



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 115

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2019 SENADO

por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de **bacteriología, enfermería, medicina y odontología** y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 13 de marzo de 2019

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República de Colombia


**Asunto: Radicación proyecto de ley Senado**

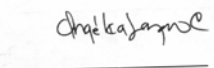
Respetado Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en mi calidad de Congresista de la República, me permito radicar ante la Secretaría General del Senado de la República el presente proyecto de ley, por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de **bacteriología, enfermería, medicina y odontología** y se dictan otras disposiciones. El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera:

- I. Exposición de motivos
- II. Objeto de la iniciativa
- III. Proposición

Cordialmente,

  
JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA  
Senador de la República

  
ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Senadora de la República



#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2019 SENADO

por la cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de **bacteriología, enfermería, medicina y odontología** y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto tiene por objeto establecer garantías laborales en favor del personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología, que debe prestar el Servicio Social Obligatorio; esta norma plantea no solo establecer situaciones que beneficien a dichos profesionales, sino impactar en toda la comunidad mediante el establecimiento de beneficios y garantías que signifiquen un fomento efectivo para que los profesionales propendan por aplicar y acceder de forma transparente al Servicio Social Obligatorio.

Artículo 2°. *De los Principios generales.*

**IGUALDAD:** Los profesionales en Servicio Social Obligatorio y el personal de planta de las entidades que sean habilitadas con plazas de Servicio Social Obligatorio, deberán tener igual trato en todo sentido, no se admiten tratos discriminatorios.

**DIGNIDAD:** Para todos los efectos, los profesionales en Servicio Social Obligatorio, deben tener un trato digno que implique el establecimiento de garantías reales que permitan un goce efectivo de derechos.

**ÉTICA:** En consonancia con la Ley 1164 de 2007, y al pertenecer el personal en Servicio Social Obligatorio al talento humano en salud, su desempeño debe estar enmarcado en la garantía fundamental de la vida y la dignidad del ser humano.

**PROGRESIVIDAD:** Las normas que regulen el desempeño laboral de los profesionales en Servicio Social Obligatorio, deberán propender por generar avances positivos en materia de derechos y garantías.

**EFFECTIVIDAD:** Las normas que regulen la prestación del Servicio Social Obligatorio, deben propender por establecer criterios claros que dejen de lado todo tipo de ambigüedad, para dar paso a la eficacia frente a la ejecución de las mismas.

Artículo 3°. *Excepciones con ocasión de caso fortuito o fuerza mayor.* Serán exentos de la prestación del Servicio Social Obligatorio los profesionales que, por caso fortuito o fuerza mayor debidamente justificada y documentada, soliciten la exoneración o convalidación del servicio social obligatorio. Entiéndase por fuerza mayor o caso fortuito las siguientes circunstancias:

1. El incumplimiento frente a los salarios y prestaciones sociales pactados como contraprestación por los servicios prestados. Para hacer efectiva esta causal, el profesional deberá haber agotado el procedimiento dispuesto en esta norma a efectos de obtener el pago.

2. Cuando la prestación del Servicio Social Obligatorio sea imposible por razones no oponibles al profesional de la salud, para este evento el profesional debe aportar prueba de los mismos.

En todo caso, dichas situaciones alegadas como causal de exoneración o reubicación, deberán ser atendidas y decididas por los comités de Servicio Social Obligatorio de la respectiva entidad territorial.

Parágrafo. La exoneración se dará en caso de que no existan plazas libres en las cuales reubicar a los profesionales de la salud o en la eventualidad que las plazas disponibles no puedan asegurar el cumplimiento de las garantías laborales de los profesionales de la salud.

Artículo 4°. *Duración del Servicio Social Obligatorio.* La duración del Servicio Social Obligatorio será de un año por regla general, con las excepciones contenidas en el artículo 10 de la Resolución número 1058 de 2010; no obstante, lo anterior se establece además como excepción al término de un (1) año, el caso de los rurales con plazas asignadas alejadas de su lugar de domicilio, evento en el cual la duración del rural será de seis (6) meses.

Artículo 5°. *Vinculación de los Profesionales en Servicio Social Obligatorio.* Los profesionales en Servicio Social Obligatorio deberán ser vinculados por medio de contrato laboral o vinculación legal y reglamentaria; en ningún caso podrán ser vinculados bajo una modalidad distinta, so pena de que la plaza sea sancionada. Los profesionales objeto del presente artículo deberán obtener remuneración idéntica a la de los médicos de planta de la institución donde estén desempeñando su Servicio Social Obligatorio y garantizar su afiliación al sistema general de seguridad social y riesgos profesionales.

Artículo 6°. *Funciones de la Secretaria Técnica del Comité de Servicio Social Obligatorio.* La Secretaria Técnica del Comité de Servicio Social Obligatorio, además de las establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, tendrá las siguientes funciones:

- a) Velar por que las entidades de salud que tengan plazas asignadas de Servicio Social Obligatorio, cumplan a cabalidad con los pagos por concepto de remuneración a los profesionales en el ejercicio del mismo.

- b) Investigar situaciones en donde se vea comprometida la integridad física y mental del profesional en Servicio Social Obligatorio y que tengan relación directa con la prestación del servicio.

- c) Sancionar a las plazas donde no se esté cumpliendo con las obligaciones propias de dichas entidades en razón de la contraprestación de los servicios ejercidos por los profesionales. Dicha sanción consistirá en el hecho de no habilitar plazas de rural para profesionales a dichas entidades en un plazo de dos (2) períodos de sorteo de Servicio Social Obligatorio.

- d) Revisar que las plazas que sean habilitadas para el Servicio Social Obligatorio cuenten con los recursos e insumos necesarios para una óptima prestación del servicio de acuerdo al nivel de atención en el que se encuentre.

Artículo 7°. *Procedimiento ante los Comités de Servicio Social Obligatorio.* Cuando se presente alguna de las situaciones descritas en el artículo 1° del presente artículo o constitutivas de exoneración o reubicación de plaza, el profesional en Servicio Social Obligatorio, podrá solicitar iniciación del trámite de investigación ante el Comité de Servicio Social Obligatorio, para lo cual el comité tendrá quince días (15) hábiles

subsiguientes al recibo de la petición, queja o reclamo para dar apertura al trámite, corriendo traslado a la entidad de salud de los cargos que se le imputen. Dicha entidad a su vez contará con cinco (5) días hábiles subsiguientes al recibo de la comunicación para pronunciarse con relación a los hechos denunciados.

En caso de existir retraso frente al pago de salarios, la entidad contará con quince (15) días hábiles siguientes a los cinco primeros días, para efectuar los pagos correspondientes, vencido dicho término, el profesional que no reciba pago, debe informar dicha situación al comité, y quedará en libertad de renunciar a la plaza. Para los casos relacionados con las otras causales, la entidad contará con quince (15) días hábiles para pronunciarse frente a los hechos que se le endilguen, comprometiéndose a que, si efectivamente dichos acontecimientos ocurrieron, la situación se normalice, una vez vencidos los términos, el Comité decidirá de acuerdo con la investigación si autoriza la exoneración o reubicación del profesional en Servicio Social Obligatorio. Para todos los casos, de no existir plaza libre para que el profesional realice el periodo faltante para culminar el Servicio Social Obligatorio, el Comité estudiará la posibilidad de exonerar por el término que le quede para completar el mismo.

Artículo 8°. *Jornada laboral.* La vinculación laboral a la que se refiere el artículo 5° de la presente ley corresponde a jornadas laborales entre cuarenta y cuatro (44) horas semanales y máximo sesenta y seis (66) horas, sin que exceda este límite bajo ningún término. Deberá tenerse en cuenta que las jornadas que excedan las 44 horas semanales deberán estar sustentadas en la necesidad del servicio y serán excepcionales y debidamente justificadas.

Parágrafo. El profesional en Servicio Social Obligatorio que exceda el término mínimo de 44 horas a la semana establecido en el presente artículo, tendrá un (1) día de descanso compensatorio por cada ocho (8) horas laboradas en exceso de la jornada ordinaria.

Artículo 9°. *Descansos.* Los profesionales a los que se refiere esta ley tendrán derecho, mínimo cuatro (4) días de descanso al mes, sin que se encuentren en condición de disponibilidad en el marco del ejercicio laboral subyacente al Servicio Social Obligatorio.

Artículo 10. *Disponibilidades.* Las horas de disponibilidad efectivas deberán ser tenidas en cuenta dentro de la jornada ordinaria; en ningún caso las disponibilidades podrán ser tenidas como días libres.

Artículo 11. *Remisiones.* Las remisiones deberán ser tenidas en cuenta dentro de la jornada ordinaria y para el cumplimiento de las mismas, la entidad de salud deberá proveer el transporte necesario para el desplazamiento que se genere a partir de estas.

Artículo 12. *Pólizas.* La decisión del tipo de póliza de responsabilidad civil para el aseguramiento de riesgos queda a libertad del profesional en el ejercicio de Servicio Social Obligatorio; en ningún caso, las entidades de salud públicas o privadas, podrán obligar al profesional a que adquiera una póliza determinada, cuyo monto asegurado no podrá exigirse por una cifra superior a doscientos millones de pesos (\$200.000.000).

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

Cordialmente,

JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA  
Senador de la República

ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Senadora de la República

LEONÍ FREDY NÚÑEZ

Catrina Duf

César Ferro

Diana Goebel

Antonio Longino

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **I. OBJETO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley busca dignificar la situación laboral de los profesionales en Servicio Social Obligatorio en nuestro país, (bacteriólogos, enfermeros, médicos y odontólogos), profesionales que a la luz de la normatividad imperante no cuentan con garantías legales que les permitan un ejercicio justo del año rural.

### **II. CONTEXTO DE LA INICIATIVA**

En repetidas ocasiones los profesionales en Servicio Social Obligatorio (**en adelante SSO**), se ven enfrentados a circunstancias adversas y a falta de garantías laborales que precarizan su labor, enfrentando situaciones que desbordan sus capacidades, lo cual dista mucho del loable propósito tanto social como de enriquecimiento profesional, con el que se concibió el SSO.

El SSO, es el término en el cual los recién egresados de los programas de: medicina, enfermería, bacteriología y odontología, prestan a la comunidad sus servicios como profesionales de la salud, el cual debe ser prestado en poblaciones deprimidas urbanas o rurales o de difícil acceso a los servicios de salud. Dicho servicio social se convierte en el requisito previo que deben cumplir



los profesionales de la salud en aras que se les otorgue, por parte del colegio médico colombiano y los entes competentes para cada una de las profesiones de la salud, el registro profesional que los acredite para su desempeño laboral. Este requisito se estableció en primer término en la Ley 50 de 1981, posteriormente en el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007, y se encuentra reglamentado por las Resoluciones números 1058 de 2010, 2358 de 2014, 6357 de 2016 y 4968 de 2017.

Inicialmente fue creado con la Ley 50 de 1981, norma que regulaba aspectos tan importantes como la igualdad salarial y prestacional que debería existir entre el profesional en **SSO** y el personal de planta, lo anterior de cara a la igualdad de tareas desempeñadas entre unos y otros profesionales. Dicha norma establecía, además, que cuando el año rural se hacía en plazas donde el orden público estuviese alterado y con difícil acceso a los servicios de salud, su duración sería de seis meses. Establecía además la prohibición de contratación de los profesionales de manera indirecta y, bajo dicha regulación, eran muchos más los profesionales a quienes les resultaba atractivo desempeñarse en las plazas de rural.

En la actualidad, en virtud de los cambios que se suscitaron a las normas que regulan el **SSO**, el panorama laboral de nuestros profesionales de la salud recién egresados, está muy lejos de ser lo que en otros tiempos era para convertirse en un año al que pocos profesionales quieren enfrentar. Lo anterior afecta, no solo a quienes deben cumplir con el requisito del **SSO**, sino a la comunidad en general. Es imperativo reiterar que en muchos rincones del país resulta necesario el servicio prestado por los rurales, pues es la única forma que tienen sus pobladores de acceder a los servicios de salud.

Resulta necesario analizar y hacer frente a las diversas problemáticas que vienen enfrentando nuestros profesionales de la salud, de cara no solo a la necesidad que tienen estos últimos, sino a la necesidad que les asiste a muchas poblaciones de Colombia en cuanto a tener las plazas ocupadas por los rurales asignados. Lo anterior resultaría mucho más sencillo bajo un marco de contratación con garantías mínimas y en donde los elementos circundantes fueran la equidad y la justicia. Situaciones como la falta de recursos que hoy impera en el sector salud, no pueden convertirse en la justificación para la explotación laboral de nuestros profesionales en **SSO**. Son muchísimos los casos en los que se evidencia que, una vez estos profesionales llegan a cumplir su año rural, más que encontrar experiencias que enriquezcan su quehacer profesional, se encuentran con situaciones que desbordan sus capacidades tanto físicas como mentales; estas situaciones distan mucho del loable propósito tanto social como profesional del **SSO**. Las anteriores problemáticas resultan ser el marco de lo que se quiere abordar con el proyecto de ley que aquí se trata.

## COMPETENCIA

La iniciativa de este proyecto de ley se encuentra acorde con los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política, los cuales hacen alusión sobre el origen de la iniciativa legislativa, la unidad de materia y al título de la ley. De igual forma, la iniciativa que nos compete se encuentra conforme a lo establecido en el artículo 140 numeral 1, de la Ley 5° de 1992.

## MARCO CONSTITUCIONAL LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

En nuestro país la norma que en principio creó el **SSO** fue la Ley 50 de 1981; en dicha norma se establecían parámetros para el ejercicio del rural que resultaban favorables e incidían de manera directa en la no deserción de los profesionales de la salud frente a las plazas asignadas. Dichas circunstancias eran: **(i)** El tiempo de prestación del **SSO** que se hacía por regla general por el término de seis meses, pues se establecía que cuando hubieren asignado al profesional a una plaza donde el orden público estuviese alterado y con difícil acceso a los servicios de salud, el año rural se hacía por dicho término; **(ii)** la asignación salarial entre personal de planta y en **SSO** era igual, y **(iii)** existía prohibición taxativa en punto a la no posibilidad de contratación de personal en **SSO** a través de formas de contratación que no fueran directas, además, bajo su vigencia la asignación de plazas se hacía por departamentos.

La Ley 1164 de 2007, Ley de Talento Humano en Salud, en el artículo 33 dispuso crear nuevamente el **SSO** para los profesionales de la salud. Posteriormente, en el año 2010, se emite la Resolución número 1058, punto de quiebre de la pérdida de garantías laborales de los profesionales en **SSO**, pues en virtud de la misma se aumenta el tiempo de prestación del servicio social a un año para todas las plazas, sin tener en cuenta si se encuentra o no alejada del lugar de domicilio del profesional asignado, o si los servicios de salud eran o no de difícil acceso. Adicionalmente, se establecieron sanciones para quienes renunciaran a las plazas y se permite la contratación de los profesionales a través de contratos de prestación de servicios, dicha resolución crea el sistema para proveer plazas a través de sorteo público y dispone que la asignación de las mismas se podía hacer a nivel nacional.

Posteriormente, se expidió la Resolución número 2358 de 2014, a través de la cual se establece de manera concreta la posibilidad de que las asignaciones salariales para quienes se desempeñaran en su año de **SSO**, fueran inferiores a la del personal de planta, pues dicha norma deroga expresamente el artículo 15 de la Resolución número 1058, que aún conservaba dicha prerrogativa.

Los comités de Servicio Social Obligatorio, fueron creados por la Resolución número 1058 de 2010, como instancia consultiva para nuestros

profesionales en **SSO**; entre sus funciones tienen las de decidir sobre casos de convalidación y exoneración de plazas, son estos comités los encargados además de validar la disponibilidad presupuestal de las plazas al momento de habilitarlas. Por haber sido creados como órgano consultivo del Ministerio de Salud y Protección Social y atender situaciones sobre convalidación y exoneración, los profesionales de la salud presentan ante dichas entidades quejas relacionadas con: Falta de pagos, jornadas excesivas, situaciones de violencia, falta de insumos, enfermedades y demás circunstancias que pudieren desencadenar en una solicitud de exoneración. Sin embargo, la respuesta en muchas ocasiones es insuficiente y no resuelve de fondo la problemática que se somete a discusión.

Lo anterior tiene que ver con la falta de especificidad de la norma en cuanto a regular concretamente las funciones asignadas a los mismos y el hecho de que debe indicarse de manera taxativa qué hechos constituyen o no causal de exoneración, convalidación o reubicación de plaza. Algunos esfuerzos se han hecho sobre el particular, pues en la actualidad la Resolución número 6357 de 2016, la cual adicionó el literal e) del artículo 4° de la Resolución número 1058 de 2010, establece la violencia como causal de exoneración; sin embargo, supuestos como falta de pagos, enfermedades y jornadas excesivas aún no se encuentran como situaciones frente a las cuales el comité tenga competencia. Lo anterior resulta un tanto contradictorio, pues la Resolución número 1058 de 2010 dispone que dichos órganos deben verificar capacidad presupuestal de las plazas en aras de habilitarlas. Si ello es así, ¿por qué se presentan casos de tardanza o ausencia total en los pagos?

Es necesario que se tracen direccionamientos claros y que se disponga de un procedimiento que se pueda adelantar ante los Comités frente a problemáticas como las descritas anteriormente, en aras de ofrecer garantías reales que estén en sincronía con la protección a los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al mínimo vital y móvil y al trabajo en condiciones dignas. Así pues, lo que se somete a discusión son las condiciones del ejercicio de la profesión de quienes cubren un servicio esencial como lo es la salud. Lo pretendido, mediante el presente proyecto de ley, es la unidad de criterios que permitan justicia efectiva y oportuna a la hora de definir las situaciones planteadas ante los Comités de **SSO** y que, de parte de las entidades prestadoras de servicios de salud, se actúe de cara a los derechos que como trabajadores tienen nuestros rurales.

Reprimir a nuestro profesional de la salud a través de sanciones por no aceptación de las plazas no es la salida. Por el contrario, el escenario respetuoso de garantías fundamentales es establecer garantías mínimas y efectivas frente al desconocimiento de derechos laborales.

Ello tornaría la posibilidad del año rural en una situación favorable para nuestros profesionales, lo cual tendría una incidencia directa en la aceptación de las plazas; quienes presten el **SSO** no lo deben hacer por el miedo a no ser sancionados, sino más bien por el deseo de impactar de manera favorable en la comunidad a través de la prestación del servicio de salud.

Se considera que para generar un cambio que permita mitigar la ausencia de profesionales de la salud en algunos lugares de nuestro territorio nacional, debe actuarse con coherencia estableciendo incentivos para estos valientes. No puede obviarse que estos profesionales deciden aceptar el reto de prestar su servicio social en sitios alejados de sus lugares de domicilio; muchas veces en poblaciones que les resultan desconocidas, en las cuales el pago se torna incierto, pues ciertamente el profesional de la salud, cuya plaza está alejada de su lugar habitual de vivienda, incurre en unos gastos y hace un mayor esfuerzo que uno que labore y viva en el mismo lugar.

Para ilustrar mejor la problemática que en la actualidad se presenta frente a la falta de herramientas jurídicas eficaces para nuestros profesionales en **SSO**, es pertinente poner en conocimiento respuesta emitida por el Comité de Servicio Social Obligatorio de la Secretaría de Salud Departamental de la gobernación del Casanare. En la misma se referencia una reclamación interpuesta por falta de pago de salarios atrasados e imposición de jornadas laborales que excedían los límites legales por parte del hospital donde el profesional de la salud venía cumpliendo su año rural. En dicha oportunidad se determinó que: “... *Atendiendo su respuesta el comité de servicio social obligatorio, en reunión del 22 de diciembre de 2015, conceptúa que, por tratarse de un asunto de autonomía administrativa de red de salud de Casanare E.S.E., que media en una relación contractual debe ser resuelto por dicha entidad. Se conmina a red de salud de Casanare E.S.E. para que dé solución a su petición con la mayor celeridad del caso*”.

En otras ocasiones, la respuesta se orienta a indicar que tienen en sus manos las vías judiciales en aras de obtener los pagos, lo cual resulta absurdo, dado que el rural en principio no tiene tiempo para enfrentar durante su año de **SSO** demandas para obtener pago de salarios. Por otro lado, tampoco tienen dinero para pagar honorarios de abogado en aras de adelantar dicho trámite; como último aspecto, y no menos importante, la tensión que enfrenta un trabajador al momento de demandar a su empleador hace que este tipo de demandas nunca se presenten, pues la mayoría de litigios laborales entre empresa y empleado se presentan cuando aquel ya no presta servicio alguno para la parte que pretende demandar.

Consideramos conveniente que la normativa desarrollada en el presente proyecto de ley

obedece a una propuesta que logre mejorar los escenarios legales actuales en relación con el **SSO**. La necesidad de una regulación atinente al servicio social obligatorio se genera teniendo muy presente la problemática actual de nuestros profesionales, en aras de establecer pautas que les permitan tener todas las garantías durante el tiempo de desempeño del **SSO**, pues si bien la economía de nuestra salud está colapsada, ello no es óbice para que se sigan cometiendo abusos como los que hoy en día se presentan.

La necesidad de este proyecto de ley se presenta además en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional que en Sentencia T-249 de 2015, exhorta al Ministerio de Salud puntualmente a que: “Se revise la forma en que se asigna este recurso y determine estímulos necesarios para conseguir que las personas se interesen en prestar sus servicios allí”. A nuestro criterio uno de los incentivos que se pueden plantear en favor del personal de la salud que hace Servicio Social Obligatorio es reducir a seis meses el término del rural como ocurría en vigencia de la Ley 50 de 1981, esta posibilidad en concordancia con la Ley 1164 de 2007, que plantea que el rural será de mínimo seis meses.

En cuanto a la jornada laboral, hay que precisar que, según lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto número 1042 de 1978, la jornada máxima legal para los empleados públicos nacionales es de 44 horas semanales. Adicionalmente, lo establecido en el artículo 21 de la misma norma dispone que los empleos de tiempo completo tienen una jornada diaria de 8 horas, jornada que es aplicable a los empleados públicos territoriales, entre ellos a los que laboren en entidades prestadoras de servicios de salud, en virtud de la Sentencia C-1063 de 2000, proferida por la Corte Constitucional.

Adicionalmente, para los empleados públicos que cumplen funciones en el campo médico asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud, el artículo 12 de la Ley 269 de 1996, determina que su jornada máxima podrá ser de 12 horas diarias, sin que en la semana exceda las 66 horas. Lo anterior únicamente aplica para aquellas personas que tengan más de una vinculación con el Estado.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-024 de 1998, señaló que “la protección al trabajo establecido por mandato del artículo 25 constitucional, incluye la fijación de jornadas máximas, dentro de las cuales los trabajadores presten los servicios propios de la relación laboral y estén sometidos a las órdenes del patrono. La jornada permanente, indefinida e ininterrumpida, sin periodos de descanso razonable previamente estipulados, atenta contra la dignidad del trabajador, cercena su libertad, pone en peligro sus derechos a la salud y a la vida, y causa daño a su familia, por lo que resulta contraria al ordenamiento superior (...)”.

En el artículo 13 de la Constitución ha consagrado el derecho a la igualdad, para que la misma sea disfrutada de manera real y efectiva a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. De igual forma, el artículo 25 de la Constitución Nacional estipula el derecho al trabajo como un derecho fundamental y una obligación social, objeto de especial protección por parte del Estado. El trabajo, al tenor del mismo precepto, es un derecho subjetivo que logra eficacia cuando se ejerce en condiciones dignas y justas.

Estas condiciones refieren, a su vez, la garantía de los contenidos mínimos de que trata el artículo 53 de la Carta, entre los cuales se encuentran la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos en las relaciones laborales. Es a partir de estos contenidos que se estructura la protección constitucional del principio de a trabajo igual, salario igual, tradicional en el derecho laboral colombiano.

Sobre la materia expuesta, la jurisprudencia de la Corte ha delimitado el concepto del principio de a trabajo igual, salario igual, al señalar mediante Sentencia T-644 de 1998: “Esta corporación ha sostenido que del carácter fundamental del derecho al trabajo y de la especial protección ordenada al Estado por este precepto constitucional, se desprende la exigencia legal y judicial del respeto por la dignidad y la justicia en la relación laboral”. Estrechamente relacionado con lo anterior, se encuentra la obligación a cargo del patrono de proporcionar una remuneración acorde con las condiciones reales del trabajo, puesto que el salario es “la causa o el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer vinculación laboral”.

Aun cuando existen normas que regulan la jornada de trabajo y que podrían ser aplicadas a los profesionales en **SSO**, por tratarse de una prestación del servicio regida incluso por normas propias, muchas entidades de salud se amparan en la falta de normas puntuales para cometer abusos contra el personal de salud en **SSO**. Dichos abusos relacionados con el indebido manejo de disponibilidades y sobrecarga laboral manifiesta. Lo anterior subyace en una necesidad absoluta para legislar de manera puntual sobre estos tópicos, en los términos en los que se ha venido argumentando.

### III. PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General del Senado dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley, *por la cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones.*



Cordialmente,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de marzo del año 2019 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 237, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por...

El Secretario General,

*Saúl Cruz Bonilla.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 13 de marzo de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 237 de 2019 Senado, *por la cual se dignifica la práctica rural (servicio social obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Juan Luis Castro Córdoba, Angélica Lozano Correa, Luis Iván Marulanda Gómez, Iván Leonidas Name Vásquez, Antonio Eresmid Sanguino Páez*; honorables Representantes *León Freddy Muñoz Lopera, César Augusto Ortiz Zorro, Juanita María Goebertus Estrada, Catalina Ortiz Lalinde, Mauricio Andrés Toro Orjuela*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Séptima** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Marzo 13 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 53 DE 2018 SENADO

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

Bogotá, D. C., febrero 8 de 2019

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

**Comisión Primera**

Senado de la República.

**Asunto:** Informe de ponencia para segundo debate al **proyecto de ley Estatutaria número 53 de 2018 Senado**, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y*

*se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.*

Atendiendo la designación que se me hizo como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley del asunto, previas las siguientes consideraciones.

### 1. Trámite legislativo

El 26 de julio de 2018, radiqué junto al Senador David Barguil y la bancada de Senado del Partido Liberal, el **proyecto de ley 53 de 2018 Senado**, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones. El proyecto también fue acompañado por la firma de los senadores conservadores Eduardo Enríquez Maya, Esperanza Andrade, Myriam Paredes, Laureano Acuña, Miguel Barreto, Nora García Burgos, entre otras.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, mediante Acta MD-01 allegada a mi despacho el 10 de agosto de 2018, me designó como ponente de esta iniciativa.

El día 22 de agosto de 2018 radiqué una proposición solicitando a la Comisión Primera la realización de una audiencia pública para que la ciudadanía, gremios y demás interesados pudieran exponer sus observaciones sobre el proyecto. Dicha audiencia pública se llevó a cabo el 4 de octubre de 2018.

El 28 de noviembre de 2018, el Proyecto de ley fue aprobado por unanimidad por la Comisión Primera del Senado en los mismos términos en que presenté la ponencia para primer debate, con excepción de una modificación al párrafo 3º del artículo 3º presentada por el Senador Santiago Valencia. Dicha modificación plantea que toda la información negativa o desfavorable que se encuentre en las bases de datos, relacionada con calificaciones, entre otras, deberá ser actualizada de manera simultánea con el retiro del dato negativo o con la cesación del hecho que generó la disminución de la medición, sin que se actualice al nivel de riesgo preexistente al reporte negativo, tal como proponía la ponencia para primer debate.

### 2. Objeto del proyecto

El Proyecto de ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 1266 de 2008, fortaleciendo el derecho al hábeas data, para lo cual incorpora modificaciones en asuntos como el tiempo de permanencia en centrales de riesgo del dato negativo, la obligación de notificar al ciudadano mínimo 2 veces antes del reporte negativo en reportes de menos del 20% de un SMLMV,

la gratuidad en la consulta de la información crediticia, la protección de las víctimas de suplantación personal, así como la creación de un período de transición o amnistía para que los colombianos se pongan al día en sus deudas, entre otros asuntos.

### 3. Primer Debate

- El doctor Santiago Valencia afirma que es un buen proyecto y anuncia que radicará una proposición que busca eliminar la expresión “al nivel de riesgo preexistente al reporte” del párrafo 3º del artículo 3º, afirmando que mantener el registro histórico del reporte negativo sería beneficioso para la toma de decisiones en materia crediticia por parte de la entidad financiera y buscando que no se afecte esta dinámica por ausencia de información. Al respecto y siendo esta una cuestión polémica por relacionarse con la liberalidad de los bancos quienes manejan el ahorro público, le sugiero al doctor Valencia presentarla y a la Comisión aprobarla, con el fin de analizarla con mayor profundidad en el trámite legislativo posterior. La proposición es aprobada y constituye la única modificación hecha por la Comisión al texto de la ponencia.

- La doctora Esperanza Andrade afirma que el proyecto beneficiará a muchos colombianos que acuden a las entidades financieras y son rechazados por su historial crediticio. Asuntos como la previa comunicación al titular, la permanencia de la información –la cual ojalá fuese menor–, que la caducidad del reporte sea de 5 años, que la consulta de la información financiera sea gratuita, entre otros asuntos, son temas que requieren un apoyo mayoritario del Congreso, afirma la honorable Senadora.

### 4. Consideraciones del ponente

Es oportuno reiterar en esa ponencia las consideraciones presentadas en el texto original de la exposición de motivos del proyecto.

“Con la expedición de la Ley 1266 de 2008 se dio un gran paso en la materialización del derecho al hábeas data y la protección de los datos personales. De esta manera, nuestro país entró a ser parte de aquellos con un buen nivel en protección de datos y lo hizo más atractivo para la inversión extranjera como se ha comprobado en los años posteriores a la expedición de esta normatividad.

Desde la sanción de la mencionada norma y gracias a un trabajo mancomunado entre la academia y el cuerpo legislativo, hemos logrado determinar cuáles son las necesidades más urgentes de los colombianos en relación con la protección de datos personales en el sector financiero, además detectamos cuáles son las falencias más urgentes de corregir y en qué sentido se debe fortalecer la ley de hábeas data en este sector, por ello, el objeto de la presente ley es fortalecer la protección al derecho de hábeas data brindando más y mejores herramientas que permitan a los titulares ejercer su derecho a la autodeterminación informática,



efectivizando los actos de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que sobre ellos esté en los bancos de datos del sector financiero, comercial y crediticio.

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

La Constitución en su artículo 335 describe la actividad financiera como una actividad de interés público, es decir, que el Estado está en la obligación de regular y establecer los límites de su ejercicio, la Constitución reconoce la libertad contractual y la autonomía privada en materia de contratación. El artículo 333 C. P., indica que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Sin embargo, según el artículo 335 de la Constitución<sup>1</sup> “Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150, son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”<sup>2</sup>. El desarrollo de herramientas jurídicas que contribuyan a la democratización del crédito permitiendo que más personas puedan acceder de una manera rápida y efectiva al sector financiero y comercial para suplir necesidades y mejorar su nivel de vida, es uno de los propósitos principales que tiene el hábeas data, pues al actualizarse de manera más rápida la información de los titulares, se dinamizarán las relaciones comerciales, cumpliendo así el Estado con las obligaciones de democratización del crédito por ser esta una actividad de interés público tal como lo señala el artículo 335 de la Carta Política.

Por otra, parte luego de la radicación del proyecto de ley, en la ponencia para primer debate se expuso que:

“En cuanto a la modernización normativa para la protección de datos financieros personales. Antes de la ley 1266 de 2008, solo estaban presente los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional que profundizaban sobre el tema. (Escobar, Andrés F.; Pajarito, Mónica P. 2014: 8). Además, le dio sentido factual al artículo 15 de la Carta política que establece:

“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. (...)” (Constitución Política de Colombia, art. 15.)

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

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

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

• **Límites de la caducidad del Dato Negativo en las informaciones de carácter financiero y crediticio**

El artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, incluyó el tiempo de permanencia del dato en los casos en que se extinguen las obligaciones y aunque en un principio el proyecto de ley original buscó continuar

<sup>1</sup> Sentencia T-416 de 2007.

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia.

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

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

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

Ahora bien, disminuir el tiempo máximo de permanencia del reporte cuando la obligación es extinguida está de acuerdo con el derecho al olvido en que se funda la no perennidad de las informaciones en las bases de datos, además de dinamizar el acceso al crédito y respetar los derechos conexos al buen nombre y la dignidad, si bien el alto tribunal menciona que la permanencia del dato negativo en la central de riesgo no es un tipo de sanción, infortunadamente en nuestro país los sectores financiero y comercial han convertido este hecho en un mecanismo de presión contra el deudor y en una herramienta que deslegitima el buen nombre y la dignidad de los deudores. Que el tiempo de permanencia del dato negativo sea igual al tiempo de la mora y no al doble como se aplica en la actualidad reafirma que el reporte negativo no es un tipo de sanción, pena o castigo

desproporcionado, simplemente permite estar en concordancia y dinamizar la ley con los tiempos propios del comercio.

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

#### • Principales impactos de la Ley 1266 de 2008

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

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

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

1. **Acceso a crédito.** Ha permitido mejorar el acceso de los colombianos al crédito (Banco Mundial, 2010: 8), hecho que tiene un efecto dinamizador en la economía pues incentiva el consumo. Como se analizará más adelante, esto tiene fuertes implicaciones en el desarrollo del país: “La inclusión financiera tiene un efecto positivo contrastado sobre la desigualdad, la pobreza y el crecimiento económico” (García Alba, Jaime, 2009: 1).

2. **Sanciones.** Para el año 2014, en el marco de lo establecido por la Ley 1266 de 2008 y por la Ley 1581 de 2012, la Superintendencia de Industria y Comercio habría impuesto “(...) multas

por un total de \$1.892 millones a 46 empresas que violaron el hábeas data. Se presentaron además 4.889 quejas y se impartieron 153 órdenes administrativas de eliminación, corrección o actualización de información en bases de datos”. (Ramírez Prado, Juliana, 9 de marzo de 2015.) Más allá del efecto sancionatorio, esta situación reafirma la importancia de profundizar en la defensa del hábeas data, pues como lo evidencia la cotidianidad del consumidor financiero, es habitual el exceso de parte de los operadores, fuentes y usuarios de la información.

3. **Estándares internacionales.** Junto con la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 ha permitido al país actualizarse a la nueva realidad internacional sobre protección de información personal. Por ejemplo, significó un gran avance para la implementación de las Reglas de Heredia (reglas mínimas para la difusión de pronunciamientos judiciales en Internet), resultado estas de un pronunciamiento de la Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y comercio del año 2014, en torno a la protección de datos personales de niños, niñas y adolescentes (González-Calero, Francisco, 2014: 47-48).

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

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

La veracidad que debe estar reflejada en la administración de datos personales, obedece a principios constitucionales que protegen el buen nombre, donde las entidades administradoras de datos y fuentes son responsables de una administración que cumpla con reglas técnicas, en este sentido la Corte<sup>3</sup>, considera que:

“La calificación por alineamiento emitida por las entidades accionadas no cumple el requisito de veracidad, pues se trata de información errónea. Lo anterior, porque siguiendo las reglas de alineamiento fijadas por la Superintendencia Financiera, que serán explicadas a continuación, las entidades accionadas debían alinear su calificación a la otorgada (...). Es precisamente la falta de ajuste a la realidad en la información que suministraron las entidades accionadas a Cifin y Datacrédito

(...), cuando dichas entidades modificaron la calificación del riesgo a tipo A, las accionadas no emitieron una nueva calificación de acuerdo al reporte posterior. Así, es cierto que de conformidad con las reglas de alineamiento, las calificaciones de determinada entidad financiera deben alinearse

con las de otras entidades, cuando al menos dos de ellas establezcan una calificación de mayor riesgo, pero en el caso concreto, el riesgo desapareció en el momento en que Davivienda y Banco Popular cambiaron la calificación de riesgo a tipo A.

(...).

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

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

Con relación a la disminución en la calificación de riesgo, récord (scorings-score), o cualquier tipo de medición, es claro y bien conocido que cuando se accede de manera permanente o continua a la información en las centrales de riesgo de una persona, la calificación y el score disminuyen, afectando de manera muy seria la vida financiera

<sup>3</sup> Sentencia T-811 de 2010.



y crediticia del titular, limitando su acceso al crédito de manera directa, las disminuciones en esta calificación varían según la cantidad de veces que sea consultada la información del titular en un lapso determinado, así las cosas, si la información del titular es consultada más de una vez al mes, sea por cualquier entidad o por el mismo titular, esto es suficiente para que la calificación baje, aun sin que el titular esté o no en mora en sus obligaciones.

Si analizamos de manera más amplia este comportamiento, por demás bastante injusto, podríamos pensar que en este sentido se aplica una presunción de mala fe, completamente contraria a lo contenido en la Constitución y la ley nacional, lo anterior ya que se presume que si a una persona se le consulta de manera continua, este simple hecho hace pensar que es un deudor incumplido y por eso se le debe disminuir su calificación, la mala fe debe probarse y no se puede afectar de esta manera al titular, aprovechándose de la posición dominante ejercida por el sector financiero y por los administradores de los datos. Sobre la Buena fe la Corte Constitucional la define de la siguiente manera en la Sentencia C-426 de 1997:

“La buena fe bien puede incluirse entre los “elementos fijos e invariables que tienen el valor de dogmas eternamente verdaderos”, a los cuales se refería Josserrand en su Tratado de Derecho Civil. Sobre ella dijo la Corte Constitucional: “La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además,

el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionado por este. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe”. (Sentencia C-544 del 1° de diciembre de 1994, Magistrado Ponente, Jorge Arango Mejía. *Gaceta de la Corte Constitucional* número 12 página 41).

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

**4. Pliego de modificaciones**

Se propone para segundo debate considerar el texto del párrafo 3° del artículo 3° propuesto en la ponencia para primer debate. En este sentido, se suprime la modificación propuesta por el doctor Santiago Valencia, toda vez que la actualización del riesgo al nivel preexistente al reporte negativo, es un asunto fundamental para la recomposición de la vida crediticia de los colombianos.

Por lo demás, se propone el mismo texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado.

Texto aprobado en primer debate	Modificaciones propuestas para segundo debate
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 1266 de 2008, fortaleciendo el derecho al hábeas data.	Sin ninguna modificación
Artículo 2°. Adiciónese un literal (k) al artículo 3° de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:  k) <i>Previa comunicación al titular.</i> Para efectos de la presente ley, la previa comunicación al titular de la información se entenderá como una notificación, y se regirá por la normativa vigente sobre el tema.	Sin ninguna modificación
Artículo 3°. Modifíquese y adiciónense tres párrafos al artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, que quedará así:  <b>Artículo 13. Permanencia de la información.</b> La información de carácter positivo permanecerá de manera indefinida en los Bancos de Datos de los operadores de información. Los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, se regirán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirada de los Bancos de Datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información. El término de permanencia de esta información será igual al tiempo de mora, máximo dos (2) años, contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea extinguida la obligación.	Artículo 3°. Modifíquese y adiciónense tres párrafos al artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, que quedará así:  <b>Artículo 13. Permanencia de la información.</b> La información de carácter positivo permanecerá de manera indefinida en los Bancos de Datos de los operadores de información. Los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, se regirán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirada de los Bancos de Datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información. El término de permanencia de esta información será igual al tiempo de mora, máximo dos (2) años, contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea extinguida la obligación.

Texto aprobado en primer debate	Modificaciones propuestas para segundo debate
<p><b>Parágrafo 1°.</b> El dato negativo y los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, caducarán una vez cumplido el término de cinco (5) años, contados a partir del momento en que entre en mora la obligación, cumplido este término deberán ser eliminados de la base de datos. Lo anterior, toda vez que no se hayan iniciado acciones de cobro judicial, caso en el cual el dato caducará de inmediato una vez terminado el proceso.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En las obligaciones inferiores o iguales al veinte por ciento (20%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el dato negativo solo será reportado después de cumplirse con al menos dos notificaciones de las cuales una deberá hacerse 20 días antes de generarse el reporte.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Toda información negativa o desfavorable que se encuentre en bases de datos y se relacione con calificaciones, récord (<i>scorings-score</i>), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia, deberá ser actualizada de manera simultánea con el retiro del dato negativo o con la cesación del hecho que generó la disminución de la medición.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> El dato negativo y los datos cuyo contenido haga referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, caducarán una vez cumplido el término de cinco (5) años, contados a partir del momento en que entre en mora la obligación, cumplido este término deberán ser eliminados de la base de datos. Lo anterior, toda vez que no se hayan iniciado acciones de cobro judicial, caso en el cual el dato caducará de inmediato una vez terminado el proceso.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En las obligaciones inferiores o iguales al veinte por ciento (20%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el dato negativo solo será reportado después de cumplirse con al menos dos notificaciones de las cuales una deberá hacerse 20 días antes de generarse el reporte.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Toda información negativa o desfavorable que se encuentre en bases de datos y se relacione con calificaciones, récord (<i>scorings-score</i>), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia, deberá ser actualizada <b>al nivel de riesgo preexistente al reporte negativo</b> de manera simultánea con el retiro del dato negativo o con la cesación del hecho que generó la disminución de la medición.</p>
<p>Artículo 4°. Adiciónese el numeral 11 al artículo 8° de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>Numeral 11.</b> Reportar la información negativa de los titulares, máximo (18) meses después de hacerse exigible la obligación.</p>	Sin ninguna modificación
<p>Artículo 5°. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 10 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La consulta de la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países por parte del titular, en toda ocasión y por todos los medios será gratuita.</p> <p>La revisión continua de esta información por parte del titular o usuario no podrá ser causal de disminución en la calificación de riesgo, récord (<i>scorings-score</i>), o cualquier tipo de medición, ni podrá alterar en nada los estudios financieros o crediticios.</p> <p>En ningún caso se podrá consultar esta información para fines de toma de decisiones laborales.</p>	Sin ninguna modificación
<p>Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo.</b> El incumplimiento de la previa comunicación al titular de la información en los casos en que la obligación o cuota ya haya sido extinguida, dará lugar al retiro inmediato del reporte negativo; para los casos en que se genere el reporte sin el cumplimiento de la notificación y no se haya extinguido la obligación o cuota, se deberá retirar el reporte y cumplir con la comunicación antes de volver a realizarlo.</p>	Sin ninguna modificación
<p>Artículo 7°. Adiciónese el parágrafo 5° al artículo 14 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> El Gobierno nacional deberá promover la firma de convenios internacionales que permitan que toda información positiva, que se encuentre en bases de datos en el exterior y se relacione con, calificaciones, récord (<i>scorings-score</i>), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia de titulares colombianos radicados o residenciados en esos países, se homologue en Colombia y sea tenida en cuenta para mejorar la calificación, récord (<i>scorings-score</i>), o cualquier tipo de medición del comportamiento del titular que se utilice para la toma de decisiones y análisis de riesgo.</p>	Sin ninguna modificación

Texto aprobado en primer debate	Modificaciones propuestas para segundo debate
<p>Artículo 8°. Adiciónese el numeral 7 en el numeral II del artículo 16 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p><b>Numeral 7. De los casos de suplantación.</b> En el caso que el titular sea víctima del delito de <i>Falsedad Personal</i> contemplado en el Código Penal, y le sea exigido el pago de obligaciones como resultado de la conducta punible de la que es víctima, deberá presentar denuncia ante autoridad competente y elevar petición de corrección ante la fuente adjuntando los soportes correspondientes.</p> <p>La fuente deberá cotejar los documentos utilizados para adquirir las obligaciones, con los documentos allegados por el titular en la petición, los cuales se tendrán como prueba sumaria para probar la falsedad, la fuente deberá denunciar el delito de estafa del que ha sido víctima.</p> <p>Con la solicitud debidamente sustentada por el titular, el dato negativo, récord (<i>Scorings- Score</i>), y cualquier otro dato que refleje el comportamiento del titular, deberán ser modificados por la fuente reflejando que la víctima de falsedad no es quien adquirió las obligaciones, y se incluirá una leyenda dentro del registro personal que diga <i>-Víctima de Falsedad Personal-</i>.</p>	<p>Sin ninguna modificación</p>
<p>Artículo 9°. <i>Actualización y rectificación de los datos.</i> Las fuentes de información deberán reportar como mínimo una vez al mes al operador, las novedades acerca de los datos, para que el operador los actualice en el menor tiempo posible término.</p>	<p>Sin ninguna modificación</p>
<p>Artículo 10. <i>Régimen de transición.</i> Los titulares de la información que a la entrada en vigencia de esta ley hubieran extinguido sus obligaciones objeto de reporte, y cuya información negativa hubiere permanecido en los Bancos de Datos por lo menos seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones, serán beneficiarios de la caducidad inmediata de la información negativa.</p> <p>Los titulares que tengan extintas sus obligaciones objeto de reporte, cuya información negativa no hubiere permanecido en los Bancos de Datos al menos seis (6) meses después de la extinción de las obligaciones, permanecerán con dicha información negativa por el tiempo que les hiciera falta para cumplir los seis (6) meses, contados a partir de la extinción de las obligaciones. En el caso de que las obligaciones registren mora inferior a seis (6) meses, la información negativa permanecerá por el mismo tiempo de mora, contado a partir de la extinción de las obligaciones.</p> <p>Los titulares de la información que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los Bancos de Datos por el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de extinción de tales obligaciones. Cumplido este plazo de máximo seis (6) meses, el dato negativo deberá ser retirado automáticamente de los Bancos de Datos.</p>	<p>Sin ninguna modificación</p>
<p>Artículo 11. <i>Vigencia y derogatoria.</i> Esta ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin ninguna modificación</p>

**4. Bibliografía**

- Pulgarín, J. B. (2015). Cámara de Representantes. Obtenido de Cámara de Representantes: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=87&p\\_numero=095&p\\_consec=42908](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=87&p_numero=095&p_consec=42908)
- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. (2007). Reporte de bancarización. Recuperado de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/4389145.PDF>

- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras De Colombia. (2013). Informe de inclusión financiera. Recuperado de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/4394197.PDF>
- Escobar, Andrés F; Pajarito, Mónica P. (2014) Alcance e implicaciones del derecho al hábeas data en el comercio colombiano. (Tesis) Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.



- García Alba, Jaime -coordinador- (2009) Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina. España: Fundación Telefónica.
- Grupo del Banco Mundial. (2010). Doing business (No. 3). Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB13-Colombia-Spanish.pdf>
- Ramírez Prado, Juliana, (9 de marzo de 2015). La violación de hábeas data dejó multas por \$1.892 millones durante el año pasado. *La República*. Recuperado de: [http://www.larepublica.co/la-violaci%C3%B3n-de-habeas-data-dej%C3%B3-multas-por-1892-millones-durante-el-a%C3%B1o-pasado\\_228696](http://www.larepublica.co/la-violaci%C3%B3n-de-habeas-data-dej%C3%B3-multas-por-1892-millones-durante-el-a%C3%B1o-pasado_228696)

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 53 de 2018 Senado**, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones, con base en el texto propuesto.



LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES  
Senador de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 53 DE 2018 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dentro del registro personal que diga *-Víctima de Falsedad Personal-*.

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

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

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

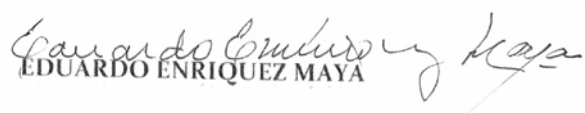
Los titulares de la información que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los Bancos de Datos por el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha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

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

  
Luis Fernando Velasco Chaves  
Senador de la República

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

  
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

El Secretario,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 53 DE 2018 SENADO**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

**Parágrafo 1°.** *El dato negativo y los datos cuyo contenido hagan referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera y, en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, caducarán una vez cumplido el término de cinco (5) años, contados a partir del momento en que entre en*

*mora la obligación, cumplido este término deberán ser eliminados de la base de datos. Lo anterior, toda vez que no se hayan iniciado acciones de cobro judicial, caso en el cual el dato caducará de inmediato una vez terminado el proceso.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Parágrafo 5°.** *El Gobierno nacional deberá promover la firma de convenios internacionales que permitan que toda información positiva, que se encuentre en bases de datos en el exterior y*



*se relacione con calificaciones, record (Scorings-Score), o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia de titulares colombianos radicados o residenciados en esos países, se homologue en Colombia y sea tenida en cuenta para mejorar la calificación, récord (Scorings-Score) o cualquier tipo de medición del comportamiento del titular que se utilice para la toma de decisiones y análisis de riesgo.*

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

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

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

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

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

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

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

tiempo de mora, contado a partir de la extinción de las obligaciones.

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

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

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley estatutaria número 53 de 2018 Senado**, por medio de la cual se modifica y adiciona la ley estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones, como consta en la sesión del día 28 de noviembre de 2018, acta número 30.

Ponente,

**PONENTE:**  
  
 LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES  
 H. Senador de la República

El Presidente,

  
 S. EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

El Secretario General,

  
 GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
 SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
 LEY NÚMERO 232 DE 2018 SENADO, 084  
 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.*

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

Fue radicado el 14 de agosto de 2017 ante la Secretaría General de la Honorable Cámara

de Representantes, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 690 de 2017 y surgió con fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al artículo 154 de la Constitución política de Colombia, responde a los términos de unidad de materia con respecto al contenido vigente sobre normatividad catastral en el territorio colombiano. Acompañan el proyecto de ley los miembros de la bancada Legislativa de Centro Democrático, conforme a las disposiciones de trámite Legislativo fundamentadas en la Ley.

El 21 de noviembre de 2017, fue aprobado por mayoría en primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de Cámara de Representantes -el 18 de abril de 2018, fue aprobado en 2° debate, por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes- se aprueba en tercer debate el 13 de noviembre de 2018, por la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República.

El proyecto de ley en comento, ha superado las discusiones por parte de los honorables Senadores y Representantes a la Cámara en cada uno de sus debates, haciendo posible su contextualización, impactos y alternativas que avalen su tránsito legislativo.

En la aprobación del Tercer Debate en Comisión Tercera del Senado de la República, se nombró una subcomisión para su estudio y análisis a través de la cual, surgieron revisiones y contenidos, materializados en el texto definitivo que se dirige al Cuarto Debate en la Honorable Plenaria del Senado de la República.

Contó con una amplia participación de los sectores inmersos en los procesos catastrales de las ciudades de Barranquilla, Medellín, Cali y Bogotá, así mismo se incluyeron ajustes y recomendaciones sobre la exclusión de predios por clasificación de uso de suelos y sobre aquellos cuya intervención afecta directamente la fórmula de cálculo catastral.

## II. Objeto del Proyecto de ley

El proyecto de ley aquí tratado, tiene por objeto modificar las normas que en materia de Impuesto Predial y catastro rigen en Colombia, a la luz de las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, Decreto número 2879 de 2001, Ley 1450 de 2011, y demás consideraciones legales en la materia. Con el fin de buscar mayor consistencia en la aplicación de un tributo sobre la propiedad raíz.

De acuerdo a las disposiciones del proyecto de ley, se entiende su objeto, inmerso en el artículo 2° de su estructura normativa, encausada por el principio de modificación del Impuesto Predial como sigue:

Artículo 2°. “Límite impuestos prediales. Independiente del valor del catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el Impuesto Predial no podrá crecer más del 100%

del Índice de Precios al Consumidor (IPC) + 8 pp, que para estos efectos fija el (DANE) cada año”.

## III. Marco Jurídico y Jurisprudencial

El proyecto de ley expone de forma sucinta la relación jurídica, basado en la estructura actual impositiva que sobre la materia ejercen las leyes 14 de 1983, 44 de 1990, Decreto 2879 de 2001, Ley 1450 de 2011, entre aquellas que por significar bases de tributación Nacional sobre la propiedad raíz determinan los efectos directos sobre el Impuesto Predial.

## IV. Estructura del proyecto de ley

Se compone de cuatro (4) artículos, incluida la vigencia así:

El artículo 1° corresponde a la naturaleza y vigencia de los avalúos catastrales respetando la norma legal actual exigente sobre la materia, sin modificación de la estructura, manteniendo constantes los criterios y normas de inscripción. El artículo 2° modifica el límite sobre el ajuste de impuestos prediales donde, el Impuesto Predial no podrá exceder el 100% del IPC fijado por el DANE + 8 pp, como partida de incremento sobre el valor final del impuesto. Este artículo contiene el efecto directo sobre la modificación de que trata el título del presente Proyecto de ley y para sus efectos legales, determina un ajuste nominal, proyectado en el tiempo y fijo en los valores prediales.

Dispone el artículo 2° de una inclusión de las familias clasificadas en los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea de hasta 135 SMMLV, un incremento anual del Impuesto Predial que no supere el 10% del IPC.

Además, se incluyen unas restricciones sobre las que el artículo 2° no se aplicará.

Al artículo 3° Surte unas modificaciones, sugeridas por la subcomisión de estudio, a través de las cuales: se aclara e incluyen *todos los municipios, distritos y entidades territoriales en general*; y la aplicación de la ley surtirá efectos para los 5 años contados a partir de la sanción presidencial.

El artículo 4° corresponde a la vigencia y fundamento de la ley tan pronto sea sancionada.

## V. Consideraciones del Ponente

El impuesto sobre la propiedad raíz ha sido en Colombia uno de los temas tributarios que más sobresale por la metodología aplicada al índice de medición del mismo. Razón suficiente para determinar una alta inflexibilidad en lo que corresponde a la categoría predial diferenciada entre zonas urbanas y rurales, así como de aquello que implica la categoría de Distritos, municipios y aplicación del tributo en el territorio nacional.

Por esta razón, la metodología aplicada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), ha presentado variaciones significativas desde el año 1990 hasta el año 2014, con la consecuente normalización de una metodología probabilística,

acentuada en la utilización del índice de valoración predial IVP. No obstante de la trayectoria del Impuesto Predial en Colombia, la expresión técnica del mismo ha dado para un sinnúmero de debates en torno a la estructura impositiva sobre la que funciona dicho impuesto.

Citando los estudios del Banco de la República, contenidos en documento técnico de la subgerencia de estudios económicos<sup>1</sup> se tiene que:

“El Impuesto Predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha centrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento del avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales, su evolución puede verse afectada por una serie de factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente sobre el recaudo” Iregui A. Melo M & Ramos J. (2004) pág. 6.

En este orden de ideas, el Impuesto Predial es una de las principales fuentes de recaudo en las ciudades y municipios que conforman cada una de los Departamentos a nivel nacional. Su estructura, dependen del ajuste de precios al consumidor (IPC) por efectos de nivel de contribución sobre la propiedad raíz.

La Ley 44 de 1990 estableció la unificación del Impuesto Predial Unificado (IPU) por medio de la cual quiso transferir a los municipios la obligación de recaudo sobre la base metodológica de cálculo del mismo, al respecto, en su artículo 1° definió las consideraciones generales a través de las cuales estableció el marco jurídico de entonces.

**Artículo 1°. Impuesto Predial Unificado.**

A partir del año de 1990, fusionase en un solo impuesto denominado “Impuesto Predial Unificado”, los siguientes gravámenes: a) El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto número 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985, y 75 de 1986; b) El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto número 1333 de 1986; c) El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9ª de 1989; d) La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989.

Con respecto a la Ley 44 de 1990, el DANE, en su análisis sobre el índice de Valoración Predial, se refirió como sigue:

“Hasta el año de 1995, el reajuste de los avalúos de los predios habitacionales se hacía bajo la Ley 44 de 1990, en un porcentaje determinado por el Gobierno no inferior al 70% ni superior al 100%. Entre el año de 1996 y 1999 este reajuste se hizo con base en la Ley 242 de 1995, en la que se define que el reajuste a los avalúos catastrales para predios formados no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el que se define dicho incremento. Si los predios no han sido formados el aumento podrá ser de hasta el 130% de dicha meta.

Ya en el año 1999 el criterio utilizado para determinar el porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales de los predios habitacionales urbanos del país se daba exclusivamente con base en la meta de inflación fijada por el Banco de la República, enmarcada en las normas, y con el criterio de que los precios de los predios del país tendrían un crecimiento positivo y cercano a la inflación esperada”.

Ya en la Ley 1450 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en su artículo 23, se establece para el Impuesto Predial:

El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“Artículo 4°. La tarifa del Impuesto Predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

Así mismo, en la Ley 44 de 1990, se estableció la base de ajuste incremental del Impuesto Predial, contenida en el artículo 8° a partir del IPC ajustado cada año por el DANE.

Artículo 8°. *Ajuste anual de la base.* El valor de los avalúos catastrales se ajustará anualmente a partir del 1° de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido

<sup>1</sup> El Impuesto Predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. Ana María Iregui B. Ligia Melo B. Jorge Ramos F. 2004.



entre el 1° de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Adicionalmente, la Ley 242 de 1995, en su artículo 6° modificó el artículo 8° de la Ley 44 de 1990 así:

*Artículo 6°. Modificación del artículo 8° de la Ley 44 del 18 de diciembre 1990. El artículo 8° de la Ley 44 de 1990 quedará de la siguiente forma:*

*Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1° de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.*

*En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta el 130% de la mencionada meta.*

*Parágrafo 1°. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.*

*Parágrafo 2°. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el DANE, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario.*

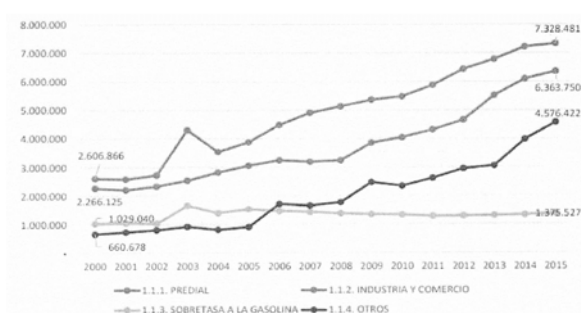
No obstante de lo anterior, el Impuesto Predial a tendido hacia un comportamiento de incrementos superiores a la base establecida por la metodología implementada por el (DANE) a través del índice de Valoración predial, convirtiendo al Impuesto Predial en un impuesto sobre la propiedad raíz que afecta directamente la capacidad de pago de los dueños de vivienda a nivel nacional, experimentando una escalada NO progresiva por rango de viviendas en Colombia. De forma tal, que tanto en municipios como en ciudades intermedias y capitales, el pago del impuesto alcanza incrementos de tipo inequitativo, al punto de argumentarse como una carga impositiva confiscatoria sobre la capacidad de pago de los propietarios de finca raíz.

Según Montaña. M.<sup>2</sup> (2016) en Colombia, “el Impuesto Predial padece una gran debilidad causada por la falta de actualización de los catastros, que deberían ofrecer información correcta de base de predios, como la valuación inmobiliaria, que son insumos muy importantes a efectos de lograr su efectiva recaudación. Excepcionalmente, solo ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquia cuentan con catastro descentralizado, lo que les permite tener una base catastral más aproximada a la realidad de sus predios, con una base

*tributaria también cercana a la realidad predial y valores inmobiliarios que permitan recaudar el impuesto conforme a las condiciones reales de los predios objeto del tributo. Los demás municipios deben acogerse a la información con la que cuenta el Catastro Nacional, manejado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para lo cual deben contratar los servicios catastrales, con objeto de actualizar sus bases de datos durante cada vigencia fiscal” [...].*

A 2015, según el informe de desempeño fiscal de los departamentos y municipios, generado por el DNP, el Impuesto Predial como componente de ingresos agregado de los municipios a nivel nacional, representa un peso porcentual del 32.4%, junto con industria y comercio 37.3% pesan en la función de ingreso tributario el 69.7%, con un promedio de participación del 25% de toda la carga impositiva, incluyendo sobretasa a la gasolina, licores y otros.

### Gráfico 1. Evolución del Recaudo Tributario Municipal



Fuente: Informe de desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2015.

Departamento Nacional de Planeación DNP.

Según DNP, desde el año 2000, (en la gráfica) hasta 2015, el Impuesto Predial sumó 6.3 billones de pesos, con un crecimiento del 300% en los 15 años comprendidos. Solo predial, e industria y comercio, pueden explicar la mayor cuota de aporte a los ingresos corrientes de los departamentos y municipios del país. Ahora bien, si el Catastro funcionara al 100% de su actualización, sin interrupciones o brecha de los impuestos, supondríamos una tendencia más suavizada del Impuesto Predial, con mejores ajustes sobre el incremento anual de este tributo.

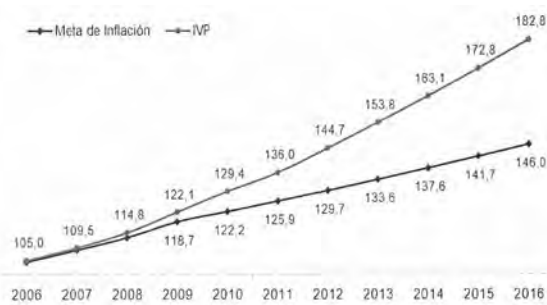
Para el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) al año 2012, el recaudo del Impuesto Predial había incrementado en 236.9%, reflejándose en aumentos anuales promedio del 12.9%, con una responsabilidad del IGAC sobre este impuesto, del 67% a la fecha.

Para efectos del presente proyecto de ley, se pone en consideración la brecha existente entre el Impuesto Predial y el crecimiento de la renta de los hogares colombianos, ya que en 17 años desde que la tendencia del predial inició su crecimiento potencial, los salarios no han alcanzado a ajustarse en una proporción superior, debido a

<sup>2</sup> Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe (2016). Pág. 117.

las contradicciones entre el costo de oportunidad generado por el comportamiento de la inflación y el incremento de los costos laborales al interior del mercado laboral colombiano. No obstante, el peso sobre la propiedad de activos físicos residenciales, representados por la finca raíz, sí ha sido ampliamente afectado por el efecto regresivo implícito en los ajustes prediales anuales.

**Gráfico 2. Brecha de ajuste entre avalúo catastral, meta de inflación e IVP (Índice de Valoración Predial)**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Conpes 3859 de 2016.

En este caso, el Conpes 3859, según el gráfico, establece la brecha sobre la cual el IVP se ajusta con respecto al avalúo catastral, de acuerdo a la inflación, que por cierto, evidencia en principio, el comportamiento natural del cálculo por IVP sobre la disponibilidad de cifras catastrales, sin embargo, la información, al ser incompleta y concentrada, no refleja la veracidad del ajuste, dando por sentado que bajo la ilusión del impuesto, se entendería un incremento superior del Impuesto Predial, dadas las cifras de valorización predial utilizadas por el DANE.

Aunque en principio, pareciera no tener nada que ver, el efecto de cálculos con información incompleta, restringe el ajuste equitativo entre la base gravable del Impuesto Predial (que es la valorización catastral), con las condiciones de ingreso y distribución de la renta de los hogares colombianos. Hecho por el cual, incluso con tasas de inflación a la baja, el predial va a sobrepasar el límite para compensar la pérdida de eficiencia relativa en la brecha con el IVP.

De otro lado, la brecha puede presentarse por la asimetría con que se ordena la información catastral con respecto al rango de incremento por salarios mínimos, uno de los problemas más comunes, debido a que la territorialidad del tributo puede presentar dinámicas diferentes en los municipios, sobre todo en aquellos de menor categoría, tal como lo expone Iregui A. Melo M. & Ramos J. (2004) “en la práctica, los Concejos asignan estas tarifas teniendo en cuenta una gama amplia de criterios, que varían entre los diferentes municipios del país. Los criterios más comunes son:

- Rangos de avalúo calculados a partir de salarios mínimos.
- Tarifas únicas por municipios o por tipo de predio, bien sea urbano o rural.
- Destino económico o uso del predio (por ejemplo, industrial, comercial, institucional, residencial, lotes).
- Rangos de área (hectáreas) para predios rurales.
- Rangos de avalúos (por tamaño o valor) para predios urbanos.
- Estratos socioeconómicos para el sector residencial urbano (en algunos municipios se utiliza la estratificación para predios comerciales e industriales)”.

Lo que hasta el momento se ha hecho, es una estructura indicativa que además de tener en cuenta el cálculo del IVP (Índice de Valoración Predial), la inflación, el salario mínimo y la actualización catastral, ha venido en detrimento de la disponibilidad de recursos sobre los propietarios de vivienda tanto urbana como rural, al contar con incrementos que van por encima del ajuste del salario en una tasa del 23% anual. Es decir, el incremento del Impuesto Predial al año, equivale 2.3 veces el ajuste del salario en la vigencia. A pesar de la utilización del rango de inflación, el predial mantiene una mayor velocidad de ajuste, por la presencia de restricciones en la actualización catastral.

El Departamento Nacional de Planeación, a través de la elaboración del índice de desempeño fiscal, aproxima las cifras de recaudo municipal, que de acuerdo al gráfico 3 muestran una tendencia creciente en el nivel de recaudo en los impuestos: Predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina.

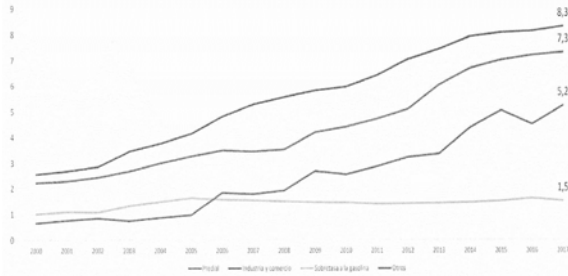
El impuesto de industria y comercio y el Impuesto Predial son las dos fuentes de recaudo con mayor participación en el agregado municipal, representando en 2017, 8.3 billones para el primero y 7.3 billones en el segundo. Lo que explica la alta relación de dependencia de estos dos tributos en la dinámica fiscal de los municipios.

Vuelve a tomar relevancia la observación sobre la capacidad de administración de las finanzas territoriales en medio de la autonomía que les ofrece el Estado, debido a que principalmente, los municipios se financian con predial e industria y comercio, los dos tributos más competitivos de su estructura impositiva.

En lo concerniente a este proyecto de ley, no existe ninguna injerencia directa que se sobreponga a las metodologías de cálculo

predial ni a las formas de valoración predial o actualización catastral. El tributo sigue siendo el mismo, con ajustes indexados al IPC.

### Gráfico 3. Recaudo tributario municipal 2016-2017



Fuente: DNP 2018 índice de desempeño fiscal 2017.

### El Proyecto de ley no afecta la actualización catastral

Dado que el proyecto de ley, mantiene intactas las consideraciones sobre la actualización catastral y la fórmula de cálculo sobre la técnica de valoración, lo que busca en todo su contexto es “reducir las externalidades negativas ocasionadas por sobreexposición del valor final cobrado a los propietarios de finca raíz a través del Impuesto Predial al final de la función de cálculo contenida”.

En otras palabras; busca el proyecto, reducir el impacto en los ingresos de los propietarios a partir de una norma transitoria, de 5 años de duración que reduzca las tensiones de pago, sin afectar el modo técnico de la función de cálculo del impuesto, la cual puede en todo momento funcionar a plenitud, con una variable de precios ajustada a los cambios del IPC producido en la función de ingreso de los contribuyentes.

Se pone a consideración de los honorables senadores de la República el presente texto de exposición de motivos con tránsito a IV debate en la plenaria.

De los Senadores,

**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional

### Proposición

Con fundamento en lo expuesto por este proyecto de ley y de acuerdo a la designación como Ponente del **Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara**, “por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial” Rindo Ponencia Favorable para que continúe su tránsito legislativo al Segundo Debate en la Plenaria del Senado de la República.

De los Senadores,

**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2018 SENADO, 084 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Avalúos Catastrales.* Los catastros se seguirán rigiendo por las normas legales existentes sobre la materia; por lo tanto, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización, se mantendrán vigentes.

Artículo 2°. *Límite del Impuesto Predial Unificado.* Independientemente del valor de catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior; para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral en los últimos 5 años, el Impuesto Predial Unificado generado por los procesos de conservación y actualización no podrá crecer más del 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) por el período comprendido entre octubre y octubre del año anterior que para tales efectos fije el DANE, más 8 puntos porcentuales (PP).

Para el caso de los predios que se actualizan por primera vez, o no hayan sido sujeto de actualización catastral en los últimos 5 años, el Impuesto Predial Unificado, no podrá crecer más del 50% con relación al impuesto del año anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 SMMLV, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 10% del IPC.

Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

1. Los Terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su Impuesto Predial.



4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.

5. Esta limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.

Artículo 3°. *Aplicación.* Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial por un período de cinco (5) años.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio del límite de impuesto contemplado en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990 y el artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993.

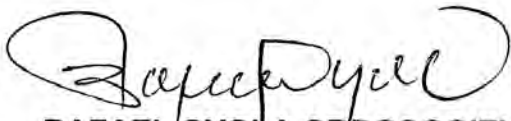
De los Senadores,



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional  
PONENTE.

Bogotá, D. C., 10 de marzo de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para Segundo Debate del **Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para segundo Debate, consta de catorce (14) folios.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 13 DE NOVIEMBRE DE 2018 PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2018 SENADO, 084 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Avalúos catastrales.* Los catastros se seguirán rigiendo por las normas legales existentes sobre la materia; por lo tanto, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización, se mantendrán vigentes.

Artículo 2°. *Límite del Impuesto Predial Unificado.* Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior; para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral en los últimos 5 años, el Impuesto Predial Unificado generado por los procesos de conservación y actualización no podrá crecer más del 100% de la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) por el período comprendido entre octubre y octubre del año anterior que para tales efectos fije el DANE, más 8 puntos porcentuales. (PP).

Para el caso de los predios que se actualizan por primera vez, o no hayan sido sujeto de actualización catastral en los últimos cinco (5) años, el Impuesto Predial Unificado, no podrá crecer más del 50% con relación al impuesto del año anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 SMMLV, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobre pasar el 100% del IPC.

Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:

1. Los Terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su Impuesto Predial.
4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.
5. Esta limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que

hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción.

Artículo 3°. *Aplicación.* Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su sanción presidencial por un período de cinco (5) años.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Lo previsto en este artículo, se aplicará sin perjuicio del límite de impuesto contemplado en el artículo 6° de la ley 44 de 1990 y el artículo 155 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Bogotá, D. C., 13 de noviembre de 2018

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del **Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado con modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 13 del 13 de noviembre de 2018. Anunciado el día 7 de noviembre del año en curso.

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA  
Presidente

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES  
Ponente

  
RAFAEL OYULA ORDOSGOITIA  
Secretario General

**INFORME PRESENTADO POR LA  
SUBCOMISIÓN PARA EL ESTUDIO EN  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 232 DE 2018 SENADO, 084  
DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Avalúos Catastrales.* Los catastros se seguirán rigiendo por las normas legales existentes sobre la materia; por lo tanto, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización, se mantendrán vigentes.

Artículo 2°. *Límite del Impuesto Predial Unificado.* Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del

artículo anterior; para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral en los últimos 5 años, el Impuesto Predial Unificado generado por los procesos de conservación y actualización no podrá crecer más del 100% de la variación del índice de precios al consumidor (IPC) por el periodo comprendido entre octubre y octubre del año anterior que para tales efectos fije el DANE, más 8 puntos porcentuales (PP).

Para el caso de los predios que se actualizan por primera vez, o no hayan sido sujeto de actualización catastral en últimos cinco (5) años, el Impuesto Predial Unificado, no podrá crecer más del 50% con relación al impuesto del año anterior.

Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta 135 SMMLV, el incremento anual del Impuesto Predial, no podrá sobrepasar el 100% del IPC.


*Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para:*

1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.
2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.
3. Los predios que utilicen como base gravable el autoavalúo para calcular su Impuesto Predial.
4. Los predios cuyo avalúo resulta de la autoestimación que es inscrita por las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales.

Artículo 3°. *Aplicación.* Para todos los Distritos, municipios y entidades territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir del 31 de diciembre 2018 con una temporalidad de cinco (5) años, hasta el 31 de diciembre de 2023.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Lo previsto en este artículo, se aplicará sin perjuicio del límite de impuesto contemplado en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990 y el artículo 155 del Decreto Ley 1421 de 1993.

De los honorables Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional Permanente.

**GERMAN HOYOS GIRALDO**

Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional Permanente.

**GUSTAVO BOLIVAR MORENO**

Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional Permanente.



**DAVID BARGUIL ASSIS**  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional Permanente.



**RICHARD AGUILAR VILA**  
Senador de la República  
Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Aprobado 13-11-18

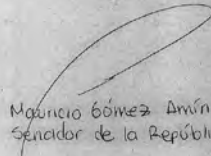
Bogotá, noviembre 6 del 2018.

Honorable senador  
Rodrigo Villalba Mosquera  
Presidente  
Comisión Tercera  
Senado de la República  
Ciudad.


Proposición

Se propone adicionar ~~adicionar~~ el numeral 5 al párrafo del artículo segundo de la siguiente manera: Esta limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción. (P.T.C. 232/18)

Cordialmente.



Mauricio Gómez Amín  
Senador de la República.




Ciro Ramírez

PROPOSICIÓN

Modifíquese el artículo 3º del proyecto de ley nº 238/18 Senado - 084/17 Cámara, el cual tendra así:

Artículo 3º. Aplicación - Para todos los municipios, municipios y capitales territoriales en general; la presente ley tendrá aplicación a partir de su expedición y periodo de cinco (5) años.



Ciro Ramírez

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2018 SENADO, 196 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

MIN-8000

Bogotá, D. C.

Honorable Senadora

**MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL**

Doctora

Secretaria Comisión Quinta

Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Concepto Jurídico de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al **Proyecto de ley número 251 de 2018 Senado, 196 de 2017**

**Cámara**, por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetadas doctoras:

Cordial saludo, en atención al asunto de la referencia nos permitimos remitir los comentarios frente al Proyecto de ley número 251 de 2018 Senado, 196 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones, de conformidad con las funciones y competencias asignados en la Ley 99 de 1993; en concordancia con lo dispuesto en el Decreto ley 3570 de 2011, en los siguientes términos.

Este Ministerio en el año 2012, publicó la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, la cual se define como el proceso por el cual se planifican, ejecutan y monitorean las acciones para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, en un escenario, social y territorial definido y en diferentes estados de conservación,



con el fin de maximizar el bienestar humano, a través del mantenimiento de la resiliencia de los sistemas socioecológicos a escalas nacional, regional, local y transfronteriza.

Como resultado de la adopción de dicha política entre los años 2012 y 2016 se formuló el Plan de Acción de Biodiversidad, que contempla metas a mediano, corto y largo plazo y el cual fue publicado en el año 2017 por este Ministerio en conjunto con el Instituto Alexander von Humboldt y el PNUD.

Iniciativa Colombiana de Polinizadores (ICP) (Documento en diagramación), documento que se socializó con diferentes especialistas a nivel nacional en el tema de polinizadores. Esta iniciativa tiene como objetivo promover y orientar la gestión integral de los polinizadores para asegurar el servicio ecosistémico de la polinización en Colombia, a través, de la generación de conocimiento, valoración del servicio, conservación, restauración y monitoreo de los hábitats de los polinizadores, el fortalecimiento de capacidades, participación e incorporación en la toma de decisiones, considerando las dimensiones político, normativa, social, cultural y técnico científica.

Así mismo, en el marco de la Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES), dentro de los objetivos y productos previstos en el programa de trabajo de la Plataforma (2014-2018) uno de ellos es la realización de una evaluación temática, por vía rápida, de la polinización; polinizadores y producción de alimentos. Esta tarea reunió a expertos de todo el mundo (incluyendo Colombia) para recopilar la información existente sobre diversidad y estado de los polinizadores, la dinámica de la polinización, factores que generan cambios en el servicio de polinización, efectos que causan la disminución y el déficit de polinizadores en el bienestar humano y respuestas para enfrentar estos cambios, valor económico y no económico de la polinización.

Recientemente (febrero 26 de 2016) se aprobó el reporte final, elaborado por un equipo de 77 expertos de todo el mundo. Tanto el informe final como el resumen ejecutivo para los responsables de formular políticas a nivel nacional (SPM), se presentaron en la Sesión Plenaria de IPBES y fueron evaluados y aprobados por representantes de las 124 naciones que hacen parte de la Plataforma Intergubernamental (IPBES) en Kuala Lumpur (Malasia) <http://www.ipbes.net/plenary/ipbes-42>.

De acuerdo con Iniciativa Colombiana de Polinizadores (Capítulo Abejas4), en los últimos años se ha documentado un acelerado declive del servicio de polinización silvestre, gratuito y espontáneo, con el riesgo de alcanzar una crisis de polinización a nivel global. Científicos, políticos y el público en general han mostrado su

preocupación al respecto (Aizen y Harder 2009) e incluso instancias globales como el IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) ha lanzado una evaluación urgente al respecto, que deberá entregar resultados en febrero de 2016. Los factores conductores que amenazan a los polinizadores, y el servicio ecosistémico que prestan se han documentado principalmente a la abeja europea *Apis mellifera*, distribuida hoy en todos los continentes excepto en la Antártida y a los abejorros del género *Bombus*, que han sido introducidos en más de 11 países en el sur y Norteamérica, Australasia y Asia (Stout y Morales, 2009).

Esos factores incluyen en la pérdida y la fragmentación de los hábitats naturales, como se mencionó antes, los disturbios causados por el incremento en el uso de pesticidas y herbicidas, predominio de monocultivos que sacrifican diversidad floral, la propagación de patógenos, virus y parásitos por prácticas productivas y comerciales, la introducción de polinizadores y plantas normativas que generan competencia desfavorable; y finalmente, el cambio climático (Lautenbach et al., 2012).

Así mismo, en la ciudad de Medellín, Antioquia, marzo 24 de 2013, en el marco de la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica (COP-13) Colombia se hizo parte de la coalición de voluntades sobre polinizadores internacionales impulsada por Países Bajos, que tiene como propósito incentivar acciones para la protección y conservación, de polinizadores a través de la implementación de diversas estrategias.

Adicional a lo anterior, en nuestro ordenamiento jurídico se han consagrado diversas normas y lineamientos, en múltiples disposiciones en relación con la protección de humedales y los nacimientos de agua. A continuación, señalamos los más importantes:

- Numeral 23 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene entre otras funciones la de adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las previsiones que sean del caso para defender especies en extinción o en peligro de serlo.

- Ley 165 de 1994, *por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la diversidad biológica”*.

- Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.

A continuación, procederemos a analizar cada uno de los artículos del proyecto de ley, así:

ARTICULADO	COMENTARIO
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto la conservación, protección, propagación, investigación y uso sostenible de las abejas, desarrollo de la apicultura y los polinizadores, que siendo animales e insectos útiles a la comunidad, a la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en general, se consideran estratégicos para el país y son prioritarios dentro de la política rural y ambiental.</p> <p>Para ello, las políticas públicas y la ejecución de proyectos y programas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora y consolidar al sector de las abejas y la apicultura como un componente estratégico en la seguridad y soberanía alimentaria del país y la conservación del ecosistema, tendrán prelación en la asignación de recursos dentro de los planes y programas de desarrollo, en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de la entidades territoriales.</p>	<p>Se propone el siguiente texto:</p> <p>La presente ley tiene por objeto la conservación, protección, propagación, investigación y uso sostenible y promoción de la meliponicultura y la apicultura de algunas especies de polinizadores y sus hábitats, así como para la especie <i>Apis mellifera</i>.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Definiciones.</i></p> <p><b>d) Cría de abejas:</b> Conjunto de actividades desarrolladas para el cultivo de especies de abejas nativas presentes en el territorio nacional, incluyendo las labores propias de la apicultura y meliponicultura.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Definiciones.</i></p> <p><b>d) Cría de abejas.</b> Conjunto de actividades desarrolladas para el cultivo de especies de abejas nativas y <i>Apis mellifera</i> presentes en el territorio nacional, incluyendo las labores propias de la apicultura y meliponicultura.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Definiciones.</i></p> <p>f) Miel de abejas: Se entiende por miel de abejas la sustancia dulce natural producida por abejas obreras a partir del néctar de las plantas o de secreciones de partes vivas de las plantas o de excreciones de insectos succionadores de plantas que quedan sobre partes vivas de plantas, que las abejas recogen, transforman; y combinan con sustancias específicas propias, y depositan, deshidratan, almacenan y dejan en el panal para que madure y añeje.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Definiciones.</i></p> <p>f) Miel: Se entiende por miel de abejas la sustancia dulce natural producida por abejas obreras (<i>Apis mellifera</i> y abejas sin aguijón) a partir del néctar de las plantas o de secreciones de partes vivas de las plantas o de excreciones de insectos succionadores de plantas que quedan sobre partes vivas de plantas, que las abejas recogen, transforman y combinan con sustancias específicas propias y depositan, deshidratan, almacenan y dejan en el panal para que madure y añeje.</p>
<p>g) <b>Meliponicultura.</b> El conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas del género melipolína orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios.</p>	<p>g) <b>Meliponicultura.</b> El conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas sin aguijón de distintos géneros.</p>
<p>j) <b>Polinización:</b> Proceso relacionado con la dispersión de las microsporas en el ciclo de vida de las plantas con flores. Consiste en el transporte del grano de polen hasta el estigma de una flor de la misma especie. Esta transferencia generalmente requiere un vector de polen, el cual puede ser un agente abiótico como el viento o el agua, o un agente biótico, es decir, un polinizador.</p>	<p>Se sugiere eliminar estas dos definiciones teniendo en cuenta que estas se encuentran en la Iniciativa Colombiana de Polinizadores (documento en diagramación).</p>
<p>k) <b>Polinizadores:</b> para efectos de la presente ley, los polinizadores son agentes bióticos silvestres o de cría que fungen como vector animal y se encargan de facilitar el proceso de polinización a través del transporte del polen al estigma de las flores, el cual concluye con la fertilización de la planta y su reproducción.</p>	
<p>q) <b>Zona de concentración de polinizadores:</b> Áreas del territorio nacional que brindan las condiciones necesarias para la habitación y reproducción de los polinizadores silvestres sin riesgo de verse afectados por actividades humanas y que pueden ser declaradas por las autoridades competentes.</p>	<p>Se sugiere eliminar estas tres definiciones teniendo en cuenta que:</p> <p>Los polinizadores (abejas, aves, murciélagos, mamíferos, moscas, polilla, mariposas) son organismos que habitan todo el territorio nacional y tienen sus propios hábitats. Viven en bosques naturales, zonas rurales, urbanas, praderas, etc.</p>
<p>r) <b>Zonas significativas de producción de polinizadores:</b> Áreas del territorio nacional donde se registra la presencia de apiarios y/o grandes concentraciones de polinizadores cultivados o criados.</p>	<p>No es posible hablar de una zona de reserva de polinizadores puesto que ellos son indispensables para las labores de polinización de plantas silvestres y cultivadas distribuidas a lo largo y ancho del país. Así que se considera que este concepto no es correcto.</p>
<p>s) <b>Zonas de refugio para polinizadores:</b> Áreas que mantienen los productores agropecuarios en el marco de sus cultivos para asegurar la alimentación y el refugio de polinizadores.</p>	<p>Las abejas (diversas especies), que son los principales polinizadores viven en todas las regiones naturales de Colombia y en alturas que van desde el nivel del mar hasta los 4 mil m. de altura.</p> <p>Y si hablamos de apicultura, los apicultores tienen sus apiarios en diversas regiones del país. Las abejas de cada región están adaptadas a las mismas zonas y si relacionamos esto con polinización de cultivos, no se ve cómo la concentración de apiarios en una determinada zona del país pueda prestar los servicios de polinización eficientes para los diversos cultivos.</p>

ARTICULADO	COMENTARIO
<p>Artículo 3°. <i>Sistema Nacional para la Protección de los Polinizadores, el Desarrollo de la Cría de Abejas y la Apicultura (SNAP)</i>. Créase el Sistema Nacional de Protección de Abejas, Desarrollo de la Apicultura y Polinizadores, el cual será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El SNAP es un sistema público intersectorial que está integrado por las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos que inciden en la conservación de los agentes polinizadores contemplados en la presente ley y en la producción, distribución y comercialización de los productos de las abejas en el territorio nacional; así como por los entes públicos, privados o mixtos, y demás actores que desarrollen o promuevan actividades productivas, científicas, tecnológicas o de innovación para el sector, la preservación de los polinizadores y fomentar la cría de abejas.</p>	<p>Se sugiere eliminar este artículo teniendo en cuenta que lo que se busca con la ley es la protección a todos los polinizadores, la creación de este sistema no aplicaría.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Consejo Superior del SNAP</i>. Créase el Consejo Superior del SNAP como el organismo asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en todos los aspectos que se relacionen con el SNAP, articulado con la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores. Sus funciones son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Articular las acciones necesarias para la realización del Censo Nacional Apícola y su respectiva actualización cada diez (10) años.</li> <li>2. Promover e implementar acciones de investigación, restauración y conservación de flora que soporta la población de polinizadores que habitan las áreas rurales y urbanas del territorio nacional.</li> <li>3. Gestionan participativamente la caracterización de las especies de abejas y otros polinizadores, determinando los servicios ambientales que brindan a los ecosistemas para diseñar programas tendientes a su conservación y propagación.</li> <li>4. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del país a través la regulación del servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios y el desarrollo de incentivos para los apicultores y criadores de abejas por el servicio ambiental de polinización.</li> <li>5. Formular los lineamientos y directrices técnicas para la identificación de las zonas de concentración de polinizadores con base en los criterios de conservación y protección ambiental que para el efecto suministre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</li> <li>6. Formular los lineamientos y directrices técnicas para la identificar y delimitar las zonas significativas de producción de polinizadores, con base en los criterios e instrumentos de planificación del suelo rural aportados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial y el Esquema de Ordenamiento Territorial de cada municipio.</li> <li>7. Gestionar las acciones tendientes para controlar la aplicación de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, en las áreas circundantes a las zonas de concentración y significativas de producción de polinizadores, mediante protocolos de evaluación del riesgo y la elaboración de estudios e investigaciones que permitan determinar los efectos de la industria agroquímica sobre las poblaciones de abejas y los agentes polinizadores de los que trata la presente ley. En caso de encontrarse evidencia científica y concluyente que demuestre el envenenamiento o muerte de abejas y polinizadores por la acción de determinados Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, la Autoridad Nacional Competente restringirá su uso en el territorio colombiano.</li> <li>8. Promover programas y proyectos de interacción entre los sectores agropecuario y apícola.</li> </ol>	<p>Se sugiere hacer el siguiente ajuste, al artículo:</p> <p>Artículo 4°. <i>Consejo Superior para la Protección de los Polinizadores, el Desarrollo de la Cría de Abejas y la Apicultura</i>. Créase el Consejo Superior como el organismo asesor en todos los aspectos que se relacionen la conservación, protección, propagación, investigación y uso sostenible de los polinizadores incluyendo <i>Apis mellifera</i> al igual que el fomento de la apicultura y la meliponicultura, y cuyas funciones serán reglamentadas en un término hasta de un (1) año.</p> <p>Se sugiere eliminar las funciones teniendo en cuenta el nuevo enfoque del presente artículo, es decir, la protección de los polinizadores.</p>



ARTICULADO	COMENTARIO
<p>9. Promover e implementar las acciones de investigación, desarrollo tecnológico, formación, gestión del conocimiento, transferencia de tecnología, capacitación e innovación, protección sanitaria y fitosanitaria y de inocuidad, a través de las entidades competentes que permitan a los criadores de abejas y apicultores optimizar su actividad.</p> <p>10. Articular de manera efectiva las disposiciones de la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores con el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) creado por la Ley 1876 de 2017 o la norma que lo reemplace o sustituya.</p> <p>11. Articular la investigación y desarrollo tecnológico sectorial con las acciones de formación y capacitación del Sistema Nacional de Educación, para contribuir con la generación de capacidades y competencias en innovación de los criadores de abejas, desarrollo de la apicultura y conservación de los polinizadores.</p> <p>12. Las autoridades municipales deberán incluir en sus planes de ordenamiento territorial, y desarrollo instrumentos y planes de protección y conservación de polinizadores en zonas urbanas.</p>	
<p>Artículo 5°. <i>Integración del Consejo.</i> El Consejo Superior del SNAP estará conformado así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Viceministro delegado, quien lo presidirá.</li> <li>2. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su Viceministro, delegado.</li> <li>3. El Ministro de Salud y Protección Social o su Viceministro delegado.</li> <li>4. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su Viceministro delegado.</li> <li>5. El Ministro de Educación o su Viceministro delegado.</li> <li>6. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o un Subgerente Nacional delegado.</li> <li>7. Al Director General del Instituto Alexander von Humboldt o su delegado.</li> <li>8. Un representante de los criadores de abejas y apicultores que serán elegidos según los criterios y procedimientos establecidos en la reglamentación de la presente ley.</li> <li>9. Un representante del sector agropecuario escogido a través de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) que tengan vínculos con la producción de abejas.</li> </ol> <p>Parágrafo. Los miembros del Consejo Superior de SNAP se reunirá al menos una vez cada seis (6) meses y podrá invitar a sus sesiones a distintos actores, públicos y privados, cuando considere pertinente.</p>	<p>Teniendo en cuenta los cambios arriba señalados se sugiere realizar los siguientes ajustes:</p> <p><b>Artículo 5°. Integración del Consejo. El Consejo Superior para la Protección de los Polinizadores el Desarrollo de la Cría de Abejas y la Apicultura</b> estará conformado así:</p> <p>El Ministro de Agricultura, Desarrollo Rural su Viceministro delegado, quien lo presidirá.</p> <p>El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su Viceministro delegado.</p> <p>El Ministro de Salud y Protección Social o su Viceministro delegado.</p> <p>El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su Viceministro delegado.</p> <p>El Ministro de Educación o su Viceministro delegado.</p> <p>El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario (IGAC) o un Subgerente Nacional delegado.</p> <p>Un representante de los criadores de abejas y apicultores que serán elegidos según los criterios y procedimientos establecidos en la reglamentación de la presente ley.</p> <p>El Representante de las Universidades públicas y privadas, o su delegado.</p> <p>El Presidente de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales o su delegado.</p> <p>Los Directores de los Institutos de Investigación adscritos, y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o sus delegados.</p> <p>Un representante del sector agropecuario, escogido a través de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), que tengan vínculos con la producción de abejas.</p> <p>Parágrafo. Los miembros del Consejo Superior se reunirán al menos una vez cada seis (6) meses, y podrá invitar a sus sesiones a distintos actores públicos y privados, cuando lo considere pertinente.</p>

ARTICULADO	COMENTARIO
<p>Artículo 6°. <i>Protección de abejas y polinizadores.</i> Para efectos de proteger y preservar a los polinizadores y abejas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía para el manejo y preservación de los nidos y enjambres de abejas y estrategias de protección y conservación de polinizadores.</p> <p>Las acciones, planes y estrategias, que se formulen en la guía de manejo y preservación y las estrategias de protección y conservación deberán armonizarse y hacer parte integral del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y articularse con las diversas instancias de orientación y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.</p> <p>Parágrafo. La guía para el manejo y preservación deberá contener los lineamientos para el correcto proceso de conocimiento, manejo y reducción del riesgo de la presencia de abejas y otros polinizadores en áreas urbanas y rurales diferentes a su hábitat natural y las disposiciones relativas a las autoridades e instituciones a nivel municipal que tengan a su cargo la atención de esos incidentes y emergencias.</p>	<p>Se sugiere modificar el articulado en el siguiente sentido:</p> <p>Artículo 6°. <i>Iniciativa Colombiana de Polinizadores.</i> Adoptar la Iniciativa Colombiana de Polinizadores, cuyo objetivo es promover y orientar la gestión integral de los polinizadores para asegurar el servicio ecosistémico de la polinización en Colombia, a través de la generación de conocimiento, valoración del servicio, conservación, restauración y monitoreo de los hábitats de los polinizadores el fortalecimiento de capacidades; participación e incorporación en la toma de decisiones, considerando dimensiones políticas, normativa, social, cultural y técnico-científicas. Los ejes temáticos señalados en esta iniciativa son:</p> <p>a) Eje I: Generar conocimiento relacionado con la identificación, distribución, biología de las especies polinizadoras, el servicio ecosistémico de polinización y riesgo de extinción priorizando especies nativas;</p> <p>b) Eje II: Caracterizar económica y no económicamente el servicio ecosistémico de la priorización en Colombia;</p> <p>c) Eje III: Mantener, asegurar y restaurar hábitats para los polinizadores a través de buenas prácticas y la promoción de conservación de ecosistemas naturales y diversificación de agroecosistemas, áreas urbanas e industriales;</p> <p>d) Eje IV: Formular, fortalecer e implementar procesos dirigidos a la sensibilización, concienciación, apropiación y capacitación de la sociedad sobre la importancia de los polinizadores y la polinización como servicio ecosistémico;</p> <p>e) Eje V: Incorporar dentro de los instrumentos de política pública y en escenarios de toma de decisiones la gestión sostenible de los polinizadores y del servicio de polinización.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores.</i> Créase la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores, como parte integral del SNAP que estará dirigida a incorporar la gestión y uso sostenible de las abejas, desarrollo de la apicultura, regulación del servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios y conservación de los agentes polinizadores de los que trata la presente ley, con el fin de implementar un adecuado control a la utilización de los plaguicidas químicos de uso agrícola en áreas circundantes a las zonas de conservación definidas en el literal q) del artículo 2° de la presente ley, y el manejo y control de factores que afectan la salud de las abejas como la presencia de enfermedades, plagas o parásitos, pérdida de hábitat y malnutrición, ocasionada por control a la deforestación y gestión del cambio climático.</p> <p>Parágrafo 1°. Los programas, proyectos y demás acciones emanadas de la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores deberán contemplar estrategias de manejo para la protección, y conservación de los agentes polinizadores que se localicen en áreas urbanas del territorio nacional.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá coordinar la implementación de la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores.</p>	<p>Se sugiere modificar el artículo de la siguiente manera:</p> <p><u>Artículo 7°. Del manejo de enjambres en áreas urbanas y rurales.</u> Para efectos del manejo de enjambres, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá expedir en un término de (2) dos años de la entrada en vigencia de la presente ley, una guía para el manejo <u>la cual deberá</u> contener los lineamientos para el proceso de conocimiento, gestión y reducción del riesgo de enjambres en áreas urbanas y rurales; y las disposiciones relativas a las autoridades e instituciones a nivel municipal que tengan a su cargo la atención de esos incidentes y emergencias.</p>

ARTICULADO	COMENTARIO
<p>Artículo 8°. <i>La polinización es un servicio ecosistémico protegido en forma prevalente por la ley.</i> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará estudios técnicos periódicos para estimar el estado de la polinización en el país, su importancia ambiental y económica y los factores que amenazan a los polinizadores. Los resultados de dichos estudios deberán ser presentados al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura y serán publicados en la página web del Ministerio.</p> <p>Parágrafo. Las instituciones y/o profesionales contratados para la elaboración de los estudios técnicos periódicos del Estado de polinización, deberán acreditar la idoneidad técnica, trayectoria y experiencia en los términos que para el efecto reglamente el Consejo Superior del SNAP.</p>	<p>Se sugiere eliminar porque se incluye la adopción de la Iniciativa Colombiana de Polinizadores (en diagramación).</p>
<p>Artículo 9°. <i>Incentivos para la conservación de polinizadores.</i> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará incentivos económicos y de fomento para el establecimiento de zonas de refugio que aseguren la alimentación y hábitat de los polinizadores y abejas, mediante la conservación de flora nativa y el establecimiento de colmenas.</p> <p>Parágrafo. Los términos y características de los incentivos económicos y de fomento, las condiciones de acceso y acreditación de requisitos para ser beneficiario, serán reglamentados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los 6 meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Se sugiere eliminar porque se incluye la adopción de la Iniciativa Colombiana de Polinizadores (en diagramación).</p>
<p>Artículo 10. <i>De la producción Agropecuaria.</i> En las áreas destinadas a actividades agropecuarias que colinden con las zonas de conservación de polinizadores y zonas significativas de producción de polinizadores, la Autoridad Nacional Competente deberá realizar un efectivo registro y control de Buenas Prácticas Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano o animal, así como la certificación de buenas prácticas apícolas y protección a polinizadores.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dispondrá de los instrumentos y mecanismos para que los productores agropecuarios que requieran la certificación de Buenas Prácticas Apícolas y Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano o animal, puedan acceder a esa acreditación. De igual manera, los apicultores que requieran la certificación en buenas prácticas apícolas tendrán acceso a los mismos instrumentos que para el efecto disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Parágrafo. En las áreas de producción agropecuaria que colinden con las zonas de conservación de polinizadores y zonas significativas de producción de polinizadores se prohíbe, so pena del procedimiento sancionatorio ambiental, la aplicación de sustancias codificadas, y de insumos agroquímicos que no cuenten con su respectivo registro de plaguicida.</p>	<p>Se sugiere eliminar porque se incluye la adopción de la Iniciativa Colombiana de Polinizadores (en diagramación).</p>
<p>Artículo 11. Ante la denuncia de un caso de envenenamiento y/o mortandad de abejas, de manera coordinada la ANLA y el ICA, previa cadena de custodia orientarán el procedimiento y protocolo de diagnóstico para la determinación de los factores químicos y los agentes biológicos que causaron la afectación a las colmenas, de producción comercial o a las especies no explotadas y económicamente como abejas nativas y demás polinizadores y bióticos. Estos diagnósticos deberán ser practicados por veterinarios certificados y confirmados por laboratorios inscritos ante el ICA.</p> <p>Parágrafo. Los funcionarios de las autoridades competentes que omita este encargo incurrirán en falta grave y le serán atribuibles las sanciones estipuladas en la ley y el reglamento a que haya lugar.</p>	<p>Ante la denuncia de un caso de envenenamiento y/o mortandad de abejas de manera coordinada la ANLA y el ICA, previa cadena de custodia, orientarán el procedimiento y protocolo de diagnóstico para la determinación de los factores químicos y los agentes biológicos que causaron afectación a las colmenas de producción comercial o a las especies no explotadas económicamente como abejas nativas, y demás polinizadores bióticos. Estos diagnósticos deberán ser practicados por veterinarios, biólogos, zootecnistas, agrónomos o entomólogos certificados y confirmados por laboratorios inscritos ante el ICA.</p>



ARTICULADO	COMENTARIO
<p>Artículo 12. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable del fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura en el territorio nacional, para lo cual, en concordancia con sus entidades adscritas y vinculadas, implementará políticas, programas y proyectos tendientes a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Designar en las entidades que correspondan los aspectos relacionados con la oferta de apicultura y meliponicultura, programas que garanticen la sostenibilidad del proceso y la sanidad de las abejas, regulación de la movilidad de colmenas, su ubicación, la producción de material genético y demás procesos productivos susceptibles de normalización.</li> <li>2. Fomentar el incremento de la producción en términos de aumentar el número de colmenas y aumentar los promedios de producción colmena al año.</li> <li>3. Implementar programas que garanticen la sanidad de las abejas y la inocuidad de los productos de la colmena.</li> <li>4. Facilitar los servicios de asistencia técnica y créditos de fomento a los apicultores.</li> <li>5. Desarrollar programas de selección y mejoramiento genético.</li> <li>6. Estimular en el sector agrario proyectos de producción limpia, producción orgánica, manejo integrado de plagas y otros sistemas de producción aptos para la supervivencia de los polinizadores y compatibles con la apicultura y la cría de abejas.</li> <li>7. Promover un adecuado esquema de seguro que proteja a los apicultores y productores apícolas por incendios, hurto, y daños a terceros.</li> <li>8. Que las autoridades competentes, con fundamento en el principio de solidaridad, dispongan de auxilios para apicultores y criadores de abejas afectados en su actividad apícola por desastres naturales.</li> <li>9. Promover la creación de focos y líneas programáticas de investigación a cargo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia) y entidades que hagan parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigación que comprendan: selección de abejas, tecnología de la producción, profilaxis y control de las enfermedades de las abejas, economía y organización de los apiarios, tecnología del procesamiento de los productos apícolas, divulgación de la información científico-técnica y su aplicación, capacitación en Buenas Prácticas Apícolas y emprendimiento en sector de las abejas y apicultura.</li> <li>10. Apoyar la implementación de programas de ciencia tecnología e innovación para el fortalecimiento de la producción transformación y comercialización de los productos de las abejas, bajo un enfoque de investigación-acción participativa donde el productor sea el factor principal en el proceso.</li> <li>11. Fomentar la apicultura y la cría de abejas como un componente importante de la agricultura familiar.</li> </ol>	<p>Se sugiere lo siguiente:</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de sus competencias, serán responsables del fomento y del desarrollo de la apicultura y meliponicultura respectivamente, en el territorio nacional, para lo cual, en concordancia con sus entidades adscritas y vinculadas, implementarán políticas, programas y proyectos.</p> <p>Parágrafo. Para ello, las políticas públicas y la ejecución de proyectos y programas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores y sus hábitats; al igual que la promoción de la meliponicultura y la apicultura, tendrán prelación en la asignación de recursos, dentro de los planes y programas de desarrollo, en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales.</p>
<p>Artículo 13. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará el programa de compensación económica por muerte de abejas por contaminación ambiental no intencionada.</p> <p>Los niveles de compensación del daño emergente, condiciones que verifiquen el carácter fortuito de la contaminación ambiental, mecanismos de acceso al programa por parte del apicultor afectado y los criterios de participación, serán definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Teniendo en cuenta lo arriba propuesto se sugiere eliminar este artículo.</p>

ARTICULADO	COMENTARIO
<p>Artículo 14. Es responsabilidad de todos los apicultores y criadores de abejas del país, implementar las Buenas Prácticas Apícolas y cosechar y manipular sus productos según criterios técnicos para garantizar su inocuidad.</p>	<p>Se propone el siguiente texto: Artículo 15. Es responsabilidad de todos los apicultores, meliponicultores y criadores de abejas del país, implementar las Buenas Prácticas Apícolas y cosechar y manipular sus productos según criterios técnicos para garantizar su inocuidad.</p>
<p>Artículo 15. El SNAP incentivará y propenderá por el desarrollo de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Campañas, ferias y eventos para incentivar el consumo de productos de las abejas y para la sensibilización e información a la comunidad acerca de la importancia de la protección de las abejas y otros polinizadores en los ecosistemas y el aseguramiento de la soberanía alimentaria.</li> <li>2. La inclusión de productos de las abejas en el menú de compras estatales, para el consumo en escuelas, asilos, batallones, y otras instituciones públicas, a través de las agremiaciones regionales vigentes legalmente registradas.</li> <li>3. Programas transversales al sector agropecuario para mejorar la infraestructura actual de cosecha y aprovechamiento de los productos de las abejas.</li> </ol>	<p>Se sugiere eliminar porque se incluye la adopción de la Iniciativa Colombiana de Polinizadores (en diagramación).</p>

En los anteriores términos, se emite el presente concepto.

Cordialmente,

Firmado por: RICARDO JOSE LOZANO PICÓN

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible Fecha firma: 01/03/2019 9:49:31 COT

**RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2019 CÁMARA, 227 DE 2019 SENADO**

*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*

**APORTES DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN A LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022<sup>1</sup>**

**Contenido:**

1. **Inclusión de nuevos artículos**
2. **Propuesta de ajuste y comentarios al artículo 114 propuesto por el Gobierno**

1. **Inclusión de nuevos artículos**

TÍTULO II

CAPÍTULO II

**Mecanismos de ejecución del plan**

SECCIÓN I

**PACTO POR LA LEGALIDAD:  
SEGURIDAD EFECTIVA Y JUSTICIA  
TRANSPARENTE PARA QUE TODOS  
VIVAMOS CON LIBERTAD Y EN  
DEMOCRACIA**

SUBSECCIÓN 6

LEGALIDAD - OTRAS DISPOSICIONES

**Artículo 85. Objetivos generales y específicos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1951 de 2019, el cual quedará así:

**Artículo 2°. Objetivos generales y específicos.** Por medio de la presente ley se reconocen y actualizan los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado en materia del desarrollo del conocimiento científico, tecnológico y de innovación, que consolidan los avances hechos por las Leyes 29 de 1990 y 1286 de 2009, mediante los siguientes objetivos generales y específicos:

**OBJETIVOS GENERALES (...)**

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS - Adicionar**

*10. Apoyar técnica y financieramente , junto con el Ministerio de Educación Nacional y otras entidades gubernamentales comprometidas con el avance de la CTI en Colombia, la suscripción nacional a bases de datos de las editoriales más reconocidas internacionalmente y a otras iniciativas colaborativas, de tal manera que Colombia fortalezca la visibilidad internacional de sus avances en CTI y para que los estudiantes, investigadores, profesores y egresados de las IES, y las comunidades científicas de los institutos y centros de investigación puedan acceder al conocimiento científico de punta.*

SECCIÓN III

**PACTO POR LA EQUIDAD: POLÍTICA SOCIAL MODERNA CENTRADA EN LA**

<sup>1</sup> Equipo Técnico Ascún- Agenda Legislativa Ascún 11-03-2019. Incluye ajuste en artículo bases de datos y propuesta de ajuste del artículo 114. V5.

FAMILIA, EFICIENTE, DE CALIDAD Y  
CONECTADA A MERCADOS

SUBSECCIÓN 1

EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

**Artículo Nuevo.**

**Fomento a la educación superior.** El Gobierno nacional fortalecerá los esquemas de financiación de la educación superior pública y privada, y definirá estrategias para fomentar la oferta pertinente, incrementar acceso en condiciones de equidad, construir nuevas rutas de excelencia y favorecer el desarrollo físico y tecnológico de las instituciones con miras a su transformación a las exigencias de la cuarta revolución industrial.

**Artículo nuevo.**

**Programa para el acceso con calidad y pertinencia a programas virtuales, a distancia y semipresenciales de educación superior.** Créase el programa para promover y facilitar el acceso con calidad y pertinencia a la educación superior, en programas virtuales, a distancia y semipresenciales, que respondan prioritariamente a las necesidades de las regiones y poblaciones vulnerables, el cual se desarrollará con recursos del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones definirá la política y reglamentará la implementación del programa para fortalecer la modalidad y ampliar la oferta.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, podrá utilizar los recursos de este programa para otorgar estímulos a las IES con buen desarrollo académico para desarrollar e implementar la oferta en modalidad virtual.

**Artículo Nuevo.**

**Reconocimiento Internacional del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.** El Ministerio de Educación Nacional generará los mecanismos necesarios para el reconocimiento internacional del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la educación superior de Colombia, que permita el reconocimiento internacional de programas e instituciones colombianas, articular condiciones de calidad con lineamientos internacionales y promover la acreditación internacional de programas e instituciones.

**Artículo Nuevo.**

**Internacionalización de la oferta educativa, científica y tecnológica de Colombia.** El Gobierno nacional definirá e implementará una estrategia nacional para la internacionalización de la oferta educativa, científica y tecnológica, encaminada al reconocimiento de Colombia como destino académico y científico, garantizando articulación intersectorial, por medio de un Conpes se

establecerá los lineamientos para la puesta en marcha de la estrategia.

SUBSECCIÓN 2.

EQUIDAD EN EL TRABAJO

**Artículo Nuevo. Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC).**

Créase el Sistema Nacional de Cualificaciones para orientar la oferta educativa en los distintos niveles del Marco Nacional de Cualificaciones adoptado para Colombia. La institucionalidad y gobernanza del SNC garantizará el uso y actualización permanente del Marco Nacional de Cualificaciones y el desarrollo de los instrumentos que requiere el SNC, incluyendo el sistema de acumulación y transferencia de créditos académicos, los mecanismos para la definición de sectores en los cuales se adelantarán estudios de necesidades de capital humano, los mecanismos de actualización y generación de los catálogos de cualificaciones, así como la construcción y sostenibilidad del sistema de información que soporte el SNC.

Incorporar como actores clave en la institucionalidad y puesta en marcha del Sistema Nacional de Cualificaciones, además de los Ministerios de Educación Nacional, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Industria y Comercio, Colciencias, al SENA, y a los Representantes de las instituciones de educación superior, dadas las distintas orientaciones de las ofertas formativas y la diversidad de necesidades educativas,

**Propuesta de ajuste al primer párrafo artículo 114.**

**Artículo 114. Subsistema de formación para el trabajo.** Se crea el subsistema de formación para el trabajo estructurado con los lineamientos definidos por el Sistema Nacional de Cualificaciones para atender las necesidades del sector productivo, en los niveles que determine el Marco Nacional de Cualificaciones. Los oferentes de este subsistema son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH) y las Instituciones de Educación Superior con oferta de formación para el trabajo y los demás oferentes que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.

**2. Comentarios al artículo 114**

**Artículo 114. Formación para el trabajo.** Se crea el subsistema de formación para el trabajo por competencias como parte de la oferta en el Sistema Nacional de Cualificaciones (1). Esta formación se estructurará en diversos niveles de complejidad, desde los iniciales hasta los más avanzados (2), de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Sus ofertas son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH), las Instituciones de Educación



Superior con oferta de formación para el trabajo y los demás oferentes que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.

El Gobierno nacional, con el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Trabajo, definirá la estructura, las condiciones y mecanismos del Subsistema de formación para el trabajo y de sus procesos de aseguramiento de calidad. Para ello, se definirán las competencias de cada uno de estos dos ministerios. El Ministerio del Trabajo reglamentará la oferta y los niveles de ETDH y el SENA. (3)

Las condiciones y mecanismos del subsistema de aseguramiento de la calidad del subsistema de evaluación y certificación en competencias laborales, en el sector público (4), será reglamentado por el Ministerio del Trabajo.

Parágrafo. El subsistema nacional de normalización de competencias junto con el Marco Nacional de Cualificaciones serán referentes de los programas de la formación para el trabajo por competencias.

**Notas**

1. Se crea el subsistema de formación para el trabajo por competencias como parte de la oferta en el Sistema Nacional de Cualificaciones.

El Sistema Nacional de Cualificaciones es un sistema orientador de la oferta. Los niveles de formación los define el Marco Nacional de Cualificaciones que adopte Colombia.

2. Esta formación se estructurará en diversos niveles de complejidad, desde los iniciales hasta los más avanzados.

En los Marcos Nacionales de Cualificaciones, la formación para ocupaciones y para trabajo se ubica por lo general en niveles 3 y 4. Hablar de formación avanzada en formación para el trabajo genera confusión.

3. El Ministerio del Trabajo reglamentará la oferta y los niveles de ETDH y el SENA.

El SENA tiene oferta de educación superior y esta se regula y orienta por el MEN.

4. El subsistema nacional de normalización de competencias junto con el Marco Nacional de Cualificaciones serán referentes de los programas de la formación para el trabajo por competencias.

Se sugiere aclarar su alcance para no confundir con el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

**SUBSECCIÓN 5**

**EQUIDAD EN LOS TERRITORIOS**

**Artículo Nuevo.**

*Participación de las IES regionales en el desarrollo departamental y regional. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales, promoverán la participación de las IES regionales en el desarrollo y apropiación de conocimiento aplicado al crecimiento productivo y económico regional. Para ello se incluirá en los planes de desarrollo departamental y regional, un capítulo específico para propuestas en educación superior.*

*Los organismos del sector de educación de las entidades territoriales contarán con la participación y acompañamiento técnico y científico de la IES locales y regionales, con el fin de implementar las acciones orientadas al cumplimiento del plan departamental y municipal de desarrollo, incluyendo el aporte y seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según las necesidades de la población y del sistema ambiental.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 115 - miércoles 13 de marzo de 2019

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 237 de 2019 Senado, por el cual se dignifica la práctica rural (Servicio Social Obligatorio) en Colombia para el personal de bacteriología, enfermería, medicina y odontología y se dictan otras disposiciones. .... 1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y aprobado al proyecto de ley estatutaria número 53 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones. .... 7

Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y definitivo al proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial. ... 18

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al proyecto de ley número 251 de 2018 Senado, 196 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 26

Concepto jurídico de la Asociación Colombiana de Universidades al proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. .... 34