, Chivatá, Soracá, Tunja -(Puente de Boyacá)- Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá, Suesca, Gachancipá, Tocancipá, Chía (Puente del Común) y el Centro Histórico de Bogotá, pertenecientes a la ruta de la Campaña Libertadora de 1819.

Artículo 3°. *Autorización.* Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y de la legislación vigente, incorpore dentro del

Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 4°. *Fundamentación de los planes.* Los planes y programas que se establecen en la presente ley, y frente a los cuales el Gobierno nacional tiene autorización para incluir en las próximas vigencias presupuestales, tendrán fundamentación técnica en las Secretarías de Planeación de los departamentos para que guarden coherencia con los planes departamentales de Desarrollo.

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones aquí contenidas serán aplicables a los municipios descritos en el artículo 2° de la presente ley en acatamiento a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Artículo 6°. *Monumentos.* Además de las obras y acciones que implica esta declaratoria, se autoriza al Gobierno nacional para disponer las correspondientes apropiaciones presupuestales para la remodelación y embellecimiento de los monumentos del Pantano de Vargas, el Puente de Boyacá, el Parque de los Mártires y el Bosque de la República en Tunja y de lo existentes a lo largo de la Ruta de la Campaña Libertadora de 1819, en concordancia con los planes especiales de manejo y protección que estén vigentes (que se estén reformando) o que deban realizarse a cargo del Ministerio de Cultura.

Artículo 7°. *De la Ruta Libertadora.* Corresponde al trayecto por las respectivas poblaciones donde tuvieron resguardo las tropas bolivarianas, durante la Campaña Libertadora emprendida por Simón Bolívar a principios de 1819 para liberar la Nueva Granada (actual Colombia) del dominio español y para la fundación de la primera república de Colombia conocida comúnmente como la Gran Colombia.

Artículo 8°. *Planes y programas.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales los siguientes planes y programas para la protección especial del paisaje, las fuentes de agua, ríos, bosques y páramos, la flora y fauna silvestre, en todos los municipios beneficiarios de la presente ley. Se establecerán en sus planes de desarrollo una política pública ambiental para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos y la política forestal.

a) *Plan piloto de tecnología, ciencia e innovación.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para investigación y desarrollo de programas de fomento y consolidación del sector económico y la instalación de la fibra óptica en los municipios beneficiarios de esta ley. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Administrativo de Ciencia,

Tecnología e Innovación serán los encargados de coordinar este plan.

b) *Plan piloto para la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la educación.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales los recursos necesarios para la dotación de tableros digitales interactivos, computadores, tabletas digitales y demás equipos informáticos, gratuidad en el servicio de banda ancha, capacitación de directivos docentes, docentes, administrativos y programas de apropiación digital en las instituciones educativas del sector público de los municipios señalados en el artículo 2° de la presente ley. Los ministerios de Educación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordinarán este plan.

c) *Programa de infraestructura en educación.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la construcción de megacolegios, recuperación de plantas físicas y equipamiento de bibliotecas y laboratorios de las instituciones educativas del sector público de los municipios por donde se realizó la Campaña Libertadora de 1819. El Ministerio de Educación coordinará este programa en cooperación con las respectivas entidades territoriales.

En el caso de construcción de nuevas aulas e instituciones educativas, estas llevarán nombres alusivos a la gesta libertadora.

d) *Programa de incentivos.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para crear programas de incentivos para el desarrollo del sector agropecuario que incluya vivienda digna para el campesino, facilidad de acceso a la educación superior por parte de los bachilleres que residan y laboren en el campo, crédito de fomento y promoción de la agroindustria. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Educación coordinarán este programa.

e) *Programa de ampliación y mejoramiento de la estructura vial.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la construcción del ferrocarril que intercomunique a los departamentos de la zona centro-oriental del país. El Ministerio de Transporte coordinará este programa, para lo cual deberá interactuar con la Región Administrativa y de planeación Especial (RAPE) de la zona central del país y el Ministerio de Minas y Energía.

f) *Plan integral de mejoramiento social en los municipios descritos en el artículo 2° de la presente ley.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la construcción de vivienda urbana y rural, saneamiento básico en lo urbano y rural y mejoramiento de las condiciones

de infraestructura y dotación biomédica de las instituciones integrantes de la red de salud. Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio; Agricultura y Desarrollo Rural y Salud coordinarán este programa.

La construcción de vivienda urbana y rural que se realice en este plan deberá guardar relación con los lineamientos de la política pública de vivienda.

g) *Programa de fortalecimiento turístico.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la promoción empresarial del sector y la pavimentación de los anillos o circuitos turísticos de cada departamento. Los Ministerios de Comercio Exterior, Industria y Turismo y Transporte coordinarán este programa.

h) *Programa de protección ambiental.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la protección de los recursos naturales no renovables, al igual que las zonas de páramos y la biodiversidad. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible coordinará la este programa en interacción con la Región Administrativa y de Planeación Especial, RAPE, de la zona central del país.

i) *Programa de capacitación y asistencia técnica y apoyo a la pequeña minería.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para brindar capacitación y asistencia técnica a la pequeña minería. El Ministerio de Minas y Energía coordinará este programa.

j) *Plan de apoyo a docentes.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para que los docentes de los municipios descritos en el artículo 2 de la presente ley adelanten estudios de maestría y doctorado. El Ministerio de Educación coordinará este programa en cooperación con las respectivas entidades territoriales.

k) *Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) del Bien de Interés Cultural (BIC) Capilla San Lázaro, Piedra de Bolívar, Loma de Los Ahorcados y su zona de influencia, ubicado en la ciudad de Tunja.*

l) *Plan de producción de documentación histórica.* El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para la edición o reimpresión de documentos escritos, elaboración de documentales sobre la Campaña Libertadora para ser entregados a las instituciones educativas y bibliotecas públicas del país. Los documentales deberán ser difundidos por los medios de difusión y portales del Estado. Para el efecto se integrará una Comisión Asesora que será la encargada de coordinar este trabajo; de esta comisión harán parte los ministros de Educación, Cultura y TIC o sus delegados, un representante de las universidades públicas de cada departamento y un

delegado de la Academia Colombiana de Historia y de cada una de las Academias de Historia de los cuatro departamentos.

m) *Plan Conmemorativo*. Bajo la dirección del Ministerio de Cultura y en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, las Gobernaciones de los departamentos a los que hoy pertenecen los municipios por donde se adelantó la Campaña Libertadora, y que están descritos en el artículo 2° de la presente ley, se realizarán eventos conmemorativos según cronograma que para el efecto se establezca, coincidentes con las fechas de las acciones significativas de esta gesta emancipadora. Dentro de dicha programación se incluirán exposiciones artísticas, conciertos y simulacros de las batallas del Pantano de Vargas y el Puente de Boyacá. El Gobierno nacional está autorizado para incluir dentro de las próximas apropiaciones presupuestales recursos para tal efecto. Dentro del programa se incluirá la cumbre de Presidentes de las Repúblicas de Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Panamá y Colombia el 7 de agosto del 2019 en el Puente de Boyacá.

n) *Plan de difusión conmemorativa*. Bajo la dirección del Ministerio de Cultura y en coordinación con las autoridades de los entes territoriales perteneciente a la Ruta de la Libertad se realizará una amplia difusión de esta conmemoración, tanto a nivel nacional como internacional.

Parágrafo. Los planes y programas contenidos en los numerales del a) al k) del artículo anterior deberán ser definidos en la reglamentación correspondiente con base en propuestas que para el efecto elaborarán y presentarán al Gobierno nacional las Secretarías de Planeación de cada departamento donde están ubicados los municipios descritos en el artículo 2° de la presente ley dentro de los tres meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 9°. *Comisión Especial Ruta Libertadora*. Créase una Comisión Especial encargada de apoyar al Gobierno nacional en el estudio y proceso de ejecución de los planes y programas, proyectos y acciones para la conmemoración del Bicentenario de la Campaña Libertadora que habrá de celebrarse en el año 2019.

Esta Comisión, además de lo establecido en el inciso anterior, realizará un acompañamiento y seguimiento a la ejecución de los recursos destinados para el Fondo Cultural que se establece en el artículo 13 de la presente ley.

Artículo 10. *Integración de la Comisión Especial Ruta Libertadora*. La Comisión estará integrada por:

- a) El Presidente de la República o su delegado, quien la presidirá;
- b) Los ministros de Cultura, Educación, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, medio ambiente y desarrollo sostenible y Defensa; o sus delegados;

c) Un Senador y un Representante a la Cámara, designados por las mesas directivas de cada corporación;

d) Los Gobernadores de los cuatro departamentos;

e) El Alcalde de Bogotá;

f) Y el Presidente de la Academia Colombiana de Historia.

Artículo 11. *Junta de Seguimiento*. Para adelantar las labores de promoción y seguimiento a la ejecución de la presente ley, en cada departamento se conformará una Junta Bicentenario con el objeto de hacer seguimiento a la ejecución de las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 12. *Conformación de la Junta de Seguimiento*. Está integrada por: el Gobernador, quien la presidirá; un delegado del Presidente de la República; un Senador y un representante a la Cámara, designados por las mesa directiva de la corporación respectiva; el rector de una universidad, designado por los rectores de las universidades existentes en cada jurisdicción departamental; un representante de la Academia de Historia, un representante de las Cámaras de Comercio de la jurisdicción de la Ruta de la Libertad, designado por consenso entre los Presidentes de las mismas; un representante de las organizaciones cívicas de la jurisdicción de la Ruta de la Libertad, designado por los presidentes de estas, quien actuará como Secretario Ejecutivo de la Junta y un representante de los alcaldes de la Ruta de la Libertad.

Artículo 13. *Del Fondo Cultural Ruta Libertadora*. Créase un Fondo Cultural con personería jurídica, denominado *Ruta Libertadora*, que tiene por fin contribuir a la ejecución de lo dispuesto en la presente ley, el Fondo estará conformado por los aportes, directos del tesoro nacional y los aportes del sector privado.

Artículo 14. *De la Administración del Fondo Cultural Ruta Libertadora*. Corresponde a la entidad que determine el Gobierno nacional la administración del Fondo Cultural *Ruta Libertadora*.

Artículo 15. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,


JORGE HERNANDO PEDRAZA GUTIÉRREZ
Senador de la República


CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
Representante a la Cámara


LEON ROBERTO BARÓN NEIRA
Senador de la República


CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ
Representante a la cámara

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECCIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2016 CÁMARA, 257 DE 2017 SENADO

por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

Bogotá, D. C., junio 12 de 2018.

Doctor.

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

Doctor.

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de la Comisión Accidental para estudio de objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia del Proyecto de ley número 113 de 2016 Cámara, 257 de 2017 Senado, por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido, la Comisión Accidental integrada por los Senadores Alexander López Maya, Éverth Bustamante García y los Representantes a la Cámara Santiago Valencia González y Álvaro Hernán Prada, designada para el estudio de las objeciones presidenciales del proyecto de ley de la referencia, se permite rendir el presente informe, a fin de someterlo a consideración de las honorables plenarias del Senado y de la Cámara de representantes, de conformidad con los artículos 167 de la Constitución Política y 66 de la Ley 5ª de 1992.

1. De las objeciones por inconstitucionalidad

1.1. Del derecho de las comunidades a participar en la adopción de decisiones

1.1.1. Argumentos del Gobierno nacional

El Gobierno nacional en su primer argumento recuerda que Colombia es un Estado Social de Derecho y transcribe el contenido del artículo primero de la Constitución, afirmando que es deber del Estado comprometerse con la tarea de facilitar “la participación de todos en las decisiones que los afectan.”

Afirma igualmente que la participación es un principio y un mecanismo al servicio de la ciudadanía que se encuentra ligado al carácter pluralista del Estado, de esta forma cita apartes

de la Sentencia T-475 de 2016 en relación a que la participación es un derecho fundamental que debe ser garantizado por las autoridades en cuanto a las decisiones que afectan o pueden afectar a los ciudadanos.

El último argumento en este punto utilizado por el Gobierno, consiste en reiterar que la participación que tienen los ciudadanos y comunidades étnicas tiene su fundamento en las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la OIT, convenio que hace parte del Bloque de Constitucionalidad, reiterando que los gobiernos están en la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar a las comunidades tribales las oportunidades para el pleno ejercicio del derecho de participación en los asuntos que les conciernen.

1.1.2. Respuesta a la objeción

Realmente no encontramos discrepancia o diferencia alguna en lo que afirma el Gobierno en este punto y la finalidad que pretende el proyecto de ley objetado, ya que en ningún momento la caracterización, como medida primaria y fundamental para avanzar con medidas reales y técnicas, en el diseño de planes, programas y proyectos encaminados a enfrentar las desigualdades que padece este importante sector de la población nacional, entra en contraposición, o pugna con los principios del Estado Social de Derecho, por el contrario, pretende lograr una plena identificación e individualización de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, para de este modo determinar las específicas condiciones y particularidades sociales en las que se encuentran estas poblaciones.

A su vez, el argumento expuesto por el Gobierno de la necesaria participación de los ciudadanos y las comunidades étnicas en virtud del Convenio 169 de la OIT, en nada discrepa con los objetivos del proyecto de ley, ya que una lectura concienzuda del proyecto evidencia que el mismo contiene tres objetivos fundamentales a saber:

1. La realización de la caracterización integral de la totalidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

2. Que la caracterización se realice periódicamente con el Censo Nacional de Población y Vivienda.

3. Que los resultados obtenidos de dicha caracterización sea el insumo fundamental y obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el orden nacional, departamental y municipal.

Así las cosas, el párrafo del artículo segundo consagra que para el diseño de los protocolos y de

los indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales, se hará convocatoria amplia, publicitada y abierta a las diferentes organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal para que participen en la construcción de los mismos.

En este sentido, como lo consagra el artículo 4° del proyecto, lo que se pretende, es que el Gobierno nacional, en concurso con las organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, establezcan el Plan Decenal de Política Pública para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, plan que incluirá estrategias puntuales de carácter educativo para combatir y enfrentar toda forma de discriminación racial o discriminación por pertenecer a determinada región del territorio nacional.

De este modo, no solo garantizamos que se pueda conocer con mayor grado de exactitud el número de población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal que habita en el país, sino, que mediante la participación de las organizaciones que los representan y de la caracterización, se dé a conocer la realidad de las condiciones actuales en que viven, en especial en materia de empleo, vivienda, salud, educación, seguridad social y cualquier otro indicador relevante que dé cuenta de la realidad socioeconómica que están viviendo, y de esta forma poder contribuir con propuestas y soluciones de tipo legislativo y administrativo que compensen la precaria situación que están viviendo millones de colombianos que integran estos grupos.

1.2. Del Derecho Fundamental a la Consulta Previa

1.2.1. Argumentos del Gobierno nacional

El Gobierno nacional comienza la intervención citando apartes de la Sentencia SU-039 de 1999, sobre la connotación de derecho fundamental que ostenta la consulta previa, de igual forma cita la Sentencia C-366 de 2011 para simplemente copiar los criterios de identificación de la afectación directa de una medida legislativa o administrativa que fijó la Corte los cuales son: *“(i) cuando la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas, como sucede con la explotación de recursos naturales; (ii) cuando a pesar que no se trate de esas materias, el asunto regulado por la medida está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas; y (iii) cuando a pesar de tratarse de una medida de carácter general, regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse bien una posible afectación,*

un déficit de protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine”.

1.2.2. Respuesta a la objeción

El tema de la consulta previa fue un concepto ampliamente discutido tanto en la elaboración del proyecto de ley, como en la discusión del mismo, debido a esto se adelantó una audiencia pública con representantes de la academia, del Ministerio del Interior, de la Secretaría Distrital de Gobierno, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Ecodesarrollo, en donde se concluyó, que si bien es cierto, podría ser un asunto sujeto a la práctica de una consulta previa, debía primero analizarse si efectivamente la iniciativa contenía un vínculo necesario con la definición de la *costumbre y conducta* de las comunidades afrodescendientes.

De esta forma y con la redacción del articulado, se evitó que el proyecto consagrara algún tipo de afectación directa a la comunidad negra, afro, palenquera o raizal, logrando que el objeto del proyecto sea la realización de una caracterización integral para conocer la cantidad de la población, y así poder identificar cuáles son las problemáticas que están sufriendo, y de esta manera en ningún momento se estaría provocando una “afectación irreversible de las prácticas tradicionales de las comunidades diferenciadas”¹, o que se afecten *“aspectos que tienen una vinculación intrínseca con la definición de la identidad étnica de dichos grupos”*²

Justo es decir, como lo expresó la misma Corte Constitucional, que *“no existe el deber de consulta cuando la medida legislativa no pueda predicarse de forma particular a los pueblos indígenas y tribales y, a su vez, el asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada.”*³

Igualmente, la Corte Constitucional ha establecido que la identificación de las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, dependen en cada caso concreto, sin embargo, reconoce que en cada uno de ellos se observa un patrón común, conforme al cual esta afectación se evalúa en términos de qué tanto incide la medida en la conformación de la identidad diferenciada del pueblo étnico. En ese orden de ideas, las decisiones de la Corte han concluido, aunque sin ningún propósito de exhaustividad, *que materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, son asuntos que deben ser objeto de consulta previa.*⁴

¹ Corte Constitucional Sentencia C-366 de 2011.

² Ídem.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

Así las cosas, afirmar que el proyecto de ley es objetado por inconstitucional al carecer de consulta previa, no resulta ajustado a lo establecido en la ley, ni a los planteamientos de la misma Corte Constitucional, ya que como se advirtió previamente el proyecto pretende únicamente la realización de la caracterización de este sector de la población, y jamás por este hecho se incidirá en la conformación de la identidad diferenciadora del pueblo étnico, o generar una afectación en su territorio.

1.3. El proyecto de ley

1.3.1. Argumentos del Gobierno nacional

El Gobierno nacional insiste en que la medida legislativa sí afecta directamente a una comunidad étnica, ya que, por el hecho de estar presente en el texto del proyecto de ley, por esa sola circunstancia, es menester adelantarse la consulta previa.

Igualmente, el gobierno afirma que como el artículo 1° del proyecto de ley, establece que la caracterización es para cierto grupo de la población nacional, se configura el requisito de afectación directa de las comunidades étnicas.

Posteriormente, consagra que dentro del trámite legislativo no se tiene evidencia del proceso de consulta previa, no obstante, sí reconoce que el DANE adelantó un proceso de consulta previa con el Espacio Nacional de Consulta Previa sobre la aplicación del XVIII Censo de Población y II de Vivienda en el año 2018.

Llegado a este punto el gobierno analiza el objetivo de la consulta previa realizada por el DANE, afirmando que su objetivo principal es el derecho a ser bien contados, a beneficiarse de una información estadística diferenciada que sirva de base para el diseño de una política nacional que favorezca la protección, preservación, respeto, defensa y reconocimiento de la integridad étnica y cultural de los pueblos que lo constituyen y su participación en cada una de las fases censales. En este aspecto existe una coherencia directa entre lo que buscó el DANE y lo que pretende el proyecto de ley objetado.

Así las cosas, el DANE quien estuvo citado y participó en la audiencia pública del proyecto de Ley y quien lo respaldó, sí adelantó y protocolizó el proceso de consulta previa con las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, con la participación de 232 delegados elegidos en los 32 departamentos del país y del Distrito de Bogotá, es decir, sí existió una consulta previa en la que se les consultó a estas comunidades, si querían ser contadas, para de esta forma tener una información real de la cantidad total de su población y como debían ser las preguntas que estarían contenidas en el formulario censal.

No obstante, el Gobierno nacional insiste en que la caracterización que pretende el Proyecto de ley desborda el alcance y aplicación de la consulta

previa realizada por el DANE, afirmación que no es cierta, puesto que como se evidencia el proyecto solo pretende además de identificar la cantidad total de la citada población, las especiales características en las que se encuentran, para que con posterioridad se puedan realizar políticas públicas en favor de estas comunidades.

Finalmente, la objeción se centra en afirmar que el proyecto de ley al no ser sometido a consulta al Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) como única instancia representativa de las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal, incumple lo expuesto por la Corte Constitucional.

1.3.2. Respuesta a la objeción

En relación a los argumentos anteriormente expuestos, es necesario reiterar que la Corte Constitucional ha establecido que los ámbitos de aplicación de las consultas deben determinarse frente a cada caso particular, ya que se debe considerar la manera en que la decisión de que se trate, pueda constituirse en una hipótesis de afectación de los intereses de esas colectividades.

Igualmente, la Corte Constitucional ha precisado que la *“consulta previa es un derecho fundamental, individual y colectivo de los grupos étnicos, que consiste en la posibilidad que tienen dichos pueblos de poder decidir sobre medidas legislativas o administrativas, que los afecten directamente. Es fundamental porque constituye un instrumento básico, por un lado para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas; y por otro, para asegurar su subsistencia como grupo social. (...) Debe efectuarse conforme a relaciones sustentadas en el respeto y la buena fe de las partes, tendientes a buscar que las comunidades tengan conocimiento pleno sobre los proyectos de exploración o explotación de recursos naturales en sus territorios, lo cual implica que el Gobierno nacional efectúe un estudio detallado que evidencie los impactos reales que el proyecto tendría, tanto en los derechos de los pueblos indígenas y comunidades negras, como sobre el medio ambiente”*⁵.

En este sentido, el desarrollo jurisprudencial que ha adelantado la Corte ha fijado unos parámetros en los cuales la consulta previa debe adelantarse previamente a la presentación de un proyecto de ley. No obstante, el presente proyecto de ley no prevé la explotación y exploración de recursos naturales, mucho menos afecta directamente la equidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, ni tampoco como se establece en la Sentencia T-769 de 2009, es un proyecto que genera un grave impacto ambiental que “pone en riesgo la biodiversidad”, donde procede el deber de consulta previa como un derecho fundamental, susceptible de protección por la vía de tutela, en

⁵ SU 039 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional

razón a la defensa de la identidad e integridad cultural, puesto que el único objetivo del presente proyecto de ley, es realizar una caracterización integral que sirva de insumo para avanzar con fundamentos técnicos y cifras reales en el diseño de planes, programas y proyectos que favorezcan este importante grupo poblacional.

Por su parte en Sentencia T-576 de 2014, decisión que despeja dudas frente al derecho de consulta previa en comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, define que todas las organizaciones “tienen derecho a su representación en el órgano donde deben ser consultados todos los proyectos (legislativos o administrativos) que involucren a estas comunidades”, razón por la cual y previendo esta circunstancia el pasado jueves 17 de septiembre de 2015, se realizó audiencia pública en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, a las 10:00 a. m. en la cual participaron representantes de la academia, el Ministerio del Interior, la Secretaría Distrital de Gobierno, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y Ecodesarrollo tales como: *Alexandra Córdoba Monroy*, Directora Encargada de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior; *John Henry Arboleda*, Asesor de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Secretaría Distrital de Gobierno; *Alexánder Ruiz*, Director Ejecutivo de Ecodesarrollo y *Eduardo Efraín Freire Delgado*, Subdirector del DANE.

Aunado a lo anterior, la propia Corte Constitucional en Sentencia C-160 de 2017, determinó que el Congreso de la República también puede cumplir la función de organismo de “*Refrendación Popular*” afirmando que “*cuando la participación ciudadana es previa es legítimo que el proceso continúe y concluya en virtud de las competencias de una autoridad instituida. En estos casos se entiende la participación como consulta previa al pueblo y vale como Refrendación Popular si los actos subsiguientes se encaminan a interpretar, respetar y desarrollar sus resultados de buena fe.* (iv) **Proceso que puede terminarse por la decisión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, como puede ser el Congreso:** esta Corporación estableció que para la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 no era necesario apelar a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, sin perjuicio de que debieran cumplirse los requisitos establecidos en la Sentencia C-699 de 2016. No obstante, se precisó la importancia de implementar los escenarios y espacios adecuados para escuchar a todos los sectores de la sociedad, y como condición constitutiva de la Refrendación Popular **se determinó que los resultados interpretados, respetados y desarrollados de buena fe, estuvieran a cargo principalmente de una autoridad revestida por la Constitución de legitimidad democrática”, como es el caso del Congreso de la República, órgano legislativo**

donde tienen asiento los representantes del pueblo, elegidos por voto popular, quienes ejercen una de las formas más importantes de democracia indirecta y de representación popular.

Así las cosas, el presente proyecto de ley no solo es de iniciativa de un miembro de la bancada afro, sino que además contó con todos los votos favorables de la bancada afro tanto en comisiones primeras, como en las respectivas plenarias, igualmente, el proyecto durante su discusión y votación recibió un apoyo no solo mayoritario, sino que recibió una votación unánime, toda vez que ni en comisión, ni en plenaria obtuvo un solo voto negativo, recibiendo de esta forma el apoyo y el respaldo total del Congreso, autoridad como lo dijo la Corte Constitucional revestida por la Constitución de legitimidad democrática en donde tienen asiento los representantes del pueblo, elegidos por voto popular.

Lo expuesto hasta acá confirma entonces, que la caracterización de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales no vulnera, ni genera ningún tipo de afectación a la población, prácticas de producción, organización social, instituciones políticas, ni su relación con la tierra o sus tradiciones, etc., sino que busca simplemente identificar los problemas claves de estas comunidades para poder afrontarlas desde diferentes puntos de acción, no solo a nivel legislativo sino incluso ejecutivo.

La jurisprudencia colombiana, alimentada por los acuerdos que en materia de protección de comunidades ha establecido de forma clara, **la obligación de consultar a las comunidades étnicas, cuando se vaya a celebrar un proyecto de exploración y explotación de sus recursos naturales, garantizando de esta forma sus derechos a la integridad cultural, a la igualdad y a la propiedad.** La Consulta previa en estos escenarios, responde a la libertad que tienen las comunidades de ejercer su libre determinación, participando de forma efectiva en la decisión de adelantar o no proyectos que puedan afectarlos directamente, en el cual ellos ejercen plenamente y en comunidad el gozo de sus derechos, si bien la metodología de análisis y la solución de los casos concretos ha variado conforme a las exigencias propias de cada asunto, en Sentencia T-129 de 2011 se advierte que el tratamiento a la consulta previa es de un derecho fundamental, del cual son titulares los grupos étnicos del país, **no obstante, salvo por razones de inmediatez o ante la circunstancia de encontrar elementos de juicio que permitan dilucidar que la consulta previa sí se efectuó**, ha ordenado mayoritariamente ante la gravedad de las problemáticas estudiadas la suspensión de las obras que tienen la potencialidad de afectar o que han afectado territorios de comunidades étnicas hasta que no se garantice el derecho a la consulta previa.

En estos casos se ve como los hechos se interpretan respecto a vulneraciones concretas de derechos a los pueblos tribales, más no la caracterización que pretende el proyecto de ley objetado que busca simplemente identificar realmente el número de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, dando cuenta de las condiciones actuales en las que viven en materia de empleo, salud, educación, vivienda y seguridad social.

Otro ejemplo adicional respecto de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica, la Corte en Sentencia T-955 de 2003 expresó que es un deber del Estado adelantar la consulta previa cuando se observe, que las explotaciones forestales que se adelantan en las zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico i) *no han sido consultadas a las comunidades negras de la región, como lo disponen el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT y los artículos 55 transitorio y 330 de la Carta Política, ii) que dichas explotaciones no benefician real y verdaderamente a las comunidades de la región, y iii) que no se ha expedido la reglamentación que deberá regular los aspectos que les permitirán a dichas comunidades extraer de manera sustentable los productos de sus bosques sin desmedro de su identidad cultural.*

En este sentido, el proyecto de ley Objetado no aborda ninguno de estos asuntos que verdaderamente afectan la cultura, integridad y recursos naturales donde se encuentran asentadas estas comunidades, **sino que produciría un excelente beneficio al conocer realmente donde se encuentran y cuáles son los principales problemas socioeconómicos que los afectan, para posteriormente adelantar medidas tendientes a evitar la discriminación, segregación o muchas veces el olvido de las que han sido víctimas.**

2. DE LAS OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

2.1. Discrepancia en los textos

Argumenta la Presidencia la existencia de una discrepancia en los textos en razón a que el DANE no podría llevar a cabo la caracterización, pues se requeriría como dice el parágrafo 1°, del artículo 1° de la participación del *Gobierno*.

No se entiende de fondo por qué la Presidencia eleva esto como un argumento contra el proyecto de ley y en especial, no se entiende cómo o donde estaría la discrepancia en el articulado mencionado. Al respecto ponemos de manifiesto los siguientes argumentos:

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE es y hace parte del Gobierno nacional.

Constitución Política:

Artículo 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno nacional

está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Queda claro entonces que cuando se habla del DANE, se habla también del Gobierno nacional, del DANE como parte del Gobierno y no como una entidad ajena o separada de este.

Mediante concepto emitido por el DANE con fecha 23 de noviembre de 2016, sobre el **Proyecto de ley número 113 de 2016 Cámara**, hace algunas sugerencias respecto al artículo 1° que fueron tenidas en cuenta. En dicho concepto el DANE también manifiesta que viene realizando los procesos de consulta y concertación con las comunidades indígenas y afrodescendientes, lo que materializa el propósito del artículo 2° del mencionado proyecto de ley y adiciona que no tiene reparos frente a los demás artículos.

El DANE en su concepto no encontró discrepancias en el articulado y las sugerencias que manifestó en su momento fueron incluidas en el proyecto de ley.

2.2. Imposibilidad técnica de adelantar el censo que ordena el proyecto

Manifiesta la Presidencia de la República que existe una imposibilidad técnica de adelantar el censo que ordena el Proyecto de Ley, dado que el censo ya se viene adelantando y **“...sobrepasa los objetivos trazados para el vigente Censo Nacional de Población y Vivienda”**.

Al respecto elevamos los siguientes argumentos para desvirtuar dicha imposibilidad técnica.

El proyecto de ley **NO** ordena la realización del censo. El Censo Nacional de Población y Vivienda está contemplado en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 79 de 1993.

Si bien es cierto, el censo ya se viene adelantando, también es cierto que el propósito de levantar la información socioeconómica de la población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal ya lo viene realizando el DANE, y lo viene haciendo tras una consulta previa con dichas comunidades. Lo anterior, para dejar en claro que el DANE sí realiza este tipo de actividad y tiene los recursos humanos y técnicos para hacerlo. Que el censo esté actualmente en marcha, **NO** riñe con el propósito del Proyecto de Ley, todo lo contrario, va en el mismo camino del espíritu de la norma.

Realizar la caracterización integral de la población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, **NO** es el único propósito del proyecto de ley. La iniciativa plantea otros dos objetivos fundamentales, el primero es, que dicha información sirva de insumo para la construcción de planes, programas y proyectos a nivel territorial (Municipal y Departamental) que impacten positivamente los indicadores sociales más

críticos en esta población, y el segundo es que dicho ejercicio se haga cada vez que se realice el Censo Nacional de Población y Vivienda.

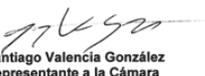
Quedan entonces expuestas de manera objetiva, las razones por las cuales consideramos que la Inconveniencia manifestada por la Presidencia de la República respecto a este Proyecto de ley **NO** es procedente.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, la Comisión Accidental designada para estudio de objeciones presidenciales se permite proponer ante la Plenaria de la Cámara y del Senado de la República, aprobar el presente informe, declarando **infundadas** las objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 113 de 2016 Cámara, 257 de 2017 Senado, por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.**


Alexander López Maya
Senador


Everth Bustamante García
Senador


Santiago Valencia González
Representante a la Cámara


Álvaro Hernán Prada
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 419 - miércoles 13 de junio de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 200 de 2017 Cámara, por medio del cual se crean los artículos 32A y 32B de la Ley 105 de 1993, se regulan las cláusulas de eficiencia en el recaudo del peaje en los contratos de concesión vial y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 252 de 2018 Cámara, por el cual se reglamenta, previene y sanciona el transporte de animales, garantizando sus derechos y la seguridad del servicio público.....	6
Informe de ponencia positiva para primer texto propuesto debate al Proyecto de Ley número 260 de 2018 Cámara, 244 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.....	12
Informe para segundo debate al proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, 98 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece el servicio social complementario adscrito al Sistema General Seguridad Social en Salud para atender el transporte, manutención y alojamiento del paciente y su acompañante con criterios de eficiencia y transparencia.”.....	16
Ponencia para primer debate texto propuesto al proyecto de Ley número 162 de 2017 Cámara, por la cual se dictan medidas laborales en favor de los conductores de motocicletas y se dictan otras disposiciones.....	25
INFORMES DE CONCILIACIÓN	
Informe de Conciliación al Proyecto de Ley Número 328 de 2017 Cámara, 182 de 2016 Senado, por medio del cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.....	32
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de objeción presidencial al proyecto de ley número 113 de 2016 Cámara, 257 de 2017 Senado, por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.	36