



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 899

Bogotá, D. C., viernes, 26 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 47 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 186 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical.*

Bogotá, D. C., 24 de octubre de 2018

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 186 de 2018 Cámara, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical.**

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación como ponente realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 186 de 2018 Cámara**, “por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de distrito especial, cultural y musical”.

**La ponencia cuenta de ocho (8) títulos, así:**

- I. Trámite de la Iniciativa
- II. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo
- III. Justificación
- IV. Antecedentes y consideraciones
- V. Justificación Económica y Social
- VI. Soporte normativo y jurisprudencial del proyecto de acto legislativo
- VII. Normas que se proponen modificar
- VIII. Proposición.

### **I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

La presente iniciativa fue radicada el pasado 2 de octubre de 2018 por la honorable Senadora Ana Paola Agudelo García, el honorable Senador Jonatan Tamayo Pérez, la honorable Senadora María Fernanda Cabal Molina, el honorable Senador Miguel Ángel Barreto Castillo, el honorable Representante Ricardo Alfonso Ferro Lozano, el honorable Representante Aquileo Medina Arteaga, el honorable Representante Ángel María Gaitán Pulido, el honorable Representante Jaime Armando Yepes Martínez, el honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez, el honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, el honorable Representante José Élvor Hernández Casas y la suscrita Representante Adriana Magali Matiz Vargas.

Le correspondió el número 186 de 2018 en Cámara y se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 810 de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designada para rendir informe de ponencia en primer debate ante

esta célula legislativa mediante Oficio CPCP 3.1-0402 del 9 de octubre de 2018.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Propender por el desarrollo de la ciudad de Ibagué mediante su transformación a distrito Especial, Cultural y Musical, para que de esta manera se logre fortalecer su progreso a partir de la integración económica y social que permita la explotación de los recursos culturales y musicales en el plano de la economía naranja, fomentando actividades, proyectos y políticas públicas de conservación protección, desarrollo y fortalecimiento de la música y la cultura como factor de emprendimiento y desarrollo económico y social para beneficio de la población ibaguereña en particular y los colombianos en general.

## III. JUSTIFICACIÓN

El proyecto de acto legislativo busca reconocer en la Constitución Política que el municipio de Ibagué contiene elementos de ordenamiento territorial que incluyen factores sociales, históricos, económicos y territoriales que requieren que el municipio se eleve a la categoría de Distrito, como un medio de desarrollo que garantice la gestión de planificación, regulación y transformación de la Administración Municipal.

Con la Constitución de 1991, se buscó dotar a las regiones de un instrumento de traslado de competencias, desde el nivel central hacia el regional, que permitiera dinamizar los procesos administrativos y garantizar la consecución de los fines del Estado de cara a las necesidades de los habitantes de las diferentes regiones del país.

En este sentido, la descentralización territorial es reconocida como un proceso que permite dinamizar las cargas del Estado, para fortalecer el desarrollo del país, otorgando a los territorios locales competencias y recursos que les permitan ejecutar políticas públicas de manera directa, las cuales se pueden desenvolver con mayor eficacia, por las entidades territoriales, dado el conocimiento especializado que tiene el nivel local de las necesidades de su población, en contraste con la ausencia de comprensión de la realidad de las comunidades que mantienen el nivel central y que difícilmente permite que los territorios comprendan y, en consecuencia, apliquen las regulaciones del nivel central.

Con el tiempo la descentralización ha reportado beneficios como el mejoramiento de los servicios públicos, la calidad de vida de los ciudadanos y el fortalecimiento de sistema democrático por mencionar solo algunos factores que apoyan la autonomía territorial.

## IV. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES

Ibagué es un municipio ubicado en el centro-occidente de Colombia, sobre la cordillera Central de los Andes entre el cañón del Combeima y el

valle del Magdalena, en cercanías del nevado del Tolima. Es la capital del departamento de Tolima. Siempre ha sido tierra lírica y se ha destacado orgullosamente por mantener este título.

De ello han dado fe diferentes personalidades nacionales y territoriales, tales como el expresidente Darío Echandía que en alguna oportunidad expresó:

“En Ibagué ciertamente puede observarse una dirección general de los espíritus, que han tendido naturalmente al desarrollo del talento musical del pueblo, ingénito seguramente, pero que por determinadas circunstancias ambientales ha crecido de referencia a otras manifestaciones del sentimiento estético”<sup>1</sup>.

No son menos halagadores los comentarios del gran periodista Jorge Eliécer Barbosa Ospina, que decía: “[...] el Tolima es además de tierra buena, cuna de música y músicos, compositores y de amantes de la interpretación de sus aires musicales, los que por años han dado identidad y personalidad a su gente”<sup>2</sup>.

Incluso, se encuentran referencias más antiguas, como la del sacerdote portugués Antonio Segura, que, en 1575, mencionó que en Ibagué existía un ambiente propicio para el canto y ejecución de instrumentos de cuerda<sup>3</sup>.

En ese sentido, es conocida como la “Ciudad Musical de Colombia”, pues, además de lo dicho, Ibagué se ha destacado por el “oído musical de su gente y por la calidad artística de quienes profesan este arte con inmensa vocación”<sup>4</sup>. Es la tierra de los bambucos, pasillos, guabinas, sanjuaneros, joropos, bundes, rumbas criollas, cañas, rajaleñas, torbellinos, danzones y danzas. Lugar de nacimiento de la música vernácula, tierra de duetos, tríos, bandas, coros, quintetos. Es la ciudad de Pedro de Galarza, Manuela Casabianca y de Tulio Varón.

Debido al talento humano y el ambiente artístico y musical, Ibagué cuenta con diferentes escenarios artísticos como la concha acústica Garzón y Collazos y el Conservatorio del Tolima; este último fue fundado en el año 1906 por el senador y representante por el Tolima Alberto Castilla y es la más importante reliquia cultural de la ciudad.

Dicha institución ha influido en darle forma al contenido melódico de los tolimenses y lo ha posicionado en los mapas de todo el mundo,

<sup>1</sup> Gobernación del Tolima. (1991) “*Por qué!... Ciudad Musical?*”. Gobernación del Tolima. Darío Echandía. “Ambiente espiritual que conduce al gran arte”.

<sup>2</sup> *Ibid.* Jorge Eliécer Barbosa Ospina. “Común denominador del Hombre tolimense”.

<sup>3</sup> González, Helio. (1986) “*Historia de la música en el Tolima*”. Fundación para el desarrollo de la democracia “ANTONIO GARCÍA” Ibagué. (p. 20).

<sup>4</sup> *Ibid.* Jorge Eliécer Barbosa Ospina. “Común denominador del Hombre tolimense”.

especialmente de la mano del Coro del Tolima que ha estado en giras nacionales e internacionales, desde Zipaquirá hasta Nueva York y Berlín. Al Coro del Conservatorio del Tolima, el Gobierno le concedió la Cruz de Boyacá en 1948 y obtuvo reconocimientos como la Medalla del Segundo Concilio Vaticano, la Placa del Club de Conciertos de España, entre otros<sup>5</sup>.

Destacable es que los ibaguereños, a pesar de las carestías, persistentemente han explotado y exportado sus talentos artísticos al resto de la nación y al mundo. Es por ello que vale la pena seguir fomentando e incentivando los talentos y emprendimientos culturales y musicales de los tolimenses, su identidad cultural que es de paso una parte de la identidad nacional.

Así mismo, Ibagué es sede de varios eventos musicales y folclóricos durante el año como son el Festival Folclórico Colombiano, en el mes de junio; el Concurso Polifónico Internacional, en la primera semana de diciembre; homenaje al dueto Garzón y Collazos, en el mes de marzo; la Feria Industrial Expotolima, en junio; la Feria Agroindustrial, en la última semana de junio, y la Feria Textil y de la Confección Moda Trópico, en el mes de agosto.

Es una ciudad de encantadora temperatura y bellos parques adornados con su árbol insignia<sup>6</sup>, el Ocobo, lugar biodiverso que vale la pena conocer, lugar del Festival Nacional de Música y del Festival Folclórico Colombiano, entre otros, los cuales, aparte de los ibaguereños y tolimenses, son disfrutados por nacionales y extranjeros. No hay que olvidar sitios de importancia del Tolima que lo hacen atracción turística, cultural y biodiversa, por nombrar algunos, la Concha Acústica Garzón y Collazos, el Jardín Botánico Alejandro von Humboldt y el Cerro Pan de Azúcar.

Por lo tanto, y en el orden de las ideas anteriores, se ha dado sustento a la afirmación, no solo de que Ibagué es la ciudad musical de Colombia, sino, además, las razones por las cuales deberíamos propender porque lo sea. En este punto resulta de fundamental importancia la aprobación y entrada en vigor del presente proyecto de acto legislativo para beneficio de Ibagué en particular y de Colombia en general.

## V. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

### • Por una Ibagué Naranja

Sin duda se espera con este acto legislativo posicionar con mayor fuerza a la región y a la ciudad de Ibagué como un lugar atractivo, imprescindible

y de obligatoria visita por cualquier colombiano y extranjero interesado en la cultura y la música.

En el plano económico podemos esperar de esta medida un aumento en la demanda de bienes de consumo como ropa, alimentos tradicionales, artesanías, entre otros, y un aumento en la demanda de servicios de hospedaje, construcción, tour, transporte y un largo etcétera, pues como ha mencionado el Presidente, Iván Duque, la economía naranja es “Una oportunidad infinita”. La Economía Naranja es la economía creativa, basada en el talento y la herencia cultural de nuestros pueblos, para generar empleos, promover nuevos emprendimientos y futuras políticas públicas que nos permitan apoyar nuestro turismo y a nuestros grandes, pero abandonados artistas.

El primer paso, desde luego, es la aprobación del proyecto de acto legislativo; en un segundo paso, se podrán desarrollar localmente todas las políticas públicas de seguimiento, acompañamiento y apoyo por parte del Estado, para que estos emprendimientos naranjas, culturales y musicales se conviertan en bienes y servicios exportables al resto del mundo, a partir de la conectividad, cooperación, cotrabajo, coproducción, cocreación, cofinanciación, etc.

Toda vez que la posibilidad de elevar la capital tolimense a *Distrito Especial, Cultural y Musical* viabiliza un mejor empuje, manejo y desarrollo de la economía local, estos sectores se verán beneficiados de forma directa. De la misma forma beneficiarán al resto de ibaguereños, ya que una mayor demanda de estos bienes y servicios les posibilita a los empresarios expandir sus negocios y crear empleos formales, de esta manera, todos los ibaguereños y colombianos nos veremos favorecidos en el marco de la legalidad, el emprendimiento y la equidad.

Se presenta a continuación el estado económico y social de Ibagué con corte del primer trimestre de 2018 del Boletín Económico Regional (BER), que se publicó en el mes de junio del presente año por el Banco de la República. Este boletín es producido trimestralmente desde 2003 y tiene el propósito de:

“Ofrecer a los agentes de la economía y al público en general información periódica, confiable y oportuna sobre la evolución de las principales variables de la actividad económica de las regiones del país, de acuerdo con clasificación propia del Banco de la República”<sup>7</sup>.

Así, este boletín<sup>8</sup> –sin descartar otros que puedan darnos información relevante, como los

<sup>5</sup> Véase: Conservatorio de Música del Tolima. (1969) “*Coros del Tolima*”. (1969) Consejo Directivo del Conservatorio de Música del Tolima.

<sup>6</sup> Decreto número 00569. (14 de octubre 2000), *por medio del cual se acoge y proclama la designación del Ocobo como árbol insignia de Ibagué*. Recuperado de: <http://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2000/DECRETO%20569.PDF>

<sup>7</sup> Banco de la República. (2018) “*Boletín Económico Regional 08 junio 2018 (BER)*”. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/boletin-economico-regional-centro-2018-1>

<sup>8</sup> Banco de la República. (2018) “*Boletín Económico Regional 08 junio 2018 (BER)*”. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/boletin-economico-regional-centro-2018-1>

del DANE– será nuestro punto de estado de cosas a partir del cual con esta iniciativa legislativa podemos empezar a ver las oportunidades y potencialidades para el desarrollo de la región. Vale decir, en lo que se refiere a las variables relacionadas con la cultura y la música, que se verán maximizadas de declararse nuestra capital como distrito, justificando así la modificación constitucional propuesta.

• **Comercio y turismo**

En cuanto al comercio de la ocupación hotelera –directamente relacionada con la medida propuesta– con información obtenida de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco), el promedio de tasa del país aumentó 0,4 puntos porcentuales (pp) para un ascenso del 55,7% en el primer trimestre de 2018, en el caso del Tolima los establecimientos obtuvieron un aumento 3,8 pp, para un coeficiente de 52,6%.

En tanto y en cuanto, una medida como la propuesta incentivará el atractivo de nuestra capital musical, y le permitirá una mayor cantidad de inversión; notaremos cómo se acrecentarán los presentados puntos porcentuales. En el mismo sentido, la habitación en la región tuvo un alza 4,4 pp, para un precio de \$141.271 por habitación, lo que nos indica que aumenta la demanda en este sector y, a su vez, registra información importante para el sector de la construcción.

**Cuadro número 1<sup>9</sup>**

Región Centro. Porcentaje de ocupación hotelera y tarifa promedio (porcentaje ocupación hotelera y tarifa)							
Departamentos	2017				Año 2017	2018	Variación anual <sup>1</sup>
	I	II	III	IV	I		
Ocupación hotelera							
Tolima	48,8	44,4	48,3	54,1	48,9	52,6	3,8
Huila	49,0	45,5	40,8	40,0	43,8	40,9	-8,1
Total regional	48,9	45,0	44,6	47,1	46,4	46,8	-2,2
Total nacional	55,3	52,6	55,9	56,6	55,1	55,7	0,4
Tarifa promedio en pesos							
Tolima	120.675	115.989	136.307	141.497	128.617	141.240	17,0
Huila	150.086	138.993	138.821	140.346	142.062	141.301	-5,9
Total regional	135.381	127.491	137.564	140.922	135.339	141.271	4,4
Total nacional	243.018	230.197	226.415	236.564	234.049	251.294	3,4

• **Transporte terrestre y aéreo**

Aunque se registra un aumento en este primer trimestre de 2018 en el transporte terrestre, en comparación con el primer trimestre del año anterior, es menester aclarar que, entre otras razones, esencialmente puede deberse a un mayor número de festivos, dado que la Semana Santa en este año se registró en marzo<sup>10</sup>. De cualquier modo, el aumento presentado en Ibagué fue de 1.106.242, cifra que en la medida de la viabilidad del proyecto de acto legislativo puede seguir aumentando.

www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ber\_centro\_tri1\_2018.pdf

<sup>9</sup> [1] *Ibid.* (p. 16).

<sup>10</sup> [1] *Ibid.* (p. 16)

**Cuadro número 2<sup>11</sup>**

**Ibagué y Neiva. Pasajeros terrestres salidos (crecimiento anual)**

Ciudades	2017				2018	Pasajeros I trimestre 2018
	I	II	III	IV	I	
Total	-0,5	4,6	0,6	-2,1	1,3	2.136.396
Ibagué	-0,1	4,7	-0,2	-0,9	2,2	1.106.242
Neiva	-0,9	4,4	1,4	-3,3	0,4	1.030.154

Fuente: Terminal de Transporte de Ibagué y Neiva; cálculos del Banco de la República.

En lo que al transporte aéreo se refiere, notamos que hay una caída en Ibagué a -24,6 pp, para un total de 14.758 pasajeros, producto de reestructuraciones de varias aerolíneas como de cambios en la logística del aeródromo Perales de Ibagué.

**Cuadro número 3<sup>12</sup>**

**Región Centro. Pasajeros aéreos nacionales salidos (crecimiento anual)**

Ciudades	2017				2018	Pasajeros I trimestre 2018
	I	II	III	IV	I	
Total	5,4	3,7	-0,8	-18,6	-12,3	57.520
Florencia	15,5	6,6	1,2	9,9	11,5	11.870
Ibagué	7,3	1,0	-6,8	-32,0	-24,6	14.758
Neiva	1,8	4,4	1,9	-21,0	-12,6	30.892

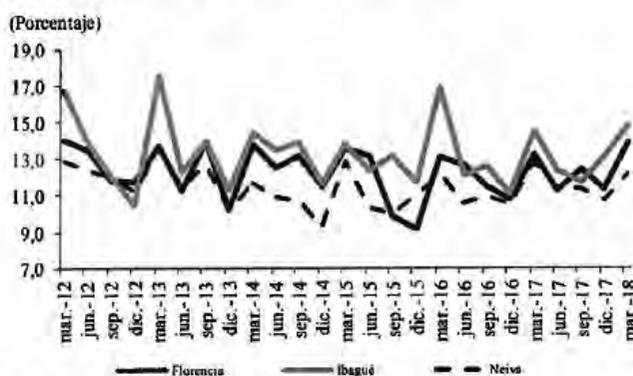
Fuente: Aeronáutica Civil de Colombia; cálculos del Banco de la República.

• **Mercado laboral**

La tasa de desempleo calculada por el DANE en el primer semestre sitúa a la ciudad de Ibagué entre las de mayor desempleo en Colombia, con un 14,8%, lo que la ubica por encima del promedio nacional que es del 12,0%, y por encima del primer trimestre respecto del 2017 que fue de 14,5%.

**Cuadro número 4<sup>13</sup>**

**Región Centro. Tasa de desempleo por ciudades (trimestre móvil)**



Fuente: GEIH DANE; cálculos del Banco de la República.

Jugará un papel fundamental entonces la iniciativa legislativa para hacer a la ciudad musical un lugar atractivo para los negocios, especialmente de servicios. Naturalmente, podemos esperar un boom en todo tipo de empleos, incluso, aún no creados o nunca vistos en la ciudad o en el

<sup>11</sup> [1] *Ibid.* (p. 16).

<sup>12</sup> [1] *Ibid.* (p. 17).

<sup>13</sup> [1] *Ibid.* (p. 25).

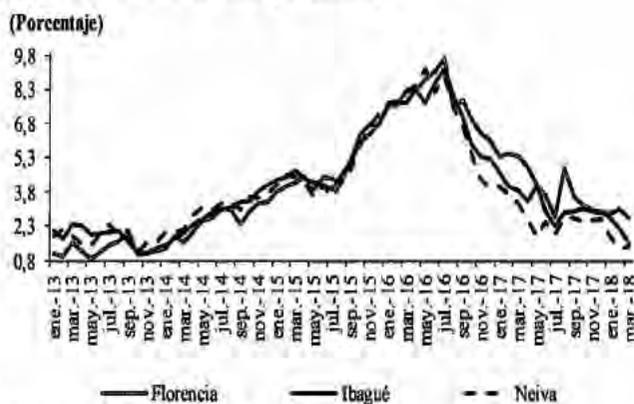
mundo, producto de las nuevas oportunidades empresariales que traerá para los ibaguereños constituir a la ciudad de Ibagué en **Distrito Especial, Cultural y Musical**.

• **Precios**

El nivel de inflación en la ciudad de Ibagué es apenas de un dígito (2,7%), con lo cual se encuentra en el objetivo de inflación de la Política Monetaria Nacional (2,0% - 4,0%). En general, no se da un aumento de precios descomunal o abrupto. Es normal que, debido a diversos factores como lluvias y buenas cosechas, el precio de los alimentos pueda caer, o a una demanda por educación, el precio de este servicio aumente; como fuere, hay estabilidad para la inversión y los negocios en la ciudad musical. Además, podemos esperar que sectores como alimentación, transporte, vivienda, diversión, turismo y vestuario se vean beneficiados por la medida legislativa propuesta.

**Cuadro número 5<sup>14</sup>**

**Región Centro. Inflación anual por ciudades**



Fuente: DANE; cálculos del Banco de la República

**Cuadro número 6<sup>15</sup>**

**Región Centro. Variación anual del IPC, por grupos de bienes y servicios a marzo**

Concepto	Florencia		Ibagué		Neiva	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Total	5,4	1,6	3,9	2,7	3,3	1,4
Alimentos	5,5	0,1	1,7	-0,2	1,3	-0,2
Vivienda	5,0	2,0	4,7	5,0	3,2	1,7
Vestuario	4,7	1,7	4,2	1,4	2,9	0,1
Salud	6,0	2,6	7,2	3,8	6,8	2,4
Educación	3,0	3,6	5,9	4,4	5,4	4,4
Diversión	4,2	4,2	3,8	3,5	2,8	3,8
Transporte	6,0	2,8	3,7	3,7	4,2	3,2
Comunicaciones	2,3	1,5	5,2	1,4	11,5	2,4
Otros gastos	8,0	2,9	7,3	3,2	7,5	2,9

Fuente: DANE; cálculos del Banco de la República

• **Pobreza monetaria, pobreza extrema y multidimensional**

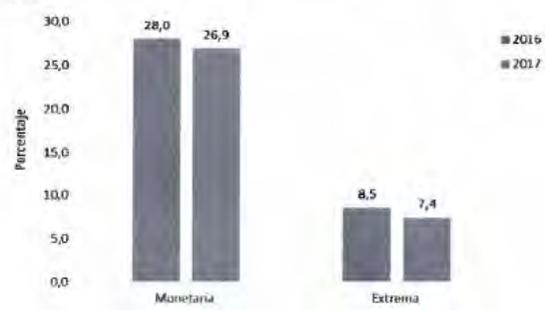
Frente a todo pesimismo, en realidad, el país sigue mejorando, 385.000 personas salieron de la pobreza monetaria y 469.000 personas salieron de la pobreza extrema en el total nacional. Nuestro proyecto sin duda tendrá un impacto positivo en la mejora de estos índices.

<sup>14</sup> [1] *Ibid.* (p. 26).

<sup>15</sup> *Ibid.* (p. 26).

**Cuadro número 7<sup>16</sup>**

**Incidencia de la Pobreza Monetaria y de la Pobreza Extrema Total nacional 2016-2017**



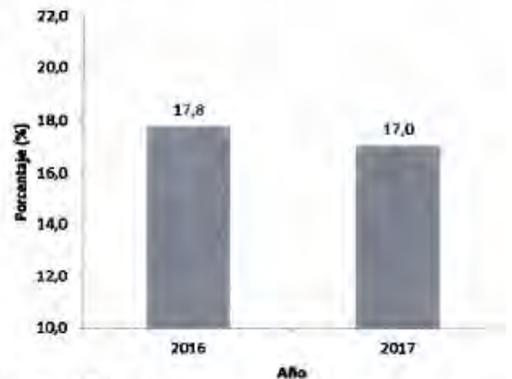
Fuente: DANE, GEIH.

Además, en Colombia no solo está disminuyendo la pobreza, también la desigualdad del ingreso. El coeficiente de Gini del total nacional en 2016 fue de 0,517, mientras que en el 2017 fue de 0,508<sup>17</sup>.

Frente a la pobreza multidimensional, en el mismo sentido de los indicadores anteriores seguimos mejorando. 255.000 personas salieron de la pobreza multidimensional entre 2016 y 2017.

**Cuadro número 8<sup>18</sup>**

**Incidencia de la Pobreza Multidimensional Total nacional 2016-2017**



Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

**VI. SOPORTE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Determina el artículo 286 de la Constitución Política que:

*“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*

*La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.*

<sup>16</sup> DANE. (2017) “Estadísticas de Pobreza Monetaria”. Publicado el 22 de marzo de 2018. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_monetaria\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_monetaria_17.pdf)

<sup>17</sup> *Ibid.* (p. 4.)

<sup>18</sup> DANE. (2017) “Estadísticas de Pobreza Multidimensional”. Publicado el 22 de marzo de 2018. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_multidimensional_17.pdf)

Establece el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales, que:

*“Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.*

*En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.*

*Parágrafo. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá”.*

Así mismo señala el artículo 8° de la misma Ley 1617 de 2013 que se podrán decretar la formación de nuevos distritos, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

1. *Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, **tengan potencial** para el desarrollo de puertos o **para el turismo y la cultura**, sea municipio capital de departamento o fronterizo.*
2. *Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*
3. *Concepto previo y favorable de los concejos municipales.*

*Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y*

*la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.*

Frente a los requisitos señalados en los numerales 2 y 3, se debe indicar que se adjuntarán al momento de realizar el último debate.

Por otro lado, sostuvo la Corte Constitucional, en Sentencia C-646/10, lo siguiente:

*“(…) la determinación o señalamiento de las categorías de las entidades territoriales es un aspecto que debe estar definido directamente en la Constitución, pues en ellas se “expresan la voluntad del constituyente acerca de la organización política del Estado”. Conforme con ello, el artículo 286 de la Carta Política consagra que son entidades territoriales “los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”, dejando abierta la posibilidad para que adquieran tal condición, también las regiones y provincias que se constituyan en los términos que la propia Constitución y la ley definan. La jurisprudencia constitucional ha destacado igualmente, que, en materia de organización territorial, la Carta Política de 1991 introdujo cambios esenciales, permitiendo que se pasara de un esquema con centralización política y descentralización administrativa, que venía rigiendo bajo la vigencia de la Constitución centenaria de 1886, a un sistema de autonomía a favor de las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad del Estado (C. P., artículos 1°, 287 y 288). En esa dirección, el artículo 287 de la Constitución prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, haciendo manifiesta tal autonomía en los derechos reconocidos a estas para: (i) gobernarse por autoridades propias (autonomía política), (ii) ejercer las competencias que le correspondan (autonomía administrativa), (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (autonomía fiscal), y (iv) participar en las rentas nacionales (autonomía fiscal)<sup>19</sup>.*

Con el apoyo de la sentencia transcrita podemos concluir dos factores importantes para justificar la iniciativa legislativa: El primero se refiere a que las categorías de las entidades distritales son mandatos constitucionales, lo cual fundamenta que la presente iniciativa legislativa se realice mediante modificación constitucional; en segundo lugar, manifiesta el deseo del constituyente de ampliar la autonomía de las entidades territoriales, finalidad que busca la iniciativa en tanto pretende mantener un régimen legal político, fiscal y administrativo independiente, que excluya a Ibagué del régimen municipal ordinario, y solo se aplique de manera subsidiaria.

<sup>19</sup> Sentencia C-646/10.

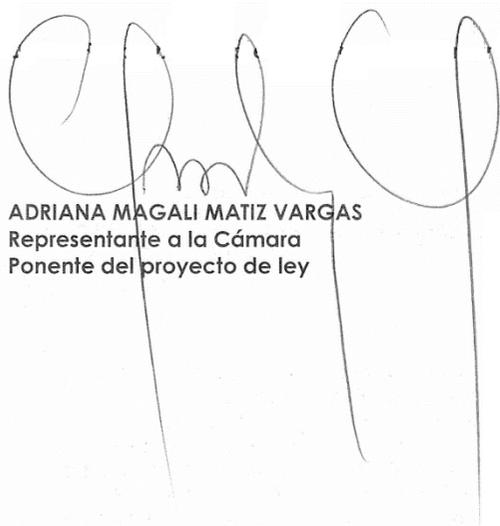
**VII. NORMAS QUE SE PROPONEN MODIFICAR**

ARTÍCULO ACTUAL	ARTÍCULO NUEVO
<b>Artículo 328.</b> El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.	<b>Artículo 328.</b> El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, <u>y a Ibagué como Distrito Especial, Cultural y Musical.</u>
<b>Artículo 356 (...)</b> Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.	<b>Artículo 356 (...)</b> Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. <u>La ciudad de Ibagué se organiza como Distrito Especial, Cultural y Musical.</u> Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

**PROPOSICIÓN:**

Por todas las consideraciones anteriores, me permito rendir ponencia positiva y en su defecto solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 186 de 2018 Cámara, “*por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical*”.

De los honorables Representantes a la Cámara,



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS  
Representante a la Cámara  
Ponente del proyecto de ley

**TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 186 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical.*

“El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:

*Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, y a Ibagué como Distrito Especial, Cultural y Musical.*

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, en el siguiente párrafo, el cual quedará así:

**Artículo 356 (...)**

*Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. La ciudad de Ibagué se organiza como Distrito Especial, Cultural y Musical. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios”.*

De los honorables Congresistas,



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS  
Representante a la Cámara por el Tolima  
Ponente del Proyecto de Ley

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera

Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley número 043 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

### 1. Trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado el 25 de julio de 2018 por los honorables Senadores Richard Aguilar Villa y Ana María Castañeda Gómez.

Fuimos notificados de la designación como ponentes para primer debate el 21 de agosto de 2018.

El 22 de agosto de los corrientes solicitamos concepto al señor ministro de Hacienda y Crédito Público doctor Alberto Carrasquilla Barrera y al señor ministro de Comercio, Industria y Turismo doctor José Manuel Restrepo.

El 29 de agosto respondió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que darían inicio al estudio de impacto fiscal de esta iniciativa, sin que a la fecha hayan enviado el concepto requerido.

Por su parte el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo allegó su respuesta el pasado 3 de septiembre.

Como a la fecha el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se ha pronunciado, se envió cuestionario a la DIAN, quienes respondieron el 22 de octubre de los corrientes.

### 2. Objeto y Contenido del Proyecto

La iniciativa sometida a estudio cuenta con once (11) artículos, a través de los cuales se busca crear un incentivo tributario para ser aplicado a los pequeños y medianos establecimientos que prestan el servicio de alojamiento y hospedaje, y que para dar cumplimiento a su labor obtengan el certificado de Calidad Turística otorgada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC).

### 3. Marco Constitucional y Jurisprudencial

Analizado el texto del proyecto de ley que nos ocupa y su respectiva exposición de motivos, se puede establecer que la iniciativa se encuentra dentro del marco de lo preceptuado por nuestra carta política a través de los artículos 150, 154 y 334 los cuales prevén las excepciones a la prohibición Constitucional de que no habrá rentas de destinación específica; normas Constitucionales que hacen referencia a las competencias que posee el Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de ambas Cámaras legislativas para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado.

Frente al análisis del impacto fiscal de las normas, el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, resaltó:

#### **Análisis del impacto fiscal en proyecto de ley que ordene gasto o decreto beneficioso.** Exigencia.

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso.*

**Estudio de impacto fiscal en proyectos de ley que generen gasto público.** Requisito cuyo cumplimiento está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público/**estudio de impacto fiscal en proyectos de ley que generen gasto público.** Incumplimiento no invalida el proceso legislativo ni la ley/**Ministerio de Hacienda y Crédito Público en proyecto de ley que decreta gasto público.** Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo.

*Ha señalado la Corte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por razón de sus funciones y de los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, es el principal responsable del cumplimiento de tal requisito, y el incumplimiento por parte de esa entidad no puede determinar la falta de validez del proceso legislativo o de la ley correspondiente.*

*Esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente en relación con la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos y ha sostenido que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno, señalando que salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, y que al Gobierno le corresponde decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, razón por la cual lo que no puede hacer el Congreso al decretar un gasto, es ordenar de manera imperativa al Gobierno la realización de traslados presupuestales para el cubrimiento de los respectivos recursos.<sup>1</sup> (Negrilla fuera de texto).*

<sup>1</sup> Sentencia C-286/2009 Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

En Sentencia proferida por el Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, podemos destacar:

“(…) La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, **le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda (…)**”. (Negrilla fuera de texto).<sup>2</sup>

Por su parte el artículo 154 de la Constitución Política inciso 2°, en concordancia con el artículo 142 numeral 14 de la Ley 5ª de 1992, establece:

**Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales **y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.** (Negrilla fuera de texto).

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.*

Si bien es cierto, que este proyecto de ley por su contenido sería solo de iniciativa del gobierno nacional, en los términos de la Constitución Política de Colombia y la Ley 5ª de 1992, la Corte Constitucional ha manifestado, respecto del artículo 154:

Sentencia C-177/07

“2. La iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas por el inciso segundo del artículo 154 constitucional.

Tal como se sostuvo en la Sentencia C-840 de 2003, “la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que este les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente”.

De conformidad con la Carta Política el Gobierno nacional cuenta con iniciativa legislativa en todas las materias y exclusiva en las materias que aparecen relacionadas en el segundo inciso del artículo 154 constitucional, es decir, para las leyes que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, finalmente, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de la iniciativa gubernamental reservada en las materias señaladas en el artículo 154 constitucional y ha establecido criterios al respecto.

Así, en primer lugar ha señalado que la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse

<sup>2</sup> Sentencia C-502/07. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

*imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo. Sobre este extremo ha sostenido esta Corporación:*

*“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que ‘La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias’.*

*Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”.*

*La Corte ha fijado las condiciones para entender otorgado dicho “aval”. Por ejemplo, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que, ante la ausencia de prueba escrita*

*del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.*

*También ha sostenido la Corte en que el aval solo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino solo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley.*

*Ahora bien, respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso 2° del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el Ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno; (iii) que, a un proyecto de ley, el cual originalmente no versa sobre las materias sujetas a Iniciativa reservada y que por lo tanto no ha sido presentado por el Gobierno, durante el trámite legislativo se le incluyan preceptos sobre materias contempladas en el inciso segundo del artículo 154 constitucional y, finalmente, (iv) que, a un proyecto con iniciativa reservada, presentado por el Gobierno, en el curso del debate legislativo se le incluyan modificaciones que tengan origen en propuestas presentadas por congresistas.*

*Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexecutable. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente; en la cuarta situación, es decir, cuando en un proyecto que trata de una materia de iniciativa reservada, presentado originalmente por el Gobierno ante el Congreso, se introducen modificaciones que tengan origen en las propuestas de los congresistas, el aval no siempre es indispensable. En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas*

*modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval.*

*Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval del Gobierno en las materias enunciados por el inciso segundo del artículo 154 superior se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexecuibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien que al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior”.*

#### **4. Marco Legal**

En armonía con la Constitución Política de Colombia, el proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia.

Por su parte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece:

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

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

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

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

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

Los primeros tres incisos en mención, deben ser entendidos como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

#### **La experiencia de la exención a los servicios hoteleros por remodelación y/o ampliación.**

Si bien es cierto, desde el punto de vista tributario, se ha tenido una experiencia reciente en el establecimiento de una exención establecida en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario:

**Artículo 207-2. Otras rentas exentas.** (Artículo adicionado por el artículo 18 de la Ley 788 de 2002). Son rentas exentas las generadas por los siguientes conceptos, con los requisitos y controles que establezca el reglamento:

(...)

3. *Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los quince (15) años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por un término de treinta (30) años.*
4. *Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplien dentro de los quince (15) años siguientes a la vigencia de la presente ley, por un término de treinta (30) años. La exención prevista es este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana y la Alcaldía Municipal, del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado. En todos los casos, para efectos de aprobar la exención, será necesario la certificación del Ministerio de Desarrollo.*

Este artículo fue adicionado por la Ley 788 de 2002 misma que entró en vigencia el 27 de diciembre de 2002 al ser publicada en el **Diario Oficial** 45.046, indicando que los hoteles nuevos debían estar terminados en su construcción antes del 31 de diciembre de 2017 para gozar de este beneficio. A su vez el Decreto 2755 de 2003 reglamentó este artículo.

Posteriormente el también decreto reglamentario 1625 de 2016 estableció en su artículo 1.2.1.22.10 que “las rentas provenientes de servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles cuya construcción se inicie antes del 31 de diciembre de 2017, obtenidas por el establecimiento hotelero o el operador según el caso, estarán exentas del impuesto sobre la renta por un término de treinta (30) años contados a partir del año gravable en que se inicien las

operaciones. Para tal efecto, se consideran nuevos hoteles únicamente aquellos hoteles construidos o que demuestren un avance de por lo menos el sesenta y uno por ciento (61%) en la construcción de la infraestructura **hotelera entre el 1° de enero del año 2003 y el 31 de diciembre del año 2017**".

Esa exención tuvo una modificación mediante la Ley 1819 de 2016 misma que está vigente a partir del 29 de diciembre de 2016 así:

**Artículo 100.** *Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

**Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas.** *La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del 33%.*

**Parágrafo 1°.** *A partir de 2017 las rentas a las que se referían los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 207-2 del Estatuto Tributario y la señalada en el artículo 1° de la Ley 939 de 2004 estarán gravadas con el impuesto sobre la renta y complementarios a la tarifa del 9% por el término durante el que se concedió la renta exenta inicialmente, siempre que se haya cumplido con las condiciones previstas en su momento para acceder a ellas.*

*Lo aquí dispuesto no debe interpretarse como una renovación o extensión de los beneficios previstos en los artículos mencionados en este parágrafo.*

(...).

Con esta reforma las rentas que eran exentas para los hoteleros quedaron grabadas con una tarifa del 9%, llevando a que los hoteleros que se acogieron a ella se sintieran lesionados y a su vez perdieran la confianza en el Gobierno nacional.

A pesar de esta situación son destacables los logros que se alcanzaron con la exención propuesta, pues genero un atractivo ya que los hoteleros que construyeron o remodelaron entre los años 2003 y 2017, podían conseguir este beneficio por 30 años a partir del inicio de operaciones del nuevo hotel o de la remodelación.

Según las cifras de Mincit entre 2003 y finales de 2017 se construyeron y remodelaron 75.338 habitaciones generando 60.270 empleos directos<sup>3</sup>.

#### **EL PIB Y EL SECTOR HOTELERO<sup>4</sup>**

A continuación presentamos las variaciones de crecimiento anual del sector hotelero y aporte al PIB a partir del año 2007, tal como aparecen registrados en los boletines de prensa y comunicados de prensa sobre las Cuentas Trimestrales Base 2005 que se encuentran en la página del DANE ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)), y que sirven para evidenciar el desempeño

del sector durante los años de operación de la exención tributaria y a su vez concluir el impacto positivo que esta mediada generó para la actividad, mostrando siempre niveles de crecimiento y sostenimiento en su aporte al PIB.

*“Al examinar el comportamiento del sector durante el período acumulado (Enero a diciembre) de 2007, se observó un crecimiento de 10,40% respecto al mismo período del 2006. Este aumento se explica por el incremento de los servicios de comercio en 12,31%, de los servicios de reparación de vehículos automotores en 4,96% y de los servicios de hotelería y restaurante en 5,68%”.*

*“Al analizar los resultados del PIB del 2008 por grandes ramas de actividad, comparados los del año 2007, se observaron las siguientes variaciones: 2,7% en agropecuario, silvicultura, caza y pesca; 7,3% en explotación de minas y canteras; -2,0% en industria manufacturera; 1,2% en electricidad, gas de ciudad y agua; 2,8% en construcción; 1,3% en comercio, servicios de reparación, restaurantes y hoteles; 4,0% en transporte, almacenamiento y comunicaciones; 5,6% en establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas y 2,1% en servicios sociales, comunales y personales; los impuestos, derechos y subvenciones en conjunto, crecieron en 3,3% durante el año 2008”.*

*“Al examinar el comportamiento del sector durante 2009, se observó una **disminución** en 2,9% respecto al mismo período de 2008. Este comportamiento se debió a la caída de comercio en 2,9%, de servicios de reparación en 3,0% y de servicios de hotelería y restaurantes en 2,6%”.*

*“Al examinar el comportamiento del sector durante 2010, se observó un **aumento** en 6,0% respecto al mismo período de 2009. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 6,9%, de los servicios de reparación en 4,7% y de los servicios de hotelería y restaurantes en 4,3%”.*

*“Al examinar el comportamiento del sector durante 2011, se observó un aumento en 5,9% respecto 2010. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 6,9%, de los servicios de reparación en 3,8 % y de los servicios de hotelería y restaurantes en 4,4%”.*

*“Al examinar el comportamiento del sector durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2012, se observó un aumento en 4,1% respecto 2011. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 4,2%, de los servicios de reparación en 3,3 % y de los servicios de hotelería y restaurantes en 4,0%”.*

*“Al examinar el comportamiento del sector durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2013, se observó un aumento en 4.3% respecto 2012. Estos resultados se explican por el crecimiento del comercio en 4.1%, de los servicios de reparación en 5.1% y de los servicios de hotelería y restaurantes en 4,6%”.*

<sup>3</sup> Revista Dinero, Turismo 1/9/2018

<sup>4</sup> ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)), boletines de prensa y comunicados de prensa. Cuentas Trimestrales Base 2005

“Durante el año 2014 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó en 4,6%, explicado por servicios de reparación de automotores en 6,1%; comercio en 5,1% y servicios de hoteles, restaurantes y bares en 3,1%”.

“Entre enero y diciembre de 2015 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó 4,1% respecto al mismo periodo de 2014, explicado por servicios de hoteles, restaurantes y bares en 5,5%, servicios de reparación de automotores en 5,4% y comercio en 3,4%”.

“En el año 2016 la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles aumentó en 1,8% respecto al año 2015, explicado por el crecimiento de los servicios de reparación de automotores en 5,0%; hoteles, restaurantes, bares y similares en 1,6%; y comercio en 1,5%”.

“Para el año 2017 (enero-diciembre), la rama Comercio, reparación, restaurantes y hoteles presentó un crecimiento del 1,2% respecto al año 2016, explicado principalmente por el crecimiento de los servicios de hoteles y restaurantes en 1,6%; los servicios de mantenimiento y reparación en 2,1% y comercio en 0,9%”.

Así mismo existe una precisión realizada por los Ministros de Comercio, Industria y Turismo Y Hacienda y Crédito Público en el mes de febrero de 2018, en los siguientes términos:

**“Incentivo tributario para hoteles en municipios con menos de 200.000 habitantes no necesita decreto reglamentario: Gobierno.**

Bogotá, D. C., 5 de febrero de 2018 (Mincit). El Gobierno informó este lunes 5 de febrero que no se requiere un decreto reglamentario para la aplicación del incentivo tributario para los hoteles que se construyan en los municipios con menos de 200 mil habitantes, mecanismo que fue establecido en la pasada reforma tributaria (Ley 1819 de 2016).

Durante la presentación de los avances de la campaña ‘Menos Trámites, Más Simples’, la ministra de Comercio, Industria y Turismo, María Lorena Gutiérrez, y el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, aclararon las condiciones que se deben cumplir para acceder a ese incentivo.

“El objetivo de esta medida es potenciar la inversión hotelera en las regiones para atraer más visitantes e impulsar el turismo. Buscamos mejorar la competitividad en las zonas del país afectadas por el conflicto con infraestructura e innovación”, indicó la ministra Gutiérrez.

Por su parte, el ministro Cárdenas explicó que “quienes construyan nuevos hoteles en los próximos 10 años en los municipios del país con menos de 200.000 habitantes tienen garantizada una tarifa del 9% del impuesto de renta hasta por 20 años”.

Ya son 11 los municipios que han mostrado disposición a explorar el turismo como opción de reincorporación, reconciliación y desarrollo del

territorio. Estos son: Mesetas, Dabeiba, La Paz, Fonseca, Icononzo, Planadas (Tolima), Montañitas y San Vicente del Caguán (Caquetá), El Charras y Colinas (Guaviare), y Anorí (Antioquia).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recordó que los empresarios que se acojan a este beneficio deben estar inscritos en el Registro Nacional de Turismo y estar al día con sus aportes parafiscales.

Para la obtención de este beneficio, la DIAN, por su lado, verificará que los nuevos hoteles cuenten con la siguiente documentación:

1. Certificación expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, acerca de la prestación de servicios turísticos en el establecimiento hotelero nuevo.
2. Certificación expedida por la Curaduría Urbana, por la Secretaría de Planeación o por la entidad que haga sus veces en el domicilio del inmueble, en la cual conste la aprobación del proyecto de construcción del establecimiento hotelero nuevo.
3. Certificación del Representante Legal y del Revisor Fiscal o Contador Público, según el caso, en la cual conste:
  - a) Que el valor de las rentas solicitadas con tarifa del nueve por ciento (9%), en el respectivo año gravable, corresponden a servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles construidos a entre el 1° de enero del año 2017 y el 31 de diciembre del año 2027.
  - b) Que lleva contabilidad separada de los ingresos por servicios hoteleros y de los originados en otras actividades”.<sup>5</sup>

#### **ALGUNOS RESULTADOS DEL INCENTIVO OTORGADO A TRAVÉS DEL ARTÍCULO 207-2 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO**

La Revista Dinero, publicó el balance presentado por el gobierno saliente frente al sector turismo, destacando, en cifras el aumento de más visitantes a nuestro país, lo que nos lleva a ser más comprometidos con el sector proporcionando las herramientas necesarias para su fortalecimiento y competitividad.

“Los visitantes extranjeros que han llegado a nuestro país se encuentran en el orden **del 150% en los último ocho años. Es decir, el número de turistas en el país pasaron de 2,6 millones en 2010 a 6,5 millones hasta el momento.**

“Para continuar estimulando la dinámica de estas inversiones en las zonas más apartadas del país, que en general son las que más sufrieron el rigor del conflicto, se les ofreció un incentivo para la construcción de hoteles en ciudades de menos de 200.000 habitantes, que consiste en el pago de 9% de impuesto de renta durante 20 años”.

<sup>5</sup> De [www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)

Los datos más relevantes del sector turismo en los últimos ocho años:

1. Hasta el momento han llegado 6,5 millones de viajeros, representando un incremento de 150% frente a los 2,6 millones en 2010.
2. Entre 2010 y 2017 el ingreso de divisas por turismo creció 68,2%.
3. Entre enero y mayo de 2018 el turismo creció 38%, lo que significa la entrada de 3,3 millones de turistas extranjeros en solo este año. En el mismo periodo de 2017 la cifra fue de 2,4 millones.
4. La inversión en los hoteles en el país ha sido de \$5,7 billones (2003 y 2017)
5. La Inversión Extranjera Directa en comercio, hoteles y restaurantes durante el primer trimestre de 2018 fue de US\$297 millones, lo que significó un incremento de 52,4% con respecto a igual periodo de 2017 cuando en ese entonces fue US\$195 millones.
6. La ocupación hotelera en 2017 fue de 56,1% y entre enero y marzo de esta vigencia fue de 57,1% (55,8% en el mismo periodo de 2017).
7. En el primer trimestre de 2018 la participación del turismo en el PIB fue de 6,9%, mientras que en 2017 fue de 1,6%.
8. Se han creado 1,9 millones de empleos formales en este sector.
9. Se han implementado 45 rutas turísticas (30 geográficas - 15 temáticas) en 32 departamentos.

**Según el Ministerio de Comercio, ese crecimiento del sector turístico se tradujo también en una mayor entrada de divisas. De recibir US\$3.440 millones en 2010, el país pasó a percibir US\$5.787 millones en 2017.**

Al respecto el presidente Santos resaltó la inversión privada en el sector en este periodo y señaló que “gracias a la confianza que se generó en los empresarios y a la responsabilidad fiscal de las instituciones, los resultados fueron 218 hoteles puestos a disposición de los turistas y 24.609 habitaciones disponibles en todo el país”. Además, el primer mandatario calificó al turismo como la única industria que no contamina, por lo que todos los países buscan sacar su máximo provecho.

De acuerdo al balance del Mincit, el país también avanzó en el mejoramiento de la oferta de productos turísticos de alto valor como el de naturaleza (ecoturismo, aviturismo), deportes y aventura, turismo de negocios, turismo cultural, turismo de cruceros, turismo gastronómico y turismo de salud.

Por su parte Eduardo Osorio, presidente de Fontur, mostró los avances infraestructura turística en este lapso. Hasta el momento, **el monto de la**

**inversión es de más de \$565.000 millones que se han distribuido en 166 proyectos como centros de convenciones, puertos, embarcaderos, senderos turísticos y señalización.**

Por su parte los gremios han manifestado:

Gustavo Toro, presidente de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) -el gremio de los hoteleros en Colombia-, señaló que en estos ocho años de Gobierno **ha habido cosas positivas y negativas, pues aún hay temas que quedan pendientes para la industria.**

En cuanto a lo positivo, Toro resaltó los acuerdos de paz con las Farc “esto fue muy importante para que en el exterior concibieran un país más seguro y más visitable”. Según Toro, esta ‘nueva imagen’ ha aumentado la llegada de turistas internacionales a tasas de 20% anual. También exaltó la inversión en infraestructura (carreteras y aeropuertos) para el turismo, articulación de regiones, vías terciarias, entre otros.

No obstante, **el presidente de Cotelco aseguró que aún quedan temas pendientes como el de la informalidad.** “Este sigue siendo un tema muy difícil. Si bien el Ministerio hizo algún trabajo importante, de todas maneras, creemos que se necesitan acciones más fuertes para lograr poner a la oferta informal en cintura”.

Otro ‘lunar’ que destacó Toro es el cambio de las reglas de juego en la inversión hotelera con la Ley 1819. Esta normativa determinó que los hoteles que se habían construido entre 2003 y 2017 no pagarían renta cero por 30 años, sino que quedaron con tarifa del 9% si son personas jurídicas o el 33% si son naturales. “La verdad es que esto ha generado mucha desconfianza de los inversionistas, Cotelco”<sup>6</sup>.

Aunado a lo anterior, Portafolio, destacó:

“La política formulada para estimular el turismo en el país está mostrando sus frutos. Luego de casi tres lustros del decreto 2755 de 2003, que termina en diciembre, Colombia pasó de cero nuevos cuartos construidos ese año a completar 45.686 en julio de 2017, de acuerdo con cifras de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco). Frente a la exención de renta que buscaba impulsar la construcción de hoteles en Colombia, que en el 2003 sumaban alrededor de 700 establecimientos y hoy completan casi los 1.000.

Para Mario Soto Buitrago, miembro de la junta directiva de Cotelco y también presidente de la cadena 3C Hotels, todos los factores se conjugaron para que el país viviera un ‘boom’ en el turismo. “El incentivo impulsó bastante el crecimiento de la oferta hotelera en toda Colombia y especialmente en Bogotá, al punto de que hubo periodos en los cuales se incrementó, un año contra otro, a tasas del 16% o 18%. De hecho, en un año creció el 20%”.

<sup>6</sup> Revista *Dinero*. “Turismo: La prometedor industria que no contamina”. 7/13/2018.

Para Juan Carlos Galindo, presidente de OxoHotel, el nuevo beneficio es una gran oportunidad para llegar a territorios donde antes no era posible. “Las condiciones están dadas para que, en esas zonas, que antes eran totalmente vetadas para el desarrollo del turismo debido a la inseguridad, hoy las veamos como territorios atractivos”, dijo en días pasados Galindo, quien ya está planeando instalar un hotel en Quibdó, en el 2018.

Las cifras de Cotelco también son alentadoras, pues para el 2018 ya hay 19 establecimientos hoteleros en marcha, lo cual significaría disponer de 2.836 nuevas habitaciones.<sup>7</sup>

De esta forma podemos evidenciar que este tipo de iniciativas si contribuyen al mejoramiento en la prestación de los servicios que ofrece el sector turismo, ahora nos corresponde aportarle a un servicio con calidad.

### OTRAS CONSIDERACIONES

Respecto de la iniciativa que nos ocupa, lo que se busca es incentivar la prestación de un servicio con calidad por parte de los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen y lleven a cabo la renovación de la misma en el tiempo.

De otra parte el gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha venido manejando una línea de incentivo con Fontur, en la que a través de la presentación de proyectos los dueños de establecimientos de hospedaje y alojamiento son beneficiados hasta con el 80% con el valor de la certificación de calidad turística, en el que se cuenta con 600 cupos, a la fecha hay 200 cupos disponibles, en NTS (Norma Técnica Sectorial) de Turismo Sostenible.

Para llevar a cabo el proceso de certificación en Calidad Turística, se debe adelantar un proceso que consiste en primer lugar en tomar la decisión de implementación NTS (Norma Técnica Sectorial)-Formación en Calidad (Capacitación en RRHH) - Implementación de requisitos de NTS y evaluación - Auditoría Externa (Certificadora) - Pre- auditoría (opcional) - Ejecución Auditoría - Otorgamiento de Certificación (3 años) - Auditoría de seguimiento y Auditoría de renovación.

La primera norma técnica sectorial colombiana NTSH 001, corresponde a norma de competencia laboral. Realización de actividades básicas para la prestación del servicio.

La norma Técnica sectorial colombiana 002, Norma de competencia laboral. Información a clientes, atención de sugerencias y reclamaciones de acuerdo a políticas de servicio.

La norma técnica sectorial colombiana 003, Prestación del servicio de recepción, y reservas conforme a manuales existentes.

La norma técnica sectorial colombiana 004, atención del área de conserjería de acuerdo al manual de procedimientos.

La norma técnica sectorial colombiana 005, manejo de valores e ingresos relacionados con la operación del establecimiento.

La norma técnica sectorial colombiana 006, categorización por estrellas de hoteles. Requisitos.

La norma técnica sectorial colombiana 007, Posadas turísticas, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 008, alojamientos rurales, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 009, apartamentos turísticos, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 010. Apartahoteles, requisitos de planta y servicios.

La norma técnica sectorial colombiana 012. Recintos de campamento o campig, requisitos de planta y servicios.

A agosto de 2018, Colombia cuenta con 488 prestadores de servicios de alojamiento y hospedaje certificados, los demás corresponden a restaurantes, agencias de viajes, transporte terrestre, sedes para eventos y opc.

Departamento	Prestadores Certificados
Bogotá	300
Antioquia	164
Valle del Cauca	77
Santander	73
Risaralda	66
Cundinamarca	55
Quindío	54
Bolívar	52
Caldas	38
Magdalena	29
Atlántico	27
Tolima	27
Amazonas	26
Boyacá	25
Huila	23
Norte de Santander	21
San Andrés	19
Nariño	19
Meta	11
La Guajira	11
Córdoba	10
Chocó	10
Caquetá	5
Cauca	5
Casanare	4
Putumayo	3
Cesar	2
Arauca	2
Vichada	2
Sucre	0
Vaupés	0
Guaviare	0
Guainía	0

<sup>7</sup> *Portafolio*. El incentivo se transforma. Por María Camila González. [marola@eltiempo.com](mailto:marola@eltiempo.com) noviembre 6 de 2017

En este orden de ideas, tal como lo establece el artículo 69 de la Ley 300 de 1996, “por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.

*Artículo 69. Del fomento de la calidad en el sector turismo. El Ministerio de Desarrollo fomentará el mejoramiento de la calidad de los servicios turísticos prestados a la comunidad.*

*Para los efectos anteriores, el Ministerio de Desarrollo Económico promoverá la creación de Unidades Sectoriales con cada uno de los subsectores turísticos. Estas unidades formarán parte del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología. La creación de las Unidades Sectoriales se regirá por lo establecido en el Decreto 2269 de 1993 y en las normas que lo modifiquen o adicionen.*

De igual forma la Ley 1558 de 2012, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones, en su artículo 1° estableció:

**Artículo 1°. Objeto.** *La presente ley tiene por objeto el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística, a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.*

### **5. Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

En su momento el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo allegó sus comentarios y consideraciones a través de los cuales avala la iniciativa, resaltando en primer lugar que: “Colombia viene adelantando desde la Ley 300 de 1996, una ardua tarea en busca de mejorar la calidad de los servicios turísticos, tarea que empezó con la creación de las Unidades Sectoriales de Normalización con el fin, de crear normas que definieran estándares de calidad para la prestación de servicios en el sector turismo, y posteriormente brindar asistencia técnica para la implementación y certificación de las mencionadas normativas.

*En la ejecución de proyectos para la certificación de prestadores de servicios turísticos, hemos evidenciado que el porcentaje de deserción frente a la certificación que esta cartera ministerial impulsa, es bastante alto, haciendo que la sostenibilidad de la certificación sea un reto más grande que la obtención del mismo certificado; tal situación es atribuida por los prestadores de servicios turísticos a la falta de beneficios que se obtienen por la certificación.*

*Por otra parte, en las jornadas de sensibilización sobre calidad turística adelantadas por este*

*Ministerio, una de las sugerencias más recurrentes es que con la certificación se obtenga un incentivo tributario, de modo que ayude amortizar los costos de la certificación, ya que los beneficios de la certificación como tal, son difícilmente capitalizables.*

Razones por las cuales el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, considera que esta iniciativa sobre el incentivo tributario es asertiva, pues es un beneficio tangible que recibe el prestador y guarda completa coherencia con lo establecido en nuestra política de calidad turística, la cual busca “mejorar los niveles de calidad en la prestación de los servicios turísticos, al generar una cultura de excelencia en los prestadores de servicios turístico y destinos, como estrategia para posicionar a Colombia como un destino diferenciado, competitivo y sostenible”.

*Con esto, se lograría el impulso a las certificaciones en calidad turística y su sostenibilidad, haciendo de que la oferta de servicios turísticos sea seguros, confiables, y enfocados a la protección de los intereses de los turistas, así mismo, les permitirán a los prestadores de servicios turísticos acceder a nuevos mercados, facilitar el intercambio comercial, implementar nuevas tecnologías y mejorar instalaciones, conllevando a la satisfacción de las necesidades de los turistas y a mejorar la imagen del país.*

*Ahora bien, la propuesta busca un incentivo para los establecimientos de alojamiento y hospedaje pequeños y medianos, por lo cual se sugiere la ampliación en el alcance de la propuesta, a los demás prestadores de servicios turísticos pequeños y medianos que se certifiquen en normas técnicas sectoriales. Lo anterior, en consideración de que las agencias de viajes, los establecimientos de la industria gastronómica, las empresas de transporte turístico terrestre automotor y operadores de congresos, ferias y convenciones al igual que los establecimientos de alojamientos y hospedaje son actores en la cadena de valor del turismo, donde cada uno aporta, a la experiencia del turista. El beneficio tributario generaría mayor impacto si se cubren todas las aristas de la oferta turística dadas las interrelaciones que existen entre los prestadores de servicios turísticos creando una experiencia global de calidad en los servicios turísticos adquiridos por el turista.*

*No obstante, lo anterior, este Ministerio encuentra pertinente esta iniciativa y, respetuosamente, considera relevante lo que al respecto pueda decir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.*

### **6. Respuestas Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales**

*Ante la necesidad de obtener información más precisa relacionada con el incentivo tributario*

para pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, el Director General de la Dian doctor José Andrés Romero Tarazana, nos responde:

“Sobre el particular cabe puntualizar que la información es a propósito de la exoneración de renta para el sector turístico que garantizó una tarifa del 9%, misma que se encuentra contenida en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario (adicionado por el artículo 18 de la Ley 788 de 2002)”.

1. ¿A cuánto asciende el monto producto de dicha exoneración de renta hasta la fecha?

**RESPUESTA**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario, se precisa que en la casilla Renta Exenta del formulario 110, se registra el valor neto que resulta de sustraer de los ingresos generados por la actividad beneficiada con la exención, los costos y deducciones directamente imputables.<sup>8</sup>

A continuación, se presenta en el cuadro No. 1 la información de forma agregada que fue consignada por los declarantes Personas Jurídicas en esta casilla, para los años gravables 2015 a 2017, y que se registraron en las actividades económicas: 5511 (Alojamiento en hoteles), 5512 (Alojamiento en Apartahoteles), 5513 (Alojamiento en centros vacacionales), 5514 (Alojamiento rural), 5519 (Otros tipos de alojamiento para visitantes) y 5590 (Otros tipos de alojamiento n.c.p., según la CIIU 4.0., adaptada para Colombia.

**Cuadro número 1**

Valor del renglón de renta exenta para los declarantes Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad, que se encuentran registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590). Años gravables 2015 a 2017  
Cifras en millones de pesos corrientes

Año Gravable	Valor Exención
2015	248,500
2016	323,076
2017	75,435

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 09 de octubre de 2018. Subd. de GTIC  
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

2. ¿Cuántos contribuyentes se han beneficiado hasta la fecha de esta exoneración?

**RESPUESTA:**

En el cuadro No. 2 se observa la información del número de declarantes Personas Jurídicas que hicieron uso de Rentas Exentas desde el año gravable 2015 al año gravable 2017, y que se encuentran registrados en las actividades económicas: 5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590, según la CIIU 4.0., adaptada para Colombia.

<sup>8</sup> <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/formulariosinstructivos/Paginas/default.aspx>

**Cuadro número 2**

Número de Declarantes Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad, con renta exenta por actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590)

Años gravables 2015 a 2017	
Año Gravable	No. Declarantes
2015	822
2016	869
2017	247

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 16 de octubre de 2018. Subd. de GTIC  
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

**Respecto al proyecto de ley en cuestión:**

1. Si tenemos en cuenta que los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, son aquellos que tienen un ingreso anual menor de 500 smlmv, ¿Cuántos de ellos se encuentran en la base de contribuyentes de la DIAN?

**RESPUESTA:**

El siguiente cuadro contiene el número de declarantes Personas Jurídicas que presentaron la declaración de renta y complementarios (formulario 110) para los años gravables 2015, 2016 y 2017 y que registraron en la casilla de “Total ingresos brutos” un valor menor a 500 smlmv.<sup>9</sup>

**Cuadro 3**

Número de declarantes de pequeños y medianos establecimientos (valor de ingreso anual menor a 500 smlmv), que se encuentran registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590)

Años gravables 2015 a 2017	
Año Gravable	No. Declarantes
2015	2.568
2016	2.851
2017	2.015

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 16 de octubre de 2018. Subd. de GTIC  
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

2. ¿Cuánto fue el monto total de renta de ese grupo de contribuyentes para el año gravable inmediatamente anterior?

**RESPUESTA:**

El valor de la renta líquida gravable, año 2017, para los pequeños y medianos establecimientos registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590), que tienen un ingreso anual menor de 500 smlmv, corresponde a un valor de \$17.232 millones de pesos”.

**7. Conclusiones**

Si el incentivo anterior produjo un crecimiento del sector turismo en nuestra economía, con este nuevo incentivo los pequeños y medianos prestadores del servicio de alojamiento y hospedaje podrán tener una participación más activa dentro del crecimiento que hemos podido apreciar en los últimos 8 años, toda vez que los empresarios que decidieron invertir en el sector y recibieron

<sup>9</sup> Smlmv para 2015: \$644.350, 2016: \$689.455 y 2017: \$737.717

el incentivo pasado tienen un impuesto de renta de apenas el 9% una cifra mucho menor a la que deberían pagar.

Se hace necesario coadyuvar en el proceso de certificación de todo el sector hotelero, con el otorgamiento de este incentivo a fin de brindar al turista tanto nacional como extranjero un servicio con calidad, pues esta es definida por el turista no solo por la infraestructura de las instalaciones, sino por la atención recibida; si todos los prestadores de servicios de alojamiento y hospedaje se certifican, estaríamos mejorando así las condiciones de oferta y demanda turística en nuestro país, consolidando al turismo colombiano como un factor de desarrollo y confianza, siendo más competitivos.

Pues tal como lo establece la Ley General de Turismo en su artículo 1°, *Importancia de la Industria Turística*. <Artículo modificado por el artículo 2° de la Ley 1558 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> **El turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social. Como industria que es, las tasas aplicables a los prestadores de servicios turísticos en materia impositiva, serán las que correspondan a la actividad industrial o comercial si le es más favorable. El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional.** (Negrilla fuera de texto), el sector turismo requiere de todo el apoyo para abrir sus puertas al mundo y fortalecer nuestra economía.

**Cabe destacar el hecho de que se entiende por establecimiento de alojamiento y hospedaje,** el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días. Y que el tamaño del

mismo se mide por sus ingresos brutos en smmlv que para el caso de los medianos y pequeños está establecido en el rango 500 smmlv al año.

Por su parte la calidad tiende en todos los casos al mismo punto, es decir, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes respecto de la prestación de los productos y servicios determinando seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y, el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.

**Proposición**

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el Proyecto de Ley número 043 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones, con su respectivo pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate.

  
JOHNAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Coordinador Ponente

  
YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI  
Ponente

  
JOSE GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA  
Ponente

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.*

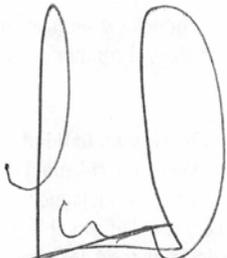
TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2018 CÁMARA <i>Por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.</i>	Queda igual.	
CAPÍTULO I <b>Consideraciones generales</b> <b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley, tiene por objeto crear un incentivo tributario para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente	Modifíquese el artículo 1°, el cual quedará así: <b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley, tiene por objeto crear un incentivo tributario para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente	Por sugerencia de Cotelco, se hace necesario reforzar los requisitos establecidos a través de esta iniciativa para los pequeños y medianos prestadores del servicio de alojamiento y hospedaje para que puedan acceder a este beneficio, teniendo en cuenta que se está en la búsqueda de la formalización del sector.

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC).	acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.	
Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a todo el territorio nacional.	Se suprime.	Consideramos que este artículo no es relevante, ya que todas las normas tiene carácter general, por lo tanto su aplicación corresponde a todo el territorio nacional.
<b>Artículo 3°. Calidad Turística.</b> Para efectos de la presente ley, entiéndase por Calidad Turística, el grado en el que un conjunto de características cumple con los requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.	Modifíquese el artículo 3°, el cual será artículo 2 y quedará así: <b>Artículo 2°. Calidad Turística.</b> Para efectos de la presente ley, entiéndase por calidad turística, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes respecto de la prestación de los productos y servicios determinando seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y, el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.	Se hace necesario definir lo que es calidad turística ajustando esta definición a la que maneja el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
<b>Artículo 4°. Certificación en Calidad Turística.</b> Entiéndase por Certificación en Calidad Turística, aquella expedida por una entidad de certificación autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), en el que se evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por la Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio Comercio, Industria y Turismo. Parágrafo. En cualquier momento el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá verificar la obtención de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje.	Modifíquese el artículo 4°, el cual será artículo 3° y quedará así: <b>Artículo 3°. Certificación en Calidad Turística.</b> Entiéndase por Certificado de Calidad Turística, a la marca de certificación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio que puede portar un prestador de servicios de alojamiento y hospedaje siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de conformidad con el Reglamento de Uso contenido en la Resolución número 0280 del 12 de febrero de 2018 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha certificación deberá ser expedida por una entidad de certificación autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), en el que se evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por la Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. <b>Parágrafo.</b> En cualquier momento el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá verificar la obtención de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje.	Se hace necesario definir lo que es una certificación en Calidad Turística ajustando esta definición a la que maneja el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
<b>Artículo 5°. Servicios Turísticos.</b> Para efectos del incentivo contenido la presente ley, se entenderá por servicios turísticos: alojamiento, alimentación y demás servicios básicos prestados directamente por el establecimiento hotelero, alojamiento y hospedaje y/o los complementarios que preste de manera directa e indirecta.	Se suprime.	Este artículo se suprime toda vez que desborda el objeto de la iniciativa, al entrar a mencionar otros servicios turísticos que en determinado caso no prestan algunos de los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje.

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 6°. Mediano Hotel.</b> Entiéndase como mediano hotel, como aquella unidad de beneficio económico realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, comerciales o de servicios, rurales y/o urbanas, que tenga cincuenta (50) o más habitaciones.</p>	<p>Modifíquese el artículo 6°, el cual será artículo 4° y quedará así:  <b>Artículo 4°. Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje.</b> Se entiende por establecimiento de alojamiento o de hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días.  <b>Parágrafo:</b> Los establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con ingresos brutos de hasta 500 smmlv al año, se denominaran medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje.</p>	<p>Para efectos de la presente ley se hace necesario precisar cómo se identifica un mediano y un pequeño establecimiento de alojamiento y hospedaje.</p>
<p><b>Artículo 7°. Pequeño Hotel.</b> Entiéndase por pequeño hotel, como aquella unidad de beneficio económico realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, comerciales o de servicios, rurales y/o urbanas que tenga menos de cincuenta (50) habitaciones.</p>		<p>Se suprime, queda incluido en el artículo anterior.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b> <b>Incentivo tributario</b></p> <p><b>Artículo 8°. Incentivo Tributario.</b> Créase el incentivo tributario de renta exenta para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre de 2020 otorgado por un organismo de certificación, debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC). Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b> <b>Incentivo tributario</b></p> <p>Modifíquese el artículo 8° el cual pasará a ser el artículo 5°, y quedará así:  <b>Artículo 5°. Incentivo Tributario.</b> Créase el incentivo tributario de renta exenta para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre de 2021 otorgado por un organismo de certificación, debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.</p>	<p>Se hace necesario modificar al año 2021, teniendo en cuenta el trámite legislativo de esta iniciativa y el posterior tiempo para llevar a cabo el procedimiento de certificación.</p>
<p><b>Artículo 9°. Renta exenta.</b> Las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos en pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, estarán exentos del impuesto sobre la renta en un 30%, por un término de quince (15) años, contados a partir del siguiente año gravable al que se obtuvo la certificación, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.</p>	<p><b>El artículo 9° pasa a ser el artículo 6° y quedará así:</b>  <b>Artículo 6°. Renta exenta.</b> Las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos en pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. estarán exentos del impuesto sobre la renta en un 30%, por un término de quince (15) años, contados a partir del siguiente año gravable al que se obtuvo la certificación, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.</p>	<p>Se hace necesario realizar ajuste a los requisitos para la obtención de la exención, en aras de llevar a todo el sector a la formalización del mismo.</p>

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 10. Requisitos para la obtención del incentivo.</b> Para la acceder al incentivo contenido en la presente ley, el contribuyente deberá acreditar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registro Nacional de Turismo vigente.</li> <li>2. Matrícula del establecimiento de comercio en el Registro Mercantil de Cámara y Comercio.</li> <li>3. Certificación en calidad, expedida por entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).</li> <li>4. Solicitud escrita de dicha petición.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1101 de 2006 modificado por el artículo 18 de la Ley 1558 de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago contribución parafiscal, suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.</p> <p>La suspensión también operará, cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador.</p>	<p>Modifíquese el artículo 10, el cual será artículo 7° y quedará así:</p> <p><b>Artículo 7°. Requisitos para la obtención del incentivo.</b> Para acceder al incentivo contenido en la presente ley, el contribuyente deberá acreditar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registro Nacional de Turismo vigente.</li> <li>2. Matrícula del establecimiento de comercio en el Registro Mercantil de Cámara y Comercio.</li> <li>3. Certificación en calidad, expedida por entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).</li> <li>4. Solicitud escrita de dicha petición.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1101 de 2006 modificado por el artículo 18 de la Ley 1558 de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago de las contribuciones parafiscales, suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.</p> <p>La suspensión también operará, cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador.</p>	<p>La modificación correspondió a ajustes en la redacción.</p>
<p><b>Artículo 11. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>El artículo 11 pasa a ser el artículo 8°, y queda igual:</p> <p><b>Artículo 8°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

  
 JOHNAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
 Coordinador Ponente

  
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI  
 Ponente

  
 JOSE GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA  
 Ponente

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

*por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Consideraciones generales**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley, tiene por objeto crear un incentivo tributario para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo.

**Artículo 2º. Calidad Turística.** Para efectos de la presente ley, entiéndase por calidad turística, la capacidad para satisfacer las expectativas y exigencias razonables de los clientes respecto de la prestación de los productos y servicios determinando seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad, armonía y, el cumplimiento de las características y requisitos establecidos en las normas técnicas sectoriales.

**Artículo 3º. Certificación en Calidad Turística.** Entiéndase por Certificado de Calidad Turística, a la marca de certificación reconocida por la Superintendencia de Industria y Comercio que puede portar un prestador de servicios de alojamiento y hospedaje siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos de conformidad con el Reglamento de Uso contenido en la Resolución número 0280 del 12 de febrero de 2018 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dicha certificación deberá ser expedida por una entidad de certificación autorizada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), en el que se evalúa y aprueba el cumplimiento de las normas técnicas de calidad expedidas por la Unidades Sectoriales de Normalización de establecimientos de alojamiento y hospedaje, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo. En cualquier momento el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá verificar la obtención de la Certificación en Calidad Turística de pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje.

**Artículo 4º. Establecimientos de Alojamiento y Hospedaje.** Se entiende por establecimiento de alojamiento o de hospedaje, el conjunto de bienes destinados por la persona natural o jurídica para prestar el servicio de alojamiento no permanente inferior a 30 días.

**Parágrafo:** Los establecimientos de alojamiento y hospedaje que cuenten con ingresos brutos de hasta 500 smmlv al año, se denominaran medianos y pequeños establecimientos de alojamiento y hospedaje.

CAPÍTULO II

**Incentivo Tributario**

**Artículo 5º. Incentivo Tributario.** Créase el incentivo tributario de renta exenta para pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos clasificados como establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan el Certificado de Calidad Turística hasta el 31 de diciembre de 2021 otorgado por un organismo de certificación, debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC), se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo. Dicho incentivo es por el término de quince (15) años, contados a partir de la obtención de la certificación siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.

**Artículo 6º. Renta exenta.** Las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos en pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que obtengan la Certificación en Calidad Turística, estarán exentas del impuesto sobre la renta en un 30%, por un término de quince (15) años, contados a partir del siguiente año gravable al que se obtuvo la certificación, otorgado por una entidad de certificación debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación en Colombia (ONAC), se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo y al día en el pago de la contribución parafiscal del turismo, siempre y cuando se cumpla con los seguimientos anuales y la respectiva recertificación al tercer año.

**Artículo 7º. Requisitos para la obtención del incentivo.** Para acceder al incentivo contenido en la presente ley, el contribuyente deberá acreditar ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) los siguientes requisitos:

1. Registro Nacional de Turismo vigente.
2. Matrícula del establecimiento de comercio en el Registro Mercantil de Cámara y Comercio.
3. Certificación en calidad, expedida por entidad acreditada ante el Organismo Nacional de Acreditación (ONAC).
4. Solicitud escrita de dicha petición.

**Parágrafo.** En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1101 de 2006 modificado por el artículo 18 de la Ley 1558 de 2012, únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios del incentivo tributario y fiscal consagrado en esta ley. La suspensión, cancelación o la no actualización del Registro Nacional de Turismo, Registro Mercantil, Personería Jurídica, así como el incumplimiento en el pago de las contribuciones parafiscales, suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal o periodos en el cual se presente la omisión o incumplimiento.

La suspensión también operará, cuando no sea cancelado el valor correspondiente a la certificación en calidad turística por parte del operador.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

  
JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Coordinador Ponente

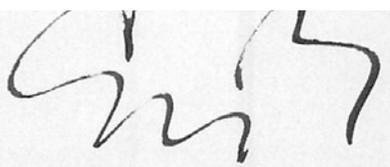
  
YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI  
Ponente

  
JOSE GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA  
Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)**

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2018. En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 043 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes: coordinador Jhon Jairo Roldán Avendaño; Ponentes Yamil Hernando Arana Padauí, José Gabriel Amar Sepúlveda y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

  
**ELIZABETH MARTÍNEZ BARÓN**

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
República de Colombia

Bogotá, D.C.,

Honorable Representante  
**John Jairo Roldán Avendaño**  
Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso, Piso 5  
Ciudad



**Asunto:** Solicitud de concepto al proyecto de ley 43/18 Cámara "Por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones".

Respetado Representante:

En atención a la solicitud del asunto, de manera atenta nos permitimos referir lo siguiente, en el marco de las competencias constitucionales y legales que le asisten a esta Cartera:

En Colombia se viene adelantando desde la Ley 300 de 1996, una ardua tarea en busca de mejorar la calidad de los servicios turísticos, tarea que empezó con la creación de las Unidades Sectoriales de Normalización con el fin, de crear normas que definieran estándares de calidad para la prestación de servicios en el sector turismo, para luego, posteriormente brindar asistencia técnica para la implementación y certificación de las mencionadas normativas.

En la ejecución de proyectos para la certificación de prestadores de servicios turísticos, hemos evidenciado que el porcentaje de deserción frente a la certificación que esta Cartera ministerial impulsa, es bastante alto, haciendo que la sostenibilidad de la certificación sea un reto más grande que la obtención del mismo certificado; tal situación es atribuida por los prestadores de servicios turísticos a la falta de beneficios que se obtienen por la certificación.

Por otra parte, en las jornadas de sensibilización sobre calidad turística adelantadas por este Ministerio, una de las sugerencias más recurrentes es que con la certificación se obtenga un incentivo tributario, de modo que ayude amortizar los costos de la certificación, ya que los beneficios de la certificación como tal, son difícilmente capitalizables.



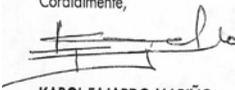
Nit. 830115297-6  
Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia  
Comunador (571) 8067676  
www.minciti.gov.co

Por lo anterior, consideramos que la iniciativa sobre el incentivo tributario es asertiva, pues es un beneficio tangible que recibe el prestador y guarda completa coherencia con lo establecido en nuestra Política de Calidad Turística, la cual busca "mejorar los niveles de calidad en la prestación de los servicios turísticos, al generar una cultura de excelencia en los prestadores de servicios turísticos y destinos, como estrategia para posicionar a Colombia como un destino diferenciado, competitivo y sostenible".

Con esto, se lograría el impulso a las certificaciones en calidad turística y su sostenibilidad, haciendo de que la oferta de servicios turísticos sean seguros, confiables, y enfocados a la protección de los intereses de los turistas, así mismo, le permitirán a los prestadores de servicios turísticos acceder a nuevos mercados, facilitar el intercambio comercial, implementar nuevas tecnologías y mejorar instalaciones, conllevando a la satisfacción de las necesidades de los turistas y a mejorar la imagen del país.

Ahora bien, la propuesta busca un incentivo para los establecimientos de alojamiento y hospedaje pequeños y medianos, por lo cual se sugiere la ampliación en el alcance de la propuesta, a los demás prestadores de servicios turísticos pequeños y medianos que se certifiquen en normas técnicas sectoriales. Lo anterior, en consideración de que las agencias de viajes, los establecimientos de la industria gastronómica, las empresas de transporte turístico terrestre automotor y operadores de congresos, ferias y convenciones al igual que los establecimientos de alojamiento y hospedaje son actores en la cadena de valor del turismo, donde cada uno aporta a la experiencia del turista. El beneficio tributario generaría mayor impacto si se cubren todas las aristas de la oferta turística dadas las interrelaciones que existen entre los prestadores de servicios turísticos creando una experiencia global de calidad en los servicios turísticos adquiridos por el turista.

No obstante lo anterior, este Ministerio encuentra pertinente esta iniciativa y, respetuosamente, considera relevante lo que al respecto pueda decir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cordialmente,  
  
**KAROL FAJARDO MARIÑO**  
Viceministra de Turismo (E)  
Proyectó: Mónica Leonel  
Revisó: Luz Mary Martínez  
Aprobó: Karol Fajardo Mariño

**DIAN** www.dian.gov.co

No Radicado 000S2018030884  
Fecha 2018-10-22 04:51:37 PM  
Remite Sede NIVEL CENTRAL  
Depen DIR GENERAL  
Destinatario EDIFICIO NUEVO CONGRESO  
Folios 2 Anexos 0

100000202 - 00907  
Bogotá, D.C.  
Doctores

**JHON JAIRO ROLDAN**  
Representante a la Cámara  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Edificio Nuevo del Congreso

**YAMIL HERNANDO ARANA**  
Representante a la Cámara  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Edificio Nuevo del Congreso

**JOSÉ GRABRIEL AMAR**  
Representante a la Cámara  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Edificio Nuevo del Congreso

Asunto: Solicitud de concepto - PL 043 de 2018 "Por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones".

Apreciados Representantes,

En atención a la comunicación mediante la cual solicita información tributaria respecto a los efectos del Proyecto de Ley 043 de 2018 "Por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones", de manera atenta me permito dar respuesta al cuestionario propuesto en los siguientes términos:

"Sobre el particular cabe puntualizar que la información es a propósito de la exoneración de renta para el sector turístico que garantizó una tarifa de 9%, misma que se encuentra contenida en el artículo 207 - 2 del Estatuto Tributario (adicionado por el artículo 18 de la ley 788 de 2002)".

1. ¿A cuánto asciende el monto producto de dicha exoneración de renta hasta la fecha?

**RESPUESTA:**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 207 - 2 del Estatuto Tributario, se precisa que en la casilla Renta Exenta del formulario 110, se registra el valor neto que resulta de sustraer de los ingresos generados por la actividad beneficiada con la exención, los costos y deducciones directamente imputables.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/formulariosinstructivos/Paginas/default.aspx

A continuación, se presenta en el Cuadro No. 1 la información de forma agregada que fue consignada por los declarantes Personas Jurídicas en esta casilla, para los años gravables 2015 a 2017, y que se registraron en las actividades económicas: 5511 (Alojamiento en hoteles), 5512 (Alojamiento en Apartahoteles), 5513 (Alojamiento en centros vacacionales), 5514 (Alojamiento rural), 5519 (Otros tipos de alojamiento para visitantes) y 5590 (Otros tipos de alojamiento n.c.p., según la CIIU 4.0., adaptada para Colombia.

Cuadro No. 1

Valor del renglón de renta exenta para los declarantes Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad, que se encuentran registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590). Años gravables 2015 a 2017  
Cifras en millones de pesos corrientes

Año Gravable	Valor Exención
2015	248,500
2016	323,076
2017	75,435

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 09 de octubre de 2018. Subd. de GTIC  
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

2. ¿Cuántos contribuyentes se han beneficiado hasta la fecha de esta exoneración?

**RESPUESTA:**

En el Cuadro No. 2 se observa la información del número de declarantes Personas Jurídicas que hicieron uso de Rentas Exentas desde el año gravable 2015 al año gravable 2017, y que se encuentran registrados en las actividades económicas: 5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590, según la CIIU 4.0., adaptada para Colombia.

Cuadro No. 2

Número de Declarantes Personas Jurídicas y Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad, con renta exenta por actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590)

Año Gravable	No. Declarantes
2015	822
2016	869
2017	247

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 16 de octubre de 2018. Subd. de GTIC  
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

Respecto al Proyecto de Ley en cuestión:

1. Si tenemos en cuenta que los pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, son aquellos que tienen un ingreso anual menor de 500 smilmv, ¿cuántos de ellos se encuentran en la base de contribuyentes de la DIAN?

**RESPUESTA:**

El siguiente cuadro contiene el número de declarantes Personas Jurídicas que presentaron la declaración de renta y complementarios (formulario 110) para los años gravables 2015, 2016 y 2017 y que registraron en la casilla de "Total Ingresos brutos" un valor menor a 500 smilmv.<sup>2</sup>

Cuadro 3

Número de declarantes de pequeños y medianos establecimientos (valor de ingreso anual menor a 500 smilmv), que se encuentran registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590)

Años gravables 2015 a 2017	
Año Gravable	No. Declarantes
2015	2.568
2016	2.851
2017	2.015

Fuente: Declaraciones a partir del formulario 110 de los años gravables 2015 a 2017. Análisis de Operaciones, corte 16 de octubre de 2018. Subd. de GTIC  
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN

2. ¿Cuánto fue el monto total de renta de este grupo de contribuyentes para el año gravable inmediatamente anterior?

**RESPUESTA:**

El valor de la renta líquida gravable, año gravable 2017, para los pequeños y medianos establecimientos registrados en las actividades económicas (5511, 5512, 5513, 5514, 5519 y 5590), que tienen un ingreso anual menor de 500 smilmv, corresponde a un valor de \$17.232 millones de pesos.

Espero que esta incommunicación de respuesta a sus inquietudes y quedo atento a cualquier información adicional que se requiera.

Cordialmente,

**JOSÉ ANDRÉS ROMERO TARAZONA**  
Director General

Proyectó: Alba Clemencia Avendaño Cruz  
Revisaron: Pastor Sierra - Jefe Coordinación de Estudios Económicos y Angelica Uribe - Directora de Gestión Organizacional  
Aprobó: Vivian Barliza - Asesora Despacho Director General

<sup>2</sup> smilmv para 2015: \$644.350, 2016: \$689.455 y 2017: \$737.717

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., octubre 23 de 2018

Presidente

**JAIRO GIOVANNI CRISTANCHO TARACHE**

Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 118 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, se rinde informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 118 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de*

atención en salud, se crea el Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones.

## I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El 28 de agosto de 2018 fue radicado el Proyecto de ley número 118 de 2018, por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones, de iniciativa de los congresistas: honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo, David Alejandro Barguil, Germán Varón Cotrino honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres, honorable Representante Eloy Chichí Quintero Romero, honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal, honorable Representante José Daniel López Jiménez, honorable Representante Julio César Triana Quintero, honorable Representante Gustavo Hernán Puentes Díaz, honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, honorable Representante José Luis Pérez Oyuela, honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, entre otros.

El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 679 de 2018 y remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Cámara para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Cámara designó como ponentes para primer debate a los Representantes Jairo Humberto Cristo Correal (Coordinador), Jennifer Kristin Arias Falla, Gustavo Hernán Puentes Díaz y Faber Alberto Muñoz Cerón, el día 20 de septiembre de 2018.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del presente proyecto de ley consiste en establecer un conjunto de sanciones administrativas para las prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud que condicione los resultados económicos y financieros de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) a la calidad de los servicios prestados por éstas. De la misma manera, se crea un Sistema de Pago por Desempeño destinado a mejorar la calidad del servicio de atención en salud.

## III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene nueve (9) artículos los cuales establecen: (i) el artículo 1º el objeto del proyecto de ley, (ii) cuáles son las conductas sancionables -artículo 2º-, (iii) las definiciones -artículo 3º-, (iv) los indicadores de desempeño eficiente -artículo 4º-, (v) cuáles serán las sanciones para el desempeño deficiente de los indicadores -artículo 5º-, (vi) la creación de un Fondo de Recursos de Calidad en Salud (FoCAS) -artículo 6º-, (vii) cuál será la destinación de los recursos del Fondo de Recursos de Calidad en Salud -artículo

7º-, (viii) un sistema de pago por desempeño -artículo 8º- y, (ix) la vigencia en el artículo 9º.

## IV. CONSIDERACIONES

La Constitución Política consagra el derecho a la salud en el artículo 49, estableciendo que “*la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”. El servicio público de salud, así definido, exige al Estado establecer políticas públicas encaminadas a la realización del derecho, por lo cual, este tiene la obligación de organizar, dirigir, reglamentar y consagrar las políticas públicas tendientes a que las empresas prestadoras de salud y las entidades estatales de los diferentes órdenes, presten el servicio para que el derecho sea progresivamente realizable.

De conformidad con la Carta Política, la prestación del servicio de salud debe realizarse de acuerdo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El principio de *universalidad*, establece que el derecho a la salud es accesible a todas las personas sin ningún tipo de diferenciación, mientras el principio de *eficiencia* estipula que la prestación del servicio de salud debe hacerse de acuerdo a un manejo adecuado de recursos. En tanto, la *solidaridad* corresponde al mutuo apoyo para la prestación del servicio entre los diferentes actores, tanto en grupos sociales, económicos y culturales.

En el mismo sentido, los artículos 2º, 153 y 156 de la Ley 100 de 1993, consagran como principios rectores y características del sistema, entre otros: la prestación del servicio de calidad, de forma continua, integral y la garantía de la libertad de escogencia de EAPB.

Igualmente, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-760 de 2008<sup>1</sup>, recogió el precedente jurisprudencial hasta la fecha y estableció el derecho a la salud como un derecho fundamental de carácter autónomo e irrenunciable.

Posteriormente, el Congreso de la República promulgó la Ley Estatutaria 1751 de 2015 “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”<sup>2</sup>, donde determinó que el derecho a la salud: (i) es irrenunciable y autónomo a nivel individual y colectivo; (ii) comprende “*el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad*” (artículo 2); (iii) contiene cuatro elementos fundamentales, como lo son disponibilidad,

<sup>1</sup> M. P. Manuel José Cepeda.

<sup>2</sup> Mediante Sentencia C-313 de 2014 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza, se realizó el control previo e integral del Proyecto de Ley Estatutaria 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”. Allí se declaró “Exequible el artículo 6º, salvo las expresiones “de manera intempestiva y arbitraria” contenidas en el literal d) del inciso segundo, “que se requieran con necesidad” y “que puedan agravar la condición de salud de las personas” contenidas en el literal e) del inciso segundo, que se declaran Inexequibles”.

aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional (artículo 6) y (iv) consagra catorce principios que lo rigen (artículo 6)<sup>3</sup>.

#### - JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Tomando en consideración el marco normativo de derechos y deberes, el modelo de salud colombiano, se organiza bajo un sistema de competencia por atención médica<sup>4</sup>. En este, se realizan subsidios a la demanda, es decir, el gasto en salud se hace por usuario en vez del giro directo a hospitales o clínicas. Este sistema incluye como actores a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las cuales sirven de intermediarios entre los ciudadanos y los prestadores de servicios médicos como clínicas u hospitales (IPS). Las EAPB reciben Unidades de Pago por Capitación (UPC<sup>5</sup>), correspondientes al gasto en salud por número de usuarios.

Las EAPB tienen una doble función: por un lado, deben ser administradoras del gasto en salud al negociar tarifas con los prestadores del servicio de salud; y por otro, deben competir por calidad entre los usuarios. Este sistema se realizó con la finalidad de alinear incentivos entre el Gobierno nacional y las EAPB, de tal forma que estas últimas contengan los gastos, pero a su vez, no disminuyan la calidad.

Ahora bien, en la práctica, las EAPB han administrado de forma prudente los gastos<sup>6</sup>. Sin embargo, en lo que respecta a la competencia por calidad, la cual se basa principalmente en la escogencia por parte de los usuarios de la mejor EAPB de acuerdo con la información disponible<sup>7</sup>, el resultado no ha sido el esperado.

<sup>3</sup> Los principios enunciados son: universalidad; pro homine; equidad; continuidad; oportunidad; prevalencia de derechos; progresividad del derecho; libre elección; sostenibilidad; solidaridad; eficiencia; interculturalidad; protección a los pueblos indígenas y por último, protección pueblos y comunidades indígenas, ROM, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

<sup>4</sup> Managed care competition. Handbook of Health Economics, Volume 1, and Part A, 2000, Pages 707–753. Chapter 13 – Managed Care.

<sup>5</sup> La Unidad de pago por capitación (UPC) es el valor que reconoce el sistema a cada EPS por la organización y garantía de la prestación de los servicios de salud contenidos en el plan obligatorio de salud, sin distinción o segmentación alguna por niveles de complejidad, tecnologías específicas o Entidades Promotoras de Salud (EPS), tipos de prestadores de servicios, ni por las diferentes modalidades de pago y contratación de servicios que podrían existir.

<sup>6</sup> En Colombia el gasto en salud como porcentaje del PIB se encuentra por debajo del promedio de la región.

<sup>7</sup> Actualmente, se cuenta con diferentes herramientas para entregarle información al ciudadano sobre el desempeño de las diferentes EPS. Así, la Ley 1438 de 2011, en su artículo 111, establece que de manera anual se debe presentar un informe con la calificación de los actores. Igualmente, los usuarios cuentan con el Sistema de Información para la Calidad (SIC). En la resolución de 256 de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social actualizó los criterios y parámetros a considerar en el SIC.

Así, la competencia en calidad por parte de las EAPB es muy baja, pues el mecanismo establecido para ello no ha funcionado correctamente. Por ejemplo, para un ciudadano es difícil evaluar el desempeño de las EAPB, sobre todo dada la multiplicidad de servicios que ofrece. Igualmente, los costos asociados para el traslado de EAPB son altos y, además, existen ciertas rigideces en el sistema como la necesidad de cumplir cierto tiempo para poder hacer el respectivo cambio de EAPB.

En este caso, la maximización de las ganancias de las EAPB viene dada únicamente por la diferencia entre UPC y gastos, sin que con ello se vea afectado el número de pacientes. Así, las EAPB cumplen su labor de controlar sus gastos, pero no propiamente por procesos de eficiencia económica, sino en detrimento de la calidad ofrecida a los usuarios<sup>8</sup>.

Esto ha llevado a la constante necesidad de interponer mecanismos legales como la tutela por la negación de servicios de salud en urgencias o para enfermedades de alto costo. De acuerdo con lo señalado por la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial sobre la Tutela y el Derecho a la Salud de octubre de 2014, las EPS y demás entidades del SGSSS siguen desconociendo los mandatos constitucionales y legales de progresividad en la protección del derecho a la salud y la prestación eficiente, sostenible, oportuna, continua y equitativa del servicio de salud.

Tal como encontró la Defensoría del Pueblo *“más de la tercera parte de las tutelas en el país han sido para reclamar derechos de salud. De estos, más de la mitad (56.4%) han solicitado contenidos del POS. Antioquia origina más de la tercera parte de las tutelas en salud; le siguen Bogotá, Valle y Santander. En el caso de Antioquia, se invocan en promedio 47 tutelas por cada 10 mil habitantes cada año. El 77% de las tutelas se instaure contra las entidades de aseguramiento del SGSSS que administran el régimen contributivo y subsidiado. (...) El 20,1% de las tutelas solicita exámenes paraclínicos, seguido de medicamentos (18,4%) y cirugías (17,6%). La solicitud de medicamentos pasó a ser la más reiterada en el año 2005. Las solicitudes en las tutelas de exámenes contenidos en el POS (73,7%) (...) El 92,7% de los tratamientos tutelados se encuentra en el POS y corresponde a tratamientos integrales de patologías de alto costo (cáncer, angioplastias, reemplazos de cadera y diálisis). (...) La negación de citas médicas especializadas está asociada a patologías que en el futuro pueden ocasionar gastos, no solo en el tratamiento sino en otros insumos relacionados”*.

La Corte Constitucional, en virtud de la sentencia T-760 de 2008, le solicitó al Ministerio de Salud realizar un ranking de las EPS tomando en consideración las principales prácticas violatorias del derecho a la salud. La Corte Constitucional determinó catorce (14) ítems o criterios para la construcción de determinado ranking.

<sup>8</sup> Baranes, E., y Bardey, D. (2012). Competition between Managed Care Organizations and Indemnity Plans in Health Insurance Markets. Documento Cede, Universidad de los Andes.

Por lo tanto, se observa que existen EAPB con niveles altos de insatisfacción de los usuarios, pero que, a su vez, tienen un alto número de usuarios<sup>9</sup>.

En suma, sin competencia por calidad, el sistema de salud no puede presentar un adecuado funcionamiento, pues las EAPB continuarán reduciendo sus costos en detrimento de la calidad ofrecida.

De esta forma, es preciso crear instrumentos para garantizar que las EAPB, que presten un mal servicio, vean afectadas tanto su participación en el mercado como su desempeño económico. Es por ello que es necesaria la creación de herramientas para mejorar la calidad de la prestación del servicio en aspectos como acceso a servicios de salud; información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud; y, satisfacción del usuario.

Este proyecto de ley provee un conjunto de sanciones, en aras de mejorar la calidad del sistema de salud colombiano. En particular, apuntan a corregir el problema de la falta de competencia por calidad entre las EAPB, de tal forma que las ganancias y actividades de las EAPB se vuelvan sensibles a la calidad del servicio prestado.

#### - **Sistema de Sanciones**

En primer lugar, el presente proyecto de ley establece un conjunto de sanciones administrativas a las EAPB que presenten un desempeño desfavorable en indicadores de acceso a la atención de salud; facilidad y acceso de información para los usuarios; y satisfacción del usuario. Se han seleccionado los principales indicadores que deben ceñirse por un nivel óptimo para que no existan prácticas violatorias del derecho a la salud.

El presente proyecto de ley pretende que las EAPB mantengan un nivel de calidad constante, dentro de lo posible, de prestación de servicios en los aspectos señalados de manera que cualquier oscilación en la prestación del servicio o largos períodos de atención deficiente que afecten fuertemente a los usuarios, serán sancionados.

Igualmente, se establecen las condiciones propias de la prestación del servicio, pues se toma en consideración el promedio nacional, que en cierta medida refleja las restricciones o posibilidades de prestación de los servicios de salud en determinado período de tiempo. El hecho de que una EAPB, en un respectivo indicador, desatienda los promedios indicados, es una señal clara de la incorrecta prestación del servicio y necesidad de tomar una medida para corregir dicha actuación.

En conclusión, las sanciones tienen como finalidad la corrección de actuaciones perjudiciales para el goce efectivo del derecho a la salud por parte de los usuarios del sistema de salud. En ello ya se avanzó con la Ley 1438 de 2011, donde se consagraron unas conductas violatorias del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y

del derecho a la salud (artículo 130) a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud.

#### - **Indicadores de Calidad**

El seguimiento a los indicadores de salud en Colombia ha presentado un avance importante y ya cuenta con un marco normativo. En primer lugar, el Decreto 1011 de 2006 estableció el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (SOGC). En este se definen un conjunto de procedimientos y disposiciones para garantizar la calidad de la atención de salud. Pone de presente la necesidad de realizar auditorías periódicas para el mejoramiento de la calidad de la salud y, además, le impone a las EAPB la tarea de adoptar criterios e indicadores para realizar un continuo monitoreo a la calidad.

Igualmente, en el Decreto se estableció el Sistema de Información para la Calidad. Este fue reglamentado inicialmente por la Resolución 1446 de 2006, la cual fue derogada por la Resolución 256 de 2016. En las respectivas resoluciones se detallan y agrupan un conjunto de indicadores para evaluar la calidad en el servicio de salud. Estos se concentran en aspectos relevantes, como i) oportunidad/accesibilidad, ii) calidad técnica, iii) gerencia del riesgo y iv) satisfacción/lealtad.

Por otra parte, el Ministerio de Salud ha venido realizando un ranking de EPS, tanto en lo que respecta al desempeño global, como a detalles de la satisfacción de los usuarios.

Además, el Ministerio de Salud ha venido realizado un seguimiento de las principales prácticas violatorias del derecho a la salud, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-760 de 2008 y el Auto 260 del 16 de noviembre de 2012.

De esta forma, partiendo de los desarrollos normativos del Sistema de Información para la Calidad y el listado de las principales prácticas violatorias del sistema de salud, se establecen los principales indicadores de calidad de salud del presente proyecto de ley.

A continuación, se da un listado de las principales fuentes normativas o de otro tipo para definir el conjunto de indicadores a considerar para evaluar la calidad en la salud:

- a) Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad (SIC): Resolución Previa: Resolución 1446 de 2006 - Sistema de Información de Calidad.
- b) Sistema de Indicadores de Alerta Temprana - Circular 56 de 2009.
- c) Sistema de Evaluación y Calificación de Actores del SGSSS y Ranking de Satisfacción de las EPS.
- d) Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008. M. P. Manuel José Cepeda. Orden número 20 y el Auto 2060 de 2012.

#### - **Set de Indicadores**

En la siguiente tabla se establecen los indicadores de calidad, su definición, el umbral mínimo de desempeño y la fuente normativa.

<sup>9</sup> Dávila, C. y Rueda A. (2013). La competencia en el modelo de aseguramiento en salud en Colombia. Tesis de la Universidad del Externado.

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de Información	Umbral de Desempeño
<b>Experiencia de la atención</b>	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)	Estándar 3 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 20 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 7 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita ginecología	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 15 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita obstetricia	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 7 días
	Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 15 días
	Tiempo promedio de esperar para la asignación de cita de odontología general	Sumatoria total de los días calendario transcurridos entre la fecha en la cual el paciente solicita cita para ser atendido y la fecha de la asignación del servicio la cual es asignada la cita	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 3 días
	Tiempo promedio de resonancia magnética nuclear		Resolución 256 de 2016	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 10 días
	Tiempo transcurrido en la atención en consultad de urgencias - Triage II	Cociente entre la sumatoria del número de minutos transcurridos entre la solicitud de atención y el momento en el cual es atendido el paciente, dividido por el número total de usuarios atendidos en consulta de urgencias	Resolución 1446 de 206-SIC (Derogada) y Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Reporte de la EAPB al MSPS	Estándar 30 minutos

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de Información	Umbral de Desempeño
	Proporción de satisfacción global de los usuarios en las EPS	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “muy buena” o “buena” a la pregunta: “¿Cómo calificaría su experiencia global respecto a los servicios de salud que ha recibido a través de su EPS?”, y el número de usuarios que respondieron la pregunta	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social	Estándar del 80%
	Proporción de usuarios que recomendaría su EPS a familiares y amigos	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “definitivamente sí” o “probablemente sí” a la pregunta: “¿Recomendaría a sus familiares y amigos afiliarse a su EPS?”, y el número de usuarios que respondieron la pregunta	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social	Estándar del 80%
	Proporción de usuarios que ha pensado cambiarse de EPS	Se calcula como el cociente entre el número de usuarios que respondieron “sí” a la pregunta: “¿Ha pensado cambiarse a otra EPS?”	Resolución 256 de 2016 - Sistema de Información de Calidad	Encuesta de Evaluación de los Servicios de las EPS, Ministerio de Salud y Protección Social	Estándar del 5%
<b><u>Acceso a los servicios de salud</u></b>	Proporción de quejas en Supersalud resueltas antes de 15 días	Proporción de quejas en las cuales se adoptan los correctivos requeridos antes de 15 días.	Resolución 1446 de 206 - SIC (Derogada)	Supersalud	Estándar del 80%
	Número de quejas ante Supersalud falladas en contra de la EAPB por la no prestación de servicios del Plan de Beneficios en Salud; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de quejas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios. Formula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; Siendo $Q_i$ el número de quejas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios. Lectura del indicador: Máximo 5 quejas falladas por cada 10 mil usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012 y Resolución 1446 de 206 - SIC (Derogada)	Supersalud	Estándar 15 por cada 10 mil afiliados
	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios del Plan de Beneficios en Salud; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB. Formula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; Siendo $Q_i$ el número de tutelas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Supersalud	Estándar 15 por cada 10 mil afiliados
	Número de quejas ante Supersalud en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; las EAPB deben garantizar que este indi-	Número de quejas falladas a favor del afiliado. Formula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; Siendo $Q_i$ el número de quejas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Supersalud	Estándar 10 por cada 10 mil afiliados

Grupo	Indicador	Definición	Fuente	Sistema de Información	Umbral de Desempeño
	Indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año.				
	Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de tutelas falladas a favor del afiliado. Formula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; Siendo $Q_i$ el número de tutelas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Supersalud	Estándar 10 por cada 10 mil afiliados
	Número de quejas ante Supersalud falladas por negarse a afiliarse personas a pesar de que éstas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de quejas falladas a favor del afiliado. Formula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; Siendo $Q_i$ el número de quejas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Supersalud y MSPS	Estándar 5 por cada 10 mil afiliados
	Número de tutelas falladas por negarse a afiliarse personas a pesar de que éstas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; las EAPB deben garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año.	Número de tutelas falladas a favor del afiliado. Formula: $Q_i/T_i \times 10.000$ ; Siendo $Q_i$ el número de tutelas falladas en contra de la EAPB y $T_i$ número total de usuarios.	Orden 20 - Sentencia T-670 de 2008 y Auto 260 de 2012	Supersalud y MSPS	Estándar 5 por cada 10 mil afiliados

- CONCLUSIÓN

Así las cosas, este proyecto de ley pretende generar condiciones para que las EAPB compitan por la calidad en la prestación del servicio de salud, creando instrumentos para garantizar que estas vean afectada su participación en el mercado dependiendo de su desempeño. Para ello se consagran una serie de índices como son el acceso a servicios de salud; información y facilitación a la afiliación, desafiliación y movimiento dentro del sistema de salud; y, satisfacción del usuario. En el mismo sentido, se consagran un conjunto de sanciones para corregir la falta de competencia por calidad entre las EAPB y las IPS.

Lo anterior con la finalidad de corregir actuaciones perjudiciales para el goce efectivo del derecho a la salud por parte de los usuarios del sistema de salud, que aunque han existido avances con la Ley 1438 de 2011 y la Ley Estatutaria de Salud, es necesario la creación que de un sistema que condicione los resultados económicos y financieros de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) a la calidad de los servicios prestados por estas y, a su vez, un Sistema de Pago por Desempeño destinado a mejorar la calidad del servicio de atención en salud.

## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>TÍTULO.</b> “Por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de recursos de calidad en salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones”</p>	<p><b>TÍTULO.</b> “Por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de recursos de calidad en salud (FoCAS), <u>se modifica la Ley 1438 de 2011 y se dictan otras disposiciones”</u>”</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Establecer un conjunto de sanciones administrativas para las prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud que condicione los resultados económicos y financieros de las empresas administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) a la calidad de los servicios prestados por estas. Igualmente, crear un Sistema de Pago por Desempeño destinado a mejorar la calidad del servicio de atención en salud.</p>	
<p><b>Artículo 2°. Conductas sancionables.</b> Los organismos de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud impondrán las sanciones de las que trata la presente ley ante el desempeño deficiente de las EAPB e IPS en aspectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Oportunidad y acceso a servicios de salud;</li> <li>(ii) Satisfacción y lealtad del usuario;</li> <li>(iii) Facilidad en la afiliación.</li> </ul>	<p><b>Artículo 2°. Créese el artículo 130A, a la Ley 1438 de 2011, el cual quedara así:</b></p> <p><b>Artículo 130A. Conductas sancionables por el desempeño deficiente en los indicadores de calidad.</b> <u>La Superintendencia Nacional de Salud o la entidad que haga sus veces impondrá las sanciones de las que trata la presente ley, por Incurrir en mala calificación por el desempeño deficiente en los siguientes indicadores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general; se debe garantizar que este indicador, no sea mayor a 3 días</li> <li>(ii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 20 días</li> <li>(iii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 7 días</li> <li>(iv) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general; se debe se debe garantizar que este indicador sea inferior a 15 días</li> <li>(v) Tiempo promedio de espera para la asignación por primera vez de cita de ginecología; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 15 días</li> <li>(vi) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de obstetricia; se debe se debe garantizar que este indicador sea inferior a 7 días</li> <li>(vii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita odontología; se debe garantizar que este indicador no sea mayor a 3 días</li> <li>(viii) Tiempo promedio de espera para la toma de resonancia magnética nuclear; se debe garantizar que sea inferior a 10 días</li> <li>(ix) Tiempo transcurrido en la atención en consulta de urgencias - Triage II; se debe garantizar que sea inferior a 30 minutos</li> <li>(x) Proporción de satisfacción global de los usuarios en las EAPB; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%</li> <li>(xi) Proporción de usuarios que recomendaría su EAPB a familiares y amigos; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%</li> <li>(xii) Proporción de usuarios que ha pensado cambiarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador sea menor al 5%</li> <li>(xiii) Proporción de quejas resueltas por la Superintendencia de Salud en las cuales se adoptan correctivos por las EAPB antes de 15 días; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%</li> <li>(xiv) Número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Salud falladas contra la EAPB por la no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Beneficios; se debe garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año</li> <li>(xv) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Be</li> </ul>

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
	<p>neficios en Salud, exceptuándose los casos establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015; se debe garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año</p> <p>(xvi) Número de quejas presentadas ante la Superintendencia falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; se debe garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año</p> <p>(xvii) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad, exceptuándose los casos establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015; se debe garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año</p> <p>(xviii) Número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Salud falladas en contra de la EAPB por negarse a autorizar el traslado hacia otra EAPB a pesar de que los usuarios cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 mil afiliados en cada año</p> <p>(xix) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por negarse autorizar el traslado hacia otra EAPB a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los indicadores previamente señalados serán evaluados a nivel: (a) nacional; (b) departamental y: (c) municipal, específicamente en los de categoría especial y de categoría 1, 2 y 3, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1551 de 2012. En los eventos de los municipios de categoría 4, 5 y 6, el Gobierno nacional reglamentará lo relativo al cumplimiento de los indicadores, rigiéndose por los criterios de (i) oportunidad y acceso a servicios de salud; (ii) satisfacción y lealtad del usuario; (iii) facilidad en la afiliación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social realizará una actualización cada cuatro (4) años de los indicadores de calidad establecidos en la presente ley y de los umbrales a partir de los cuales las EAPB e IPS presentan desempeños deficientes. En todo caso, la actualización de estos indicadores deberá implicar una mejora progresiva del servicio de salud.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Se tendrá como fuente de información, metodología de captura, reporte y medición y evaluación de cada uno de los indicadores lo establecido en el Sistema de Información para la Calidad (SIC). En caso de que alguno de los indicadores contemplados en la presente ley no esté en el SIC, el Gobierno nacional reglamentará lo relativo al reporte de dichos indicadores.</p>
<p><b>Artículo 3°. Definiciones.</b> Para efectos de lo establecido en la presente ley, se tendrán las siguientes definiciones:</p> <p><b>a) Atención de salud.</b> Conjunto de servicios que se prestan al usuario en el marco de los procesos propios del aseguramiento, así como de las actividades, procedimientos e intervenciones asistenciales en las fases de promoción y prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se prestan a toda la población.</p> <p><b>b) Calidad de la atención de salud.</b> Provisión de servicios de salud a los usuarios individuales y colectivos de manera accesible y equitativa, a través de un nivel profesional óptimo, teniendo en cuenta el balance entre beneficios, riesgos y costos, con el propósito de lograr la adhesión y satisfacción de dichos usuarios.</p>	

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>c) Oportunidad en prestación de servicios de salud.</b> Es la posibilidad que tiene el usuario de obtener los servicios que requiere, sin que se presenten retrasos que pongan en riesgo su vida o su salud. Esta característica se relaciona con la organización de la oferta de servicios en relación con la demanda y con el nivel de coordinación institucional para gestionar el acceso a los servicios.</p> <p><b>d) Plan de Beneficios.</b> Es el conjunto de tecnologías en salud a que tienen derecho los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud definido conforme a la normativa vigente, el cual será modificado y tendrá el alcance que se determine en la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en desarrollo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015.</p>	
<p><b>Artículo 4°. Indicadores.</b> Para efectos de lo señalado en la presente ley, se establecerá el desempeño deficiente de una Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) y/o de una Institución Prestadora de Salud (IPS), de conformidad con un umbral de desempeño mínimo de los siguientes indicadores:</p> <p><b>(i)</b> Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general; se debe garantizar que este indicador, sea mínimo de 3 días</p> <p><b>(ii)</b> Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 20 días</p> <p><b>(iii)</b> Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 7 días</p> <p><b>(iv)</b> Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general; se debe se debe garantizar que este indicador sea inferior a 15 días</p> <p><b>(v)</b> Tiempo promedio de espera para la asignación por primera vez de cita de ginecología; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 15 días</p> <p><b>(vi)</b> Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de obstetricia; se debe se debe garantizar que este indicador sea inferior a 7 días</p> <p><b>(vii)</b> Tiempo promedio de espera para la asignación de cita odontología; se debe garantizar que este indicador sea mínimo de 3 días</p> <p><b>(viii)</b> Tiempo promedio de espera para la toma de resonancia magnética nuclear; se debe garantizar que sea inferior a 10 días</p> <p><b>(ix)</b> Tiempo transcurrido en la atención en consulta de urgencias - Triage II; se debe garantizar que sea inferior a 30 minutos</p> <p><b>(x)</b> Proporción de satisfacción global de los usuarios en las EAPB; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%</p> <p><b>(xi)</b> Proporción de usuarios que recomendaría su EAPB a familiares y amigos; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%</p> <p><b>(xii)</b> Proporción de usuarios que ha pensado cambiarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador sea menor al 5%</p> <p><b>(xiii)</b> Proporción de quejas resueltas por la Superintendencia de Salud en las cuales se adoptan correctivos por las EAPB antes de 15 días; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%</p> <p><b>(xiv)</b> Número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Salud falladas contra la EAPB por la no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Beneficios; se debe garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año</p> <p><b>(xv)</b> Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Beneficios en Salud, exceptuándose los casos establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015; se debe garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año</p>	<p>Se elimina el <b>artículo 4°</b>. Indicadores, en razón de <u>que se agregó al artículo segundo que crea el artículo nuevo en la 1438 del 2011</u></p>

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>(xvi) Número de quejas presentadas ante la Superintendencia falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; se debe garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año</p> <p>(xvii) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad, exceptuándose los casos establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015; se debe garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año</p> <p>(xviii) Número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Salud falladas en contra de la EAPB por negarse a autorizar el traslado hacia otra EAPB a pesar de que los usuarios cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 mil afiliados en cada año.</p> <p>(xix) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por negarse autorizar el traslado hacia otra EAPB a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los indicadores previamente señalados serán evaluados a nivel: (a) nacional; (b) departamental y: (c) municipal, específicamente en los de categoría especial y de categoría 1, 2 y 3, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1551 de 2012. En los eventos de los municipios de categoría 4, 5 y 6, el Gobierno nacional reglamentará lo relativo al cumplimiento de los indicadores, rigiéndose por los criterios de (i) oportunidad y acceso a servicios de salud; (ii) satisfacción y lealtad del usuario; (iii) facilidad en la afiliación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social realizará una actualización cada cuatro (4) años de los indicadores de calidad establecidos en la presente ley y de los umbrales a partir de los cuales las EAPB e IPS presentan desempeños deficientes. En todo caso, la actualización de estos indicadores deberá implicar una mejora progresiva del servicio de salud.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Se tendrá como fuente de información, metodología de captura, reporte y medición y evaluación de cada uno de los indicadores lo establecido en el Sistema de Información para la Calidad (SIC). En caso de que alguno de los indicadores contemplados en la presente ley no esté en el SIC, el Gobierno nacional reglamentará lo relativo al reporte de dichos indicadores.</p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> Sanciones. El desempeño deficiente por parte de una Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) y/o de una Institución Prestadora de Salud (IPS) en cualquiera de los indicadores previstos en el artículo 4° de la presente ley, dará lugar a la aplicación de sanciones de conformidad con los artículos 131 a 134 de la Ley 1438 de 2011, conforme a los artículos 5°, 6° y 7° de la Ley 1751 de 2015 y las garantías del debido proceso.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En caso de negación de servicios de salud a sujetos de especial protección constitucional, se aplicará a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) la sanción máxima establecida por la Ley 1438 de 2011</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Previo a la imposición de las sanciones, la Superintendencia Nacional de Salud en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, podrá realizar una visita de Inspección, Vigilancia y Control a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) servicio de salud, para establecer y evaluar un plan de mejoramiento en la calidad del servicio de calidad en salud</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Sanciones. El desempeño deficiente por parte de una Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) y/o de una Institución Prestadora de Salud (IPS), <u>en los indicadores a los que se refiere el artículo 130A de la Ley 1438 del 2011</u>, dará lugar a la aplicación de sanciones establecidas en los artículos 131 a 134 de la Ley 1438 de 2011 y de <u>conformidad</u> a los artículos 5°, 6° y 7° de la Ley 1751 de 2015.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En caso de negación de servicios de salud a sujetos de especial protección constitucional, se aplicará a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) <u>e Instituciones prestadoras de salud (IPS)</u> la sanción máxima establecida por la Ley 1438 de 2011</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Previo a la imposición de las sanciones, la Superintendencia Nacional de Salud en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, podrá realizar una visita de Inspección, Vigilancia y Control a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) <u>e Instituciones prestadoras de salud (IPS)</u>, para establecer y evaluar un plan de mejoramiento en la calidad del servicio de calidad en salud.</p>

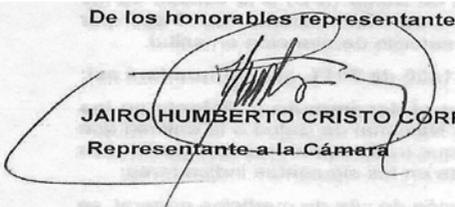
TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<b>Parágrafo 3°.</b> Los organismos de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud determinarán en el caso concreto si la responsabilidad por el incumplimiento de los indicadores previstos en el artículo 4° de la presente ley es individual o compartida entre EAPB y/o IPS.	<b>Parágrafo 3°.</b> La Superintendencia Nacional de Salud o la entidad que haga sus veces, determinará para cada caso concreto si la responsabilidad por el incumplimiento de los indicadores previstos en el artículo 2° de la presente ley es individual o compartida entre <u>las Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones prestadoras de salud (IPS)</u> .
<b>Artículo 6°.</b> <i>Créase el Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS).</i> Los recursos económicos que resulten de las sanciones establecidas en la presente ley, serán destinados al Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS), una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia.	
<b>Artículo 7°.</b> <i>Destinación recursos FoCAS.</i> Los recursos del FoCAS serán destinados a recompensar a las EAPB que presenten un desempeño favorable en todos los indicadores establecidos en el artículo 4° de la presente ley. Estos recursos tendrán como finalidad procesos de acreditación.	<b>Artículo 6°.</b> <i>Destinación recursos FoCAS.</i> Los recursos del FoCAS serán destinados a recompensar a las <u>empresas administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)</u> que presenten un desempeño favorable en todos los indicadores establecidos en el artículo 2° de la presente ley. Estos recursos tendrán como finalidad procesos de acreditación.
<b>Artículo 8°.</b> <i>Sistema de Pago por Desempeño.</i> Los recursos del FoCAS se distribuirán de acuerdo con un sistema de pago por desempeño favorable el cual evaluará el desempeño global de las EAPB. Este sistema debe ser <b>reglamentado</b> por el Ministerio de Salud y de Protección Social en el plazo máximo de un año a partir de la promulgación de la presente ley	<b>Artículo 7°.</b> <i>Sistema de Pago por Desempeño.</i> Los recursos del FoCAS se distribuirán de acuerdo con un sistema de pago por desempeño favorable el cual evaluará el desempeño global de las <u>empresas administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)</u> . Este sistema debe ser reglamentado por el Ministerio de Salud y de Protección Social en el plazo máximo de un año a partir de la promulgación de la presente ley
<b>Artículo 9°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y las EAPB. Este sistema deberá ser reglamentado por el Ministerio de Salud y de la ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.	

### Proposición

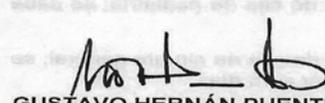
Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia favorable y en consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Séptima de Cámara Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 118 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones.*

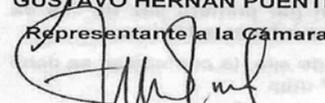
De los honorables Representantes,

De los honorables representantes,

  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREAL**  
 Representante a la Cámara

**JENNIFER ARIAS**  
 Representante a la Cámara

  
**GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ**  
 Representante a la Cámara

  
**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
 Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de recursos de calidad en salud (FoCAS), se modifica la Ley 1438 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* Establecer un conjunto de sanciones administrativas para las prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud que condicione los resultados económicos y financieros de las empresas administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) a la calidad de los servicios prestados por estas. Igualmente, crear un Sistema de Pago por Desempeño destinado a mejorar la calidad del servicio de atención en salud.

**Artículo 2°.** *Créase el artículo 130 A, a la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:*

**Artículo 130 A.** *Conductas sancionables por el desempeño deficiente en los indicadores de calidad.* La Superintendencia Nacional de Salud o la entidad que haga sus veces impondrá las sanciones de las que trata la presente ley, por incurrir en mala calificación por el desempeño deficiente en los siguientes indicadores:

- Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general; se debe

- garantizar que este indicador, no sea mayor a 3 días
- ii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 20 días
  - iii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 7 días
  - iv) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 15 días
  - v) Tiempo promedio de espera para la asignación por primera vez de cita de ginecología; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 15 días
  - vi) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de obstetricia; se debe garantizar que este indicador sea inferior a 7 días
  - vii) Tiempo promedio de espera para la asignación de cita odontología; se debe garantizar que este indicador no sea mayor a 3 días
  - viii) Tiempo promedio de espera para la toma de resonancia magnética nuclear; se debe garantizar que sea inferior a 10 días
  - ix) Tiempo transcurrido en la atención en consulta de urgencias - Triage II; se debe garantizar que sea inferior a 30 minutos
  - x) Proporción de satisfacción global de los usuarios en las EAPB; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%
  - xi) Proporción de usuarios que recomendaría su EAPB a familiares y amigos; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%
  - xii) Proporción de usuarios que ha pensado cambiarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador sea menor al 5%
  - xiii) Proporción de quejas resueltas por la Superintendencia de Salud en las cuales se adoptan correctivos por las EAPB antes de 15 días; se debe garantizar que este indicador sea mayor al 80%
  - xiv) Número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Salud falladas contra la EAPB por la no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Beneficios; se debe garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año
  - xv) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por no prestación de servicios incluidos dentro del Plan de Beneficios en Salud, exceptuándose los casos establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015; se debe garantizar que este indicador no sea superior a quince (15) por cada 10.000 afiliados en cada año.
  - xvi) Número de quejas presentadas ante la Superintendencia falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos

de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad; se debe garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año.

- xvii) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por falta de atención oportuna y negación de prestación de servicios médicos de los sujetos de especial protección constitucional como son maternas, menores de un año y los pacientes de la tercera edad, exceptuándose los casos establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015; se debe garantizar que este indicador no sea superior a diez (10) por cada 10.000 afiliados en cada año.
- xviii) Número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Salud falladas en contra de la EAPB por negarse a autorizar el traslado hacia otra EAPB a pesar de que los usuarios cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 mil afiliados en cada año.
- xix) Número de tutelas falladas en contra de la EAPB por negarse autorizar el traslado hacia otra EAPB a pesar de que estas cumplan el tiempo y requisitos para trasladarse de EAPB; se debe garantizar que este indicador no sea superior a cinco (5) por cada 10.000 afiliados en cada año.

**Parágrafo 1°.** Los indicadores previamente señalados serán evaluados a nivel: (a) nacional; (b) departamental y: (c) municipal, específicamente en los de categoría especial y de categoría 1, 2 y 3, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1551 de 2012. En los eventos de los municipios de categoría 4, 5 y 6, el Gobierno nacional reglamentará lo relativo al cumplimiento de los indicadores, rigiéndose por los criterios de (i) oportunidad y acceso a servicios de salud; (ii) satisfacción y lealtad del usuario; (iii) facilidad en la afiliación.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Salud y Protección Social realizará una actualización cada cuatro (4) años de los indicadores de calidad establecidos en la presente ley y de los umbrales a partir de los cuales las EAPB e IPS presentan desempeños deficientes. En todo caso, la actualización de estos indicadores deberá implicar una mejora progresiva del servicio de salud.

**Parágrafo 3°.** Se tendrá como fuente de información, metodología de captura, reporte y medición y evaluación de cada uno de los indicadores lo establecido en el Sistema de Información para la Calidad (SIC). En caso de que alguno de los indicadores contemplados en la presente ley no esté en el SIC, el Gobierno nacional reglamentará lo relativo al reporte de dichos indicadores.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efectos de lo establecido en la presente ley, se tendrán las siguientes definiciones:

- a) **Atención de salud.** Conjunto de servicios que se prestan al usuario en el marco de los procesos propios del aseguramiento, así como de las actividades, procedimientos e intervenciones asistenciales en las fases de promoción y prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se prestan a toda la población.
- b) **Calidad de la atención de salud.** Provisión de servicios de salud a los usuarios individuales y colectivos de manera accesible y equitativa, a través de un nivel profesional óptimo, teniendo en cuenta el balance entre beneficios, riesgos y costos, con el propósito de lograr la adhesión y satisfacción de dichos usuarios.
- c) **Oportunidad en prestación de servicios de salud.** Es la posibilidad que tiene el usuario de obtener los servicios que requiere, sin que se presenten retrasos que pongan en riesgo su vida o su salud. Esta característica se relaciona con la organización de la oferta de servicios en relación con la demanda y con el nivel de coordinación institucional para gestionar el acceso a los servicios
- d) **Plan de Beneficios.** Es el conjunto de tecnologías en salud a que tienen derecho los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud definido conforme a la normativa vigente, el cual será modificado y tendrá el alcance que se determine en la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en desarrollo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015.

**Artículo 4°. Sanciones.** El desempeño deficiente por parte de una Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) y/o de una Institución Prestadora de Salud (IPS), en los indicadores a los que se refiere el artículo 130 A de la Ley 1438 del 2011, dará lugar a la aplicación de sanciones establecidas en los artículos 131 a 134 de la Ley 1438 de 2011 y de conformidad a los artículos 5°, 6° y 7° de la Ley 1751 de 2015.

**Parágrafo 1°.** En caso de negación de servicios de salud a sujetos de especial protección constitucional, se aplicará a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones prestadoras de Salud (IPS) la sanción máxima establecida por la Ley 1438 de 2011.

**Parágrafo 2°.** Previo a la imposición de las sanciones, la Superintendencia Nacional de Salud en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, podrá realizar una visita de Inspección, Vigilancia y Control a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), para establecer y evaluar un plan de mejoramiento en la calidad del servicio de calidad en salud.

**Parágrafo 3°.** La Superintendencia Nacional de Salud o la entidad que haga sus veces, determinará

para cada caso concreto si la responsabilidad por el incumplimiento de los indicadores previstos en el artículo 2° de la presente ley es individual o compartida entre las Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS).

**Artículo 5°. Créase el Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS).** Los recursos económicos que resulten de las sanciones establecidas en la presente ley, serán destinados al Fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS), una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia.

**Artículo 6°. Destinación recursos FoCAS.** Los recursos del FoCAS serán destinados a recompensar a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que presenten un desempeño favorable en todos los indicadores establecidos en el artículo 2° de la presente ley. Estos recursos tendrán como finalidad procesos de acreditación.

**Artículo 7°. Sistema de pago por desempeño.** Los recursos del FoCAS se distribuirán de acuerdo con un sistema de pago por desempeño favorable el cual evaluará el desempeño global de las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). Este sistema debe ser reglamentado por el Ministerio de Salud y de Protección Social en el plazo máximo de un año a partir de la promulgación de la presente ley.

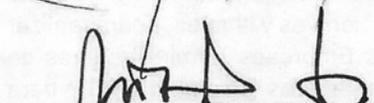
**Artículo 8°. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y las EAPB. Este sistema deberá ser reglamentado por el Ministerio de Salud y la ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

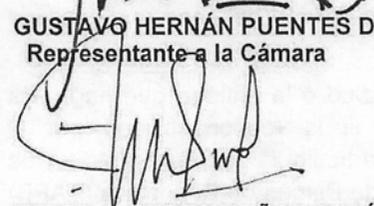
Cordialmente,

...s disposicio

Cordialmente,

  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREAL**  
 Representante a la Cámara

  
**GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ**  
 Representante a la Cámara

  
**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
 Representante a la Cámara

**JENNIFER ARIAS**  
 Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.*

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2018.

Honorable Representante

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia Proyecto de ley número 149 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.**

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley número 149 de 2018 Cámara. El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

**1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de ley número 149 de 2018 Cámara fue radicado el día 11 de septiembre de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del proyecto de ley los honorables Congresistas Margarita María Restrepo Arango, Luis Emilio Tovar Bello, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Gustavo Londoño García, José Jaime Uscátegui Pastrana, Christian Munir Garcés Aljure, Édward David Rodríguez Rodríguez, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Óscar Darío Pérez Pineda, Gabriel Santos García, Álvaro Hernán Prada Artunduaga.

Mediante oficio C.P.C.P. 3.1 - 0395 - 2018 de fecha 9 de octubre de 2018, notificado el 11 de octubre de 2018, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me designó como ponente para primer debate.

**2. OBJETO DEL PROYECTO**

En esencia, el objeto del presente proyecto es modificar el artículo 162 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal colombiano), atinente al Reclutamiento Ilícito.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley que se pone a consideración contiene dos (2) artículos, incluyendo el de vigencia, los cuales se exponen en los siguientes términos:

**3.1. Análisis comparado del cambio normativo propuesto**

Resulta pertinente evidenciar cuáles son los cambios propuestos en este Proyecto de Ley frente al contenido actual de la norma descrita en el Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000), ilustrados en la tabla siguiente:

CÓDIGO PENAL COLOMBIANO - LEY 599 DE 2000 ARTÍCULO 162	PROYECTO DE LEY
<p>Artículo 162. Reclutamiento Ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: <i>Reclutamiento ilícito</i>. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de (10) diez a (20) veinte años y en multa de dos mil (2.000) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos legales vigentes. Parágrafo 1°. Cuando la conducta se cometa con el fin de utilizar al menor reclutado como esclavo sexual, la pena se agravará de una tercera parte a la mitad. Parágrafo 2°. En ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexas a delitos de tipo político consagrados en el capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000. Artículo 2°. <i>Vigencia</i>. Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.</p>

Tabla 1: Comparación normativa<sup>1</sup>.

De lo anterior se desprende que los cambios sustanciales que introduce el presente proyecto de ley son, en primer lugar, la incorporación del verbo rector “*utilice*”; en segundo lugar, el aumento de la pena que se contemplaría de diez (10) a veinte (20) años de prisión y en multa de dos mil (2.000) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos legales vigentes. Actualmente, la Ley 599 de 2000 lo estipula en noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales vigentes.

Asimismo, introduce dos (2) nuevos párrafos, el primero, contempla la agravación de la pena de una tercera parte a la mitad si la conducta punible es perpetrada con el propósito de “*utilizar al*

<sup>1</sup> Tabla 1.

*menor reclutado como esclavo sexual*” y, el segundo, indica la **proscripción de considerar este delito como conexo “a delitos de tipo político consagrados en el capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000”**.

### 3.2. Contexto nacional e internacional

El desafío que el terrorismo le ha planteado a Colombia, desde hace más de 50 años, no ha respetado frontera alguna. Campesinos, empresarios, diferentes etnias, mujeres, estudiantes, profesionales, trabajadores de la clase media y los niños, nuestro futuro, han sido víctimas directas de la violencia generada por los grupos armados ilegales que se empeñan en azotar a la patria y en ese sentido son preocupantes los efectos nefastos que sobre nuestra sociedad tiene el reclutamiento forzado de menores.

La investigación sobre reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC<sup>2</sup> señala:

*“Estrategia más conocida es el reclutamiento forzado, entendido como una acción impuesta por las FARC a una comunidad para que los menores de edad ingresen a un grupo guerrillero con el fin de desarrollar ya sea acciones bélicas, de inteligencia o actividades inherentes a la realización de oficios domésticos en los campamentos, etc. Este reclutamiento forzado implica dos acciones: la coacción física y el engaño”*<sup>3</sup>.

Algunas de las causas reseñadas en dicho estudio se pueden clasificar en institucionales, familiares y económicas. Además de estas determinaciones, también son una causa o factor determinante el conflicto armado, el carácter inimputable de los niños frente a la justicia y las condiciones físicas y psicológicas de los infantes<sup>4</sup>.

Cada día son más los niños que son integrados bajo coacción a las organizaciones violentas. Son separados agresivamente de sus hogares para convertirlos contra su voluntad en generadores de muerte y dolor. Las niñas reclutadas son obligadas a mantener promiscuamente relaciones sexuales, hasta convertirse en “esposas” de los jefes terroristas.

Las cifras nacionales son desesperanzadoras. Reconoce el ICBF que las diferentes Entidades tanto públicas como privadas –me refiero a Fundaciones y ONG– que monitorean este fenómeno, utilizan mediciones y metodologías diferentes, razón por la cual es imposible llegar a un resultado numérico fidedigno respecto del número de niños reclutados

por grupos armados organizados al margen de la ley.

Las cifras globales respecto de la afectación de que son objeto los niños llevados a la guerra son francamente escalofriantes. De acuerdo con las mediciones realizadas por la Unicef, en los últimos 10 años 2 millones de niños fueron asesinados en el marco de guerras internas e internacionales. Se estima que entre 4 y 5 millones han quedado con lesiones permanentes, mientras que 12 millones han perdido su casa. 10 millones de niños en el mundo crecerán con traumas psicológicos permanentes como consecuencia del involucramiento de que han sido víctimas en confrontaciones armadas.

La Organización de las Naciones Unidas considera que un Estado es fallido cuando sus autoridades legítimamente constituidas no tienen la capacidad para prevenir y castigar el reclutamiento forzado de menores de edad, como es el caso de Colombia. Al margen de los anuncios públicos que se hacen para expresar el rechazo de esta práctica, estos no se traducen en una política pública de Estado tendiente a combatir de manera efectiva el reclutamiento forzado de menores.

La inexistencia de una estadística oficial se constituye en la columna vertebral de la impunidad. Al no saber dónde, qué estructura, la fecha y demás datos fundamentales respecto de la comisión del delito de reclutamiento forzado de menores, la administración de justicia no tiene herramientas suficientes para investigar y castigar a los responsables de este punible.

### 3.3. Justificación del cambio normativo

En este punto, el análisis debe girar en torno a la confrontación de dos (2) principios que aparentemente son excluyentes en el marco del aumento de la pena de un tipo penal, pero, que para el caso objeto de estudio, logran coexistir de manera armónica en el presente proyecto de ley, que a saber son: **el Principio de Proporcionalidad en materia penal y la Libre Configuración del Legislador**.

En cuanto al primer principio, **el de Proporcionalidad**, presupone una correlación entre la magnitud de la pena y la repercusión del delito, por lo que la gravedad de las penas dependerá de la trascendencia social que revistan estos hechos delictivos. En cuanto al Reclutamiento Ilícito, se debe tener en cuenta que hace parte del Capítulo Único que integra el Título II del Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000), relativo a los **“Delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”**, que afecta múltiples e invaluable bienes jurídicos de los niños, niñas y adolescentes que son afectados por la comisión de este.

Por otra parte, encontramos la **libertad de configuración legislativa** que en materia de política criminal y en materia punitiva, se encuentra restringida, según la Corte Constitucional por los siguientes límites:

<sup>2</sup> Universidad Sergio Arboleda, Colección Derecho y Conflicto, Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC, Luis Andrés Fajardo Arturo, Bogotá, 2014.

<sup>3</sup> Universidad Sergio Arboleda, Colección Derecho y Conflicto, Reclutamiento de niñas y niños como crimen internacional de las FARC, Luis Andrés Fajardo Arturo, Bogotá, 2014. Pág. 38.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pág. 33.

“(…) i) *explícitos como la prohibición de la pena de muerte, el no sometimiento a desaparición forzada, torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación, entre otras; y ii) implícitos como lo son la realización de los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Adicionalmente, existen restricciones constitucionales dadas por i) el deber de observar la estricta legalidad, ii) el deber de respetar los derechos constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos que hagan parte del bloque de constitucionalidad y iii) el deber de respeto por los principios de razonabilidad y proporcionalidad*”<sup>5</sup>.

Los puntos anteriormente descritos, no solo se cumplen en materia de Reclutamiento Ilícito, sino que se potencializan, permitiendo que, por intermedio de esta reforma, se dé cumplimiento al deber ineludible que le asiste al Estado colombiano de respetar la Constitución Política, la ley, así como los tratados internacionales suscritos.

De acuerdo con lo expuesto, se procede a realizar una justificación frente a cada uno de los aspectos planteados por esta reforma.

### 3.3.1. Justificación del aumento de la pena

La pena privativa de la libertad estipulada, actualmente, en el artículo 162 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) respecto al delito de Reclutamiento Ilícito, está tasada de 6 a 10 años de prisión, siendo esta insuficiente frente al daño inconmensurable que sufren las víctimas, sus familias, la sociedad y el bien jurídico protegido.

Es responsabilidad de nuestro Estado, proteger la vida, integridad y libertad de todos los niños, niñas y adolescentes de Colombia, de acuerdo con las normas internas y tratados internacionales ratificados, como es el caso de la “*Convención sobre los Derechos del Niño*”, más aún, los de aquellos que se hallan más vulnerables, no solo por su condición de menores de edad sino aquellos que se encuentran en regiones de alta influencia de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Con este proyecto de ley, se pretende reforzar la política pública existente, para con ello, prevención de la comisión del delito, disuadir al delincuente para con ello, lograr la desvinculación de niños, niñas y adolescentes que se encuentran actualmente en las filas de los grupos armados organizados al margen de la ley, al tiempo que erradicar el delito.

Ahora bien, otra de las razones por las que se considera que debe haber un aumento en la pena de la conducta tipificada como reclutamiento ilegal de menores, es porque al hacer una revisión de la misma norma en su contexto, encontramos que pertenece al acápite de la norma de los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho

Internacional Humanitario, en su capítulo único, siendo conductas de la mayor gravedad tanto en el contexto nacional como internacional y no se compadece la pena actual con el daño que entraña el delito. La gravedad tanto de la conducta como sus consecuencias requieren un trato más estricto en materia penal, que en estricto sentido es lo que pretende este proyecto de ley.

Si bien es cierto que la enunciación de un castigo más severo no es garantía de que la conducta dejará de cometerse, tampoco es garantía alguna que el Estado sea benevolente con quienes cometen un crimen como este que afecta a los seres más vulnerables de nuestra sociedad, que son, además, el futuro del país. Además, el Reclutamiento Ilícito de un menor de edad para llevarlo a la guerra y convertirlo en un agente generador de violencia es la máxima manifestación del mal que puede llegar a provocar un ser humano.

Igualmente, es importante destacar que este es uno de los delitos con mayor índice de impunidad y menor número de sentencias condenatorias en el país.

### 3.3.2. Justificación de la incorporación del verbo “utilizar”.

Encontramos entre otras razones a las anteriormente expuestas para incorporar el verbo “*utilizar*” al tipo penal, el contenido del artículo 20 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que coexiste en la materia y que debe ser armonizado en materia penal, según el cual:

“**Artículo 20. Derechos de Protección.** *Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:*

...4. *La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.*

5. *El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.*
6. *Las guerras y los conflictos armados internos.*
7. *El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley. (...)*. (Subrayas por fuera de texto).

### 3.3.3. Justificación prohibición tratamiento como delito político

La ley no reconoce categorías ni niveles de víctimas. Todas, absolutamente todas, merecen el mismo respeto, la misma consideración; no obstante, los niños, niñas y adolescentes ocupan un lugar destacado en el espectro. Haberlos involucrado en el espiral de violencia terrorista es un crimen que debe ser castigado con toda la severidad. Las normas colombianas prevén actualmente, como máximo en la materia hasta 10

<sup>5</sup> Sentencia C-853 del 2009.

años de pena privativa de la libertad contra quien incurra en este delito. La comunidad internacional es menos laxa, ejemplo de ello lo encontramos en la sentencia de Thomas Lubanga Dyilo, a quien se le impuso una pena de 14 años al haber sido hallado culpable por reclutar menores de 15 años y utilizarlos para participar activamente en los enfrentamientos en la República Democrática del Congo entre septiembre de 2002 y agosto de 2003<sup>6</sup>.

Al margen del tiempo que los responsables de este delito deban pasar presos, lo importante, lo fundamental, lo necesario, es que esta conducta no quede impune, bien porque no se persigan ni juzguen a sus culpables, o porque se permita que, de alguna forma, considerar este delito como conexo a los delitos políticos consagrados en el Capítulo XVIII de la ley 599 de 2000, cosa que bajo ningún contexto puede suceder en tanto que es una conducta internacionalmente perseguida y una de las más aberrantes.

Según informe presentado por el Centro Nacional de Memoria Histórica, intitulado “Una guerra sin edad”, a la fecha de la publicación del documento se determina la existencia de 16.879 casos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; perpetrados mayoritariamente por:

*“(…) Las guerrillas han sido el mayor reclutador con 8.701, el 69% total de los casos. Los grupos paramilitares son responsables del 24% con 2.960 casos, los grupos armados posdesmovilización son responsables de 839 casos que corresponden al 7%, y la fuerza pública con 3 casos. (...)”<sup>7</sup>.*

Este es un delito que continúa cometiéndose en el país, así lo presentan diariamente los diferentes medios de comunicación e incluso, así lo ha afirmado la propia Organización de Naciones Unidas<sup>8</sup>, hecho que permite aseverar que Colombia está contraviniendo los compromisos internacionales suscritos.

#### 4. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La ponente firmante del presente informe considera que esta iniciativa legislativa es, sin lugar a duda, necesaria a la vez que positiva, ya que atiende la necesidad de fortalecer el régimen penal colombiano en lo que atañe al delito de reclutamiento ilícito. A continuación, se exponen las consideraciones legales y técnicas por las que rindo ponencia positiva al presente proyecto de ley.

#### 4.1. Fundamentos constitucionales y legales

De conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de asistir y proteger al niño, por la naturaleza de sus derechos fundamentales que son además de raigambre constitucional, de manera que cuando estos se vulneran las leyes se deben encargar de sancionar y el Estado de condenar a los responsables, destacando, para los efectos del presente proyecto, el respeto al derecho de tener una familia y no ser separado de ella, correspondiendo a la sociedad y al Estado evitar el reclutamiento, el secuestro, la explotación sexual, laboral y otros delitos de alto riesgo.

De acuerdo a lo anterior, existe Prevalencia del Principio del Interés Superior del Niño, que ha sido reforzado en los siguientes términos de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

*“Los derechos de los menores de edad priman sobre los de los demás, por lo cual se ofrecen mayores garantías y beneficios, para proteger su formación y desarrollo. Igualmente, al ser los niños sujetos de protección constitucional reforzada, atraen de manera prioritaria las actuaciones oficiales y particulares que les concierna. Así, en todas las situaciones en que entren en conflicto los derechos e intereses de los niños y los de las demás personas, deberá dárseles prelación a aquellos. Las autoridades administrativas y judiciales encargadas de determinar el contenido del interés superior de los niños en casos particulares, cuentan con un margen de discrecionalidad importante para evaluar, al aplicar la preceptiva atinente y ante las circunstancias fácticas de los menores de edad involucrados, la solución que mejor satisfaga dicho interés. Al tiempo, la definición de dichas pautas surgió de la necesidad de recordar los deberes constitucionales y legales que tienen las autoridades en relación con la preservación del bienestar integral de niños, niñas y adolescentes, que requieren su protección, lo cual obliga a jueces y servidores administrativos a aplicar un grado especial de diligencia y cuidado al momento de decidir, más tratándose de niños de corta edad, cuyo desarrollo puede verse afectado en forma definitiva e irremediable por cualquier decisión adversa a sus intereses y derechos”<sup>9</sup>.*

En el caso del Reclutamiento Ilícito en Colombia, se hace evidente una transgresión a esos derechos, como lo soporta la Sentencia C-318 de 2013 en la que se manifiesta que el delito:

*“(…) se lleva a cabo por la fuerza o engaño y es favorecido por las precarias condiciones de vida de los niños y niñas tales como: falta de reconocimiento, maltrato, abuso sexual, falta de oportunidades, escasa oferta estatal, pobreza extrema, presencia de los actores armados en sus*

<sup>6</sup> Coalición por la Corte Penal Internacional, Caso Lubanga. Tomado de la url: <http://iccnw.org/?mod=drc&timelinelubanga&idudctp=20&order=titleasc&lang=es>

<sup>7</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, “Una guerra sin edad”, 2018. Tomado url: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/de/noticias/noticias-cmh/asiste-al-lanzamiento-del-informe-de-reclutamiento-forzado-este-12-de-febrero>

<sup>8</sup> Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2017, presentando en 2018.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-075 de 2013, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

*barrios y veredas, deseos de venganza, idealización de la guerra o la cultura del dinero fácil (...)*<sup>10</sup>.

Lo anterior refleja, entonces, de una parte, la existencia del deber Constitucional del Estado de proteger los derechos de los menores y, de otra parte, el incumplimiento integral de tales obligaciones que predisponen y favorecen el delito de reclutamiento.

Con la intención de poner en contexto el universo normativo en el que se encuentra inmerso el Reclutamiento Ilícito, tanto a nivel nacional como internacional, se presenta a continuación una remisión a las mismas:

#### a) Constitución Política de Colombia

Al respecto, encontramos los siguientes artículos:

- **Artículo 17.** *“Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas”.*
- **Artículo 44.** *“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

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

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

- **Artículo 45.** *“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

*El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.*

- **Artículo 93.** *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.*

*El Estado colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él”.*

#### b) Leyes y decretos

- **Ley 418 de 1997:** Mediante esta ley se crea el delito de reclutamiento ilícito:

*“Artículo 14: Quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensa, o los induzca a integrarlos, o los admita en ellos, o quienes con tal fin les proporcione entrenamiento militar, será sancionado con prisión de tres a cinco años.*

*Parágrafo. Los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, que incorporen a las mismas, menores de dieciocho, no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de que trata la presente ley”.*

Adicionalmente, el cuerpo normativo de la disposición previamente citada, la denominada Ley de “Orden Público” prorrogada por el Congreso de la República, también estipula que ningún miembro de una organización armada ilegal responsable de reclutar menores podrá ser beneficiario de amnistía o indulto.

- **Ley 548 de 1999:**

Esta ley prohíbe expresamente la prestación de servicio militar y el reclutamiento ilegal a todos los menores de 18 años.

- **Ley 599 de 2000:** Por la cual se expide el Código Penal:

*“Artículo 162. Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

- **Ley 742 de 2002:** Por la cual se adopta el Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional. Prohíbe “reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades” y señala, de esta manera, al reclutamiento de niños menores de 15 años como crimen de guerra.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-318 de fecha 28 de mayo de 2013, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

- Decreto 128 de 2003: por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.
- Ley 1098 de 2006: Código de la Infancia y la Adolescencia.

“Artículo 20. Derechos de Protección. Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra: (...)”

4. *La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.*
5. *El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.*
6. *Las guerras y los conflictos armados internos.*
7. *El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley”.*

- Documentos Conpes: El 19 de julio de 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el documento 3673, que definió la política nacional de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales y de los grupos organizados de delincuencia garantizando la prevalencia y el goce efectivo de sus derechos y la protección integral por parte de la familia. Sin lugar a duda, se trata de un rigurosísimo trabajo que denota un esfuerzo encomiable por trazar una política de Estado tendiente a la prevención del reclutamiento de niños por parte de organizaciones ilegales.

### c) **Jurisprudencia**

Respecto del tema de Reclutamiento Ilícito la Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas providencias, destacando para el presente proyecto de ley el Auto 251 del 2008, las Sentencias C-240 de 2009 y C-853 del 2009.

El Auto 251 del 2008, fue expedido con la finalidad de lograr la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de superación del “*estado de cosas inconstitucionales*”, declarado en la Sentencia T-025 de 2004. En ese orden de ideas, la importancia de esta decisión radica en que se visibilizan ante la sociedad colombiana las condiciones de vulnerabilidad a las que son sometidos los niños, niñas y adolescentes que han sido afectados por fenómenos como el desplazamiento, el reclutamiento forzado o la pérdida de un entorno familiar.

La Corte Constitucional argumentó:

“*Situación constitucionalmente inadmisibles y apremiante de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el país” en la medida que “Los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país, y al mismo tiempo, son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder, marcándolos de por vida al incidir negativamente sobre su proceso de desarrollo individual. (...) Dado su estado de victimización pronunciada e inerme ante las numerosas injusticias del desplazamiento forzado, cada uno de los casos individuales de menores de edad desplazados por la violencia armada en Colombia configura, en sí mismo, una manifestación extrema de vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes (artículo 44, C.P.)”.*

En la Sentencia C-240 del 2009, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad que impugnó el artículo 14 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, con el razonamiento de que ambas normas excluían de la regulación penal el delito configurado al utilizar niños para participar activamente en las hostilidades, desconociendo la mayor protección que los preceptos internacionales en la materia garantizan a los derechos de los niños y de las niñas. Pese a que la Corte declaró ambos artículos inexequibles, los Magistrados Gabriel Mendoza Martelo, Humberto Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva salvaron el voto, argumentando que:

“*Las normas acusadas no contemplan la hipótesis de utilización de niños en hostilidades o acciones armadas, razón por la cual se configuraba una clara omisión legislativa de carácter relativo que conducía a una declaración de exequibilidad condicionada. Solo así se respetaría la prohibición establecida en diversos convenios internacionales de derechos humanos, de utilizar niños en conflictos armados, ya que siempre deben ampararse de ‘cualquier abuso, abandono o conducta lesiva que afecte su desarrollo armónico e integral’”.*

Es así, como en el caso que nos ocupa, existe la necesidad clara e inexcusable de legislar y modificar el artículo 162 del Código Penal, atendiendo a la gravedad de la conducta y en la obligación de salvaguardar los derechos fundamentales que les asisten a los niños, niñas y adolescentes en Colombia. Adicionalmente, la parte motiva de dicho pronunciamiento estableció lo siguiente en lo que respecta a los compromisos y obligaciones adquiridos por Colombia en el marco del derecho internacional de los derechos humanos:

“*Independientemente de los verbos rectores que sean utilizados en el marco de los derechos*

humanos para señalar las conductas que deben ser sancionadas en el derecho interno en materia de reclutamiento y participación de menores en los conflictos, de acuerdo a los Principios de la Ciudad del Cabo, el objetivo de las disposiciones internacionales en la materia y de la comunidad internacional en su conjunto, es asegurar que la persona menor de 18 años no forme parte de cualquier fuerza o grupo armado regular o irregular, indistintamente de si dentro del grupo porta armas o no o de si su vinculación ha sido forzada o voluntaria, porque el concepto de “niño soldado” es un concepto amplio. La pretensión es que las definiciones abarquen en cuanto a su protección y garantía a la mayor cantidad posible de niños y niñas, para que puedan desmovilizarse y reintegrarse a la sociedad y que las prohibiciones aseguren la efectividad de estos objetivos”.

#### d) Normativa internacional

En este punto, es indispensable retomar el precitado artículo 93 de nuestra Constitución Política, a partir del cual se entiende que los tratados y convenios internacionales integran la Carta Fundamental, en la medida que tienen la misma jerarquía normativa de las reglas contenidas en el texto constitucional, puesto que conforman el bloque de constitucionalidad, el cual está compuesto por normas relativas a Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Penal Internacional.

En diferentes convenios internacionales de derechos humanos se ha definido y establecido la protección constitucional especial y prevalente de los derechos humanos del menor, tales como:

- La Declaración de Ginebra de 1924.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 25.2).
- La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 24).
- La Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 (artículo 19).
- La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

En ellos se establece el principio prevalente del “*interés superior del menor*”, que conlleva el derecho de recibir un trato preferente y de protección especial, garantizando la plenitud de sus derechos.

A continuación, se presenta la relación de dichos instrumentos:

- Convenios de Ginebra: en el Protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años en grupos armados y su participación en las hostilidades.
- Convención Internacional de los Derechos del Niño: en el artículo 38 de esta Convención se adoptó la norma del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra mediante el cual se prohíbe el reclutamiento de meno-

res de 15 años. El Estado colombiano realizó una salvedad a la Convención con respecto al artículo 38, estableciendo que para el caso colombiano no se permitiría el reclutamiento de menores de 18 años ni su participación en las hostilidades. Respecto de esta Convención, es importante destacar que el Comité de los Derechos del Niño realizó recientemente una revisión de la situación de los derechos de la infancia en Colombia, profiriendo una serie de recomendaciones al Estado colombiano como: tomar las medidas necesarias para prevenir que los adultos usen niños para cometer crímenes, proteger a los niños víctimas e investigar a los responsables.

- Protocolo Facultativo a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados: a causa del incremento en la participación de niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados alrededor del mundo, la Organización de las Naciones Unidas expide un Protocolo Facultativo mediante el cual se aumenta la edad mínima permitida de reclutamiento de 15 a 18 años de edad, tanto para ejércitos regulares como grupos irregulares al margen de la ley. Este Protocolo fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley 833 de 2003.
- Convenio 182 de la OIT: este Convenio “*Sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*”, estableció como una de las peores formas de trabajo infantil, el reclutamiento de niños en grupos regulares o irregulares y su participación en el conflicto armado. Colombia adoptó el Convenio mediante la Ley 704 de 2001.
- Estatuto de Roma: el Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional prohíbe: “*reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades*” y señaló, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra. Adoptado por el Estado colombiano mediante la Ley 742 de 2002.

El Estatuto de Roma incorporó la definición de esclavitud en los siguientes términos: “*(...) ejercicio de atributos del derecho de propiedad sobre una persona...incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños (...)*”.

Ahora bien, dentro del contexto internacional se presenta en ese mismo sentido la Resolución 1612 del 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que emitió una enérgica condena del reclutamiento forzado de menores de edad y hace un llamado para que se proteja los derechos de los niños en países en conflicto y pide que este asunto sea incluido de manera expresa en todos los procesos de paz.

La Comunidad Internacional mira con gran preocupación este crimen. Hay un consenso global respecto del grave daño que se le hace a una sociedad cuando se permite o se deja impune el reclutamiento de menores de edad. En el año 2012 la Corte Penal Internacional condenó a 14 años de cárcel al congoleño Thomas Lubanga al encontrarlo responsable del crimen de guerra contemplado en el apartado VII del literal E del numeral 2 del artículo 8 del Estatuto de Roma: *“Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades”*. En la sentencia contra Lubanga, el Magistrado de la CPI, Adrian Fulford, aseveró que *“...el crimen de alistar niños de menos de 15 años y usarlos para participar activamente en las hostilidades son (sic) indudablemente muy graves porque implica exponerlos a peligros reales como blancos potenciales de ataques”*<sup>11</sup>.

No es el único caso. El Tribunal Especial para Sierra Leona halló responsable al expresidente de Liberia, Charles Taylor, de ser cómplice de los crímenes de guerra perpetrados por el Frente Revolucionario Unido, entre ellos el reclutamiento forzado de centenares de niños y niñas menores de 15 años. A la fecha, la Corte Penal Internacional ha emitido 15 órdenes de captura contra diferentes criminales de guerra procesados por este delito.

Sin especular, se puede afirmar que si los responsables en Colombia de cometer el delito de reclutamiento forzado de menores quedan impunes o, peor, son receptores de condenas risibles, los Fiscales de la Corte Penal Internacional no se quedarán con los brazos cruzados.

#### 4.2. Fundamentos técnicos

Por otra parte, y ante la necesidad de indagar sobre el tema, pregunté a diferentes órganos gubernamentales, en el mes de junio de 2016, cuál era el número total de casos reportados y de conocimiento de la Entidad que dirigen respecto al delito del reclutamiento forzado, obteniendo las siguientes respuestas:

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):
- A mediados de 1999 inicia el diseño del “Programa de Atención especializada para restablecer los derechos, construir ciudadanía e integrar socialmente a los niños, niñas y adolescentes que se desvinculaban de los grupos armados organizados al margen de la ley”, el cual se implementaba a partir del 16 de noviembre de 1999 por lo que los reportes del ICBF van desde esta fecha.
- Desde el 16 de noviembre de 1999 al 31 de mayo de 2016 el programa ha atendido 6.006 NNA en total.

- Consejera Presidencial para los Derechos Humanos:
- La atención total de menores en el Programa Especializado para la Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento por parte de grupos armados organizados al margen de la ley del año 1999 al 31 de mayo de 2016 es de 6.006.
- Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia:
- Establece que no es posible dar cifras globales o discriminadas de la omisión del ilícito porque son de resorte de la delegada.
- Policía Nacional:
- De acuerdo al reporte en el período correspondiente a los años 2003 a 2015 y la fecha de respuesta corrida del año 2016, según la información extraída del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativa (Siedco) Dirección de Protección y Servicios Especiales (Dipro), se registra un total de 213 casos relacionados con reclutamiento ilícito.
- Ministerio de Justicia y del Derecho:
- En el marco de la actividad descrita por el Ministerio ha conocido desde 2.013 49 casos de reclutamiento para inclusión en el programa administrativo de reparación integral coordinado por la Unidad de Víctimas.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho no recibe directamente el reporte del caso, ni es responsable de su trámite, este actúa como apoyo de coordinación interinstitucional que facilita el acceso de las víctimas a las autoridades competentes.
- El Ministerio no cuenta con la información precisa sobre el número de casos reportados en el país, ni de su caracterización y reubicación por carecer de competencia según Decreto 2897 de 2011.
- Según reporte de la Fiscalía General de la Nación para uso del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional coordinado por el Ministerio de Justicia y del Derecho a corte 1° de mayo de 2016 esa Entidad contaba con un registro de 3.821 víctimas de reclutamiento reportadas.
- Unidad de Víctimas:
- Con corte a 1° de junio de 2016 se encuentran registradas un total de 8.035 personas únicas por el hecho victimizante de vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados ilegales. Esta cifra la conforman las personas registradas en el marco del Decreto 1290 de 2008, de la base migrada por interoperabilidad de desvinculados del ICBF y las personas registradas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

<sup>11</sup> Coalición por la Corte Penal Internacional, Caso Lubanga. Tomado de la url: [http://iccnow.org/?mod=drctimelineclub\\_anga&idudctp=20&order=titleasc&lang=es](http://iccnow.org/?mod=drctimelineclub_anga&idudctp=20&order=titleasc&lang=es)

- Fiscalía General de la Nación: a 30 de mayo de 2017 reporta 5.252 víctimas del delito atribuidos a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo entre 1971 y 2016.

Una constante durante estos años de violencia es la violación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por lo que nos asiste la obligación de protegerlos, así como trabajar para salvaguardar sus derechos. El delito ha generado un costo muy alto para las víctimas y para la sociedad; es además una conducta tanto rural como urbana que afecta gran parte del territorio nacional. Aunado a lo anterior, el reclutamiento está ligado a otras conductas como el desplazamiento forzado y la violencia sexual que pueden sufrir estos dentro de las filas de las organizaciones ilegales. Al mismo tiempo, se debe valorar que el costo en la vida particular de las víctimas es infinito e incluso hay un alto precio humano e institucional en la recuperación; esta es una conducta que impide el desarrollo del menor y cercena sus oportunidades. La impunidad en ello es rampante en Colombia.

Las cifras que durante años ha venido manejando el Estado son graves y el delito no cesa, razón por la cual resulta imperioso y necesario la legislación sobre el asunto.

## 5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA

### 5.1. Legal

**Ley 3ª de 1992, “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

“...Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

#### Comisión Primera

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”. (Subrayado por fuera del texto).

## 6. ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue presentado a consideración del Congreso de la República en la Legislatura 2016-2017, correspondiéndole el número 127 de

2016 Cámara. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 fue archivado. Por su importancia y trascendencia nacional, se presenta nuevamente a consideración del Congreso de la República.

## 7. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presento **ponencia positiva** y **solicito** a los honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar **primer debate al Proyecto de ley número 149 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000**, junto con el texto definitivo que se propone, el cual se adjunta.

De los honorables Representantes a la Cámara,

  
MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
Honorable Representante a la Cámara  
Coordinadora Ponente

## TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.*

El Congreso de la República de Colombia

### DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

**Reclutamiento ilícito.** El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años y en multa de dos mil (2.000) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**Parágrafo 1º.** Cuando la conducta se cometa y se utilice al menor reclutado como esclavo sexual, la pena se agravará de una tercera parte a la mitad.

**Parágrafo 2º.** En ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexas a delitos de tipo político consagrados en el Capítulo XVIII de la ley 599 de 2000.

**Artículo 2º. Vigencia.** Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.

De los congresistas,

  
MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
Honorable Representante a la Cámara  
Coordinadora Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 899 - Viernes, 26 de octubre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Ponencia para primer debate y texto que se propone para primer debate en la Comisión Primera al Proyecto de Acto legislativo número 186 de 2018 Cámara, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical.....	1
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 043 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un incentivo tributario para aquellos pequeños y medianos establecimientos de alojamiento y hospedaje, que se certifiquen en calidad turística y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 118 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para mejorar la calidad del servicio de atención en salud, se crea el fondo de Recursos de la Calidad en Salud (FoCAS) y se dictan otras disposiciones..	24
Informe de ponencia para primer debate y texto de articulado propuesto al Proyecto de ley número 149 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.....	38