



# 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° 697

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

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002  
y otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 15 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 15. Constitución.** Las organizaciones de acción comunal estarán constituidas, según el caso, de acuerdo con los índices de población y características de cada región o territorio.

**Parágrafo.** En el territorio de las Juntas de Vivienda Comunitaria se podrán constituir juntas de acción comunal cuando hayan sido habitadas la mitad más uno de las viviendas sin tener que esperar hasta que la Junta de Vivienda Comunitaria se liquide.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 23 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 23. Afiliación.** Constituye acto de afiliación, la inscripción directa en el libro de afiliados, hecho que se oficializará con la firma o huella del peticionario.

**Parágrafo 1º.** Es obligación del dignatario, ante quien se solicita la inscripción, o quien haga sus veces, inscribir al peticionario, a menos que, según los estatutos, exista justa causa para no hacerlo, situación que deberá resolver el comité conciliador dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Si dentro de este término no hay pronunciamiento alguno, se inscribirá automáticamente al peticionario.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 27 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 27.** Órganos de *Dirección, Administración y Vigilancia.* De conformidad con el número de afiliados o afiliadas y demás características propias de cada región, los organismos comunales determinarán los órganos de dirección, administración y vigilancia con sus respectivas funciones, los cuales podrán ser entre otros los siguientes:

- a) Asamblea General;
- b) Asamblea de Delegados;
- c) Asamblea de Residentes;
- d) Consejo Comunal;
- e) Junta Directiva;
- f) Comité Asesor;
- g) Comisiones de Trabajo;
- h) Comisiones Empresariales;
- i) Comisión Conciliadora;
- j) Fiscalía;
- k) Secretaria General;
- l) Secretaría Ejecutiva;
- m) Comité Central de Dirección;
- n) Directores Provinciales;
- o) Directores Regionales;
- p) El Comité de Fortalecimiento a la Democracia y Participación Ciudadana y Comunitaria.

**Parágrafo 1º.** Como órgano consultivo para la toma de decisiones que afecten o sobrepasen la cobertura de los intereses exclusivos de los organismos de acción comunal de primer grado, y como órgano para la toma de decisiones de carácter general en las que participen los afectados, se podrá convocar a la asamblea de residentes en la cual participarán, con derecho a voz y voto, además

de los afiliados al organismo de acción comunal respectivo, las personas naturales con residencia en el territorio de organismos de acción comunal y con interés en los asuntos a tratar en la misma.

**Parágrafo 2°.** Las asambleas de residentes, constituyen una instancia oficial a través de la cual las administraciones municipales podrán socializar, debatir, y consultar sus planes y proyectos con la comunidad y hacer las respectivas rendiciones de cuentas.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 31 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 31. Procedimiento de elección de los dignatarios.** La elección de dignatarios de los organismos de acción comunal será hecha por los órganos de la misma o directamente por los afiliados, según lo determinen los estatutos y conforme al procedimiento que estos establezcan, bien sea por asamblea de los afiliados o de delegados.

**Parágrafo 1°.** Mínimo quince (15) días calendario antes de la elección de dignatarios, para cualquier organismo de acción comunal, la junta directiva de cada organización designará, reglamentará e instalará, según sus estatutos, un tribunal de garantías, integrado por tres (3) afiliados a la misma, quienes ni deben aspirar, ni ser dignatarios.

**Parágrafo 2°.** En los estatutos debe especificarse la fecha límite antes de elecciones para inscribir afiliados en el libro de afiliados. De no consagrarse en los estatutos, la fecha límite para inscribir afiliados será de mínimo 15 días calendario antes de la elección.

**Parágrafo 3°.** Las funciones y los mecanismos de elección se estipularán en los estatutos. De todas maneras, la asignación de cargos será por cuociente y en por lo menos cinco (5) bloques separados a saber: directivos, delegados, secretarías ejecutivas, o comisiones de trabajo, fiscal y conciliadores.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 32 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 32. Fechas de elección dignatarios.** A partir del 2001 la elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal se llevará a cabo en el tercer año siguiente a aquel en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales, en las siguientes fechas:

- a) Junta de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria, el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de julio del mismo año;
- b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de septiembre del mismo año;
- c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de noviembre del mismo año;

- d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente.

**Parágrafo 1°.** Cuando sin justa causa no se efectúe la elección dentro de los términos legales la autoridad competente podrá imponer las siguientes sanciones:

- a) Suspensión del registro hasta por 90 días;
- b) Desafiliación de los miembros o dignatarios.

Junto con la sanción se fijará un nuevo plazo para la elección de dignatarios cuyo incumplimiento acarreará la cancelación del registro.

**Parágrafo 2°.** Cuando existiera justa causa, fuerza mayor o caso fortuito, para no realizar la elección, el organismo de acción comunal podrá solicitar autorización para elegir dignatarios por fuera de los términos establecidos. La entidad gubernamental que ejerce el control y vigilancia, con fundamento en las facultades desconcentradas mediante las Leyes 52 de 1990 y 136 de 1994, puede otorgar el permiso hasta por un plazo máximo de dos (2) meses.

**Parágrafo 3°.** Cuando la elección de dignatarios de los organismos de acción comunal coincida en el respectivo mes con la elección de corporaciones públicas, Presidente de la República, gobernadores o alcaldes municipales, la fecha de elección se postergará para el último sábado o domingo del mes siguiente.

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 34 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 34. Dignatarios de los organismos de acción comunal.** Son dignatarios de los organismos de acción comunal, los que hayan sido elegidos para el desempeño de cargos en los órganos de dirección, administración, vigilancia, conciliación y representación.

**Parágrafo 1°.** Los estatutos de los organismos de acción comunal señalarán las funciones de los dignatarios.

**Parágrafo 2°.** Para ser dignatario de los organismos de acción comunal se requiere ser afiliado.

**Parágrafo 3°. Incompatibilidades:**

- a) Entre los directivos, entre estos y el fiscal o los conciliadores no puede haber parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, o ser cónyuges o compañeros permanentes. Casos especiales en lo rural, podrán ser considerados por el organismo comunal de grado superior;
- b) En la contratación y/o en la adquisición de bienes muebles o inmuebles, regirá la misma incompatibilidad con quien(es) se pretenda realizar el acto;
- c) El representante legal, el tesorero o el secretario de finanzas, el vicepresidente y el

fiscal deben ser mayores de edad y saber leer y escribir;

- d) El administrador del negocio de economía solidaria no puede tener antecedentes de sanciones administrativas o judiciales;
- e) Los conciliadores de los organismos de grado superior, deben ser delegados de distintos organismos afiliados.

**Parágrafo 4°.** En los municipios con una población superior a los cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán a los presidentes de los organismos de acción comunal que no estén adscritos al sistema de seguridad social, su vinculación a este con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Lo anterior sin que implique estar vinculado con el respectivo municipio.

**Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 64 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 64.** El registro de personería jurídica, inscripción de estatutos, nombramiento de dignatarios o administradores, libros, disolución y liquidación, certificación de existencia y representación y registro de los organismos de acción comunal, se realizará ante las entidades que ejercen control y vigilancia sobre los organismos comunales, de conformidad con la Ley 136 de 1994, hasta tanto el Gobierno nacional en concertación con las organizaciones comunales estructure una cámara de registro para organizaciones comunales y solidarias.

**Parágrafo 1°.** Regláméntese, a través del Ministerio del Interior, en el término de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley y en concertación con las organizaciones de acción comunal la Cámara de Registro para Organizaciones Comunales y Solidarias.

**Artículo 8°.** Modifíquese el artículo 70 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 70.** Los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable. Los afiliados a los organismos comunales que participen activamente en el ejercicio de actividades económicas de la organización podrán percibir estímulos especiales y participación de los beneficios.

**Parágrafo 1°.** Las Empresas sociales que constituyan las organizaciones de Acción Comunal harán su registro como persona jurídica ante la entidad de vigilancia, inspección y control con la misma identificación legal de la Junta.

**Parágrafo 2°.** Las administraciones municipales y departamentales apoyarán con recursos humanos y materiales a los organismos de acción comunal para el buen funcionamiento de estos.

Dentro de este apoyo se garantizará el auxilio en transporte para los directivos y afiliados de los organismos de acción comunal.

**Artículo 9°.** Modifíquese el parágrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:

Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los organismos de acción comunal con el fin de ejecutar obras, contratar la ejecución de bienes y servicios, así:

Los Departamentos hasta por la suma de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera hasta por ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 10.** Modifíquese el parágrafo 5° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:

Los denominados convenios solidarios de que trata el parágrafo 3° del presente artículo también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

Las entidades del orden nacional podrán celebrar convenios solidarios hasta por la suma de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 11.** Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 el cual quedará así:

**Parágrafo 6°.** La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– reglamentará lo relativo a la expedición de garantías en relación con los convenios celebrados con los organismos de acción comunal al igual que la estructuración del proceso de contratación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) en un término no mayor a un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 12. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Representante a la Cámara por Antioquia,

*Esteban Quintero Cardona.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia garantiza, por medio de su artículo 38, el derecho a asociarse libremente con el propósito de desarrollar las distintas actividades que se realizan en sociedad. De esta forma, las asociaciones comunales se presentan como aquellas organizaciones sociales de carácter civil que proyectan la participación ciudadana en el manejo, colaboración, administración, cooperación

y asistencia de las comunidades. Adicionalmente, debe resaltarse que son el camino interlocutorio entre los gobiernos en el orden nacional, departamental y municipal con cada uno de los administrados y, por ende, conocen de primera mano las necesidades básicas insatisfechas de la población. Estas son las primeras en ser llamadas a proponer soluciones frente a sus problemáticas.

Conforme a lo anterior, en el artículo 1° de la norma fundamental, se previó la idea de una sociedad pluralista fundada en la solidaridad, facilitando la participación de todos en las decisiones que los afectan; así, no existe duda que la sociedad civil es uno de los actores principales en el proceso de participación democrática, principalmente a través de las organizaciones y entidades cívicas autónomas. Es por ello que el Estado debe fomentar y promover la participación de la sociedad civil, ya sea actuando como veedor o en la toma de decisiones basadas en las soluciones de la colectividad a la que se pertenece.

De conformidad con lo anterior, se habla de la acción participativa, tal y como lo reconoce la Corte Constitucional<sup>1</sup>:

...De este recorrido queda en claro que el desarrollo comunitario –del cual son expresión los organismos de acción comunal–, es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario...

Con base en lo anterior, la Ley 743 de 2002, de coautoría del exsenador Rubén Darío Quintero Villada, desarrolla lo referente a los organismos de acción comunal. En este orden de ideas, el presente proyecto de ley, de autoría del abajo firmante y quien ha venido liderando la iniciativa, el Representante a la Cámara por Antioquia Esteban Quintero Cardona y otros congresistas de la República tienen como objetivo actualizar y modificar determinadas disposiciones de la norma en cuestión. Norma que, como se ha expuesto, es de trascendental importancia para la sociedad civil y comunitaria de Colombia.

La Ley 743 de 2002 es el principal marco jurídico de las organizaciones de acción comunal. Acá se plantea la definición del organismo comunal; se clasifica en cuatro categorías jerárquicas; se

establece la forma de constituirse; se exponen las particularidades para hacerse miembro y el proceso de elección de sus directivos; así mismo, se dice cómo son tomadas las decisiones y se expresa el régimen económico y fiscal de estas organizaciones, entre otros asuntos relacionados. En este sentido, se define la acción comunal como “una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”<sup>2</sup>.

El nacimiento de esta figura para la asociación comunitaria de las personas en Colombia se remonta 60 años atrás. Por lo anterior, es una expresión de organización y colaboración de gran tradición y con el mayor número de afiliados por todo el territorio del Estado colombiano. “Según información del Ministerio del Interior, a noviembre de 2018, Colombia contaba con 63.833 Organizaciones de Acción Comunal, conformadas por aproximadamente 6.498.32 residentes en todo el territorio nacional”<sup>3</sup>. Esto se traduce en que más del 13% de la población en el país voluntariamente se afilia a una organización para trabajar por su territorio, participar de la cosa pública y contribuir en los diferentes procesos locales que llevan bienestar a sus comunidades. A continuación, se presenta un gráfico que expone, con información adicional, lo anteriormente planteado<sup>4</sup>:



Como bien se dijo, este proyecto de iniciativa parlamentaria tiene como propósito establecer determinados cambios a la normatividad vigente. Esto se hace necesario toda vez que es una ley que cuenta con más de 15 años de vigencia y por ende la misma debe adaptarse a las condiciones y exigencias actuales de los organismos comunales u organizaciones de acción comunal. Las modificaciones a la Ley 743 de 2002 propuestas en el presente proyecto de ley se fundamentan en una revisión detallada, con el Ministerio del Interior y los actores comunales de carácter local y nacional, de las disposiciones que debían estar acorde a las dinámicas y a los procesos actuales de los organismos de acción comunal. Lo anterior, debido a que la norma en cuestión ha podido consolidarse,

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 126 de 2016. Tomado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-126-16.htm>

<sup>2</sup> Congreso de la República, Ley 743 de 2002.

<sup>3</sup> Gobierno de Colombia 2018-2022. Documento CON-PES 3955 Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia. Diciembre 31 de 2018.

<sup>4</sup> Ibídem.

materializarse y ejecutarse en los territorios por muchos años y así se ha logrado evidenciar cuáles son sus falencias y en dónde debe el legislador ajustar determinados asuntos.

Dentro de las principales modificaciones propuestas a la norma, previa discusión con diferentes actores comunales, se encuentra una serie de estímulos económicos, materiales y herramientas de apoyo para la gestión de las organizaciones comunitarias y para incentivar la participación ciudadana y los nuevos liderazgos locales. Esto, toda vez que al volverse materialmente complejo el cumplimiento de las funciones por parte de las personas que integran los organismos de acción comunal, estos deciden apartarse de los procesos y no involucrarse en el desarrollo de su territorio.

Concretamente, se destaca, dentro de estos estímulos para quienes participan activamente en las organizaciones comunales, la vinculación al sistema de seguridad social, exclusivamente a los presidentes de las organizaciones comunales y con base en un ingreso de cotización de un salario mínimo legal mensual vigente. Así mismo, se pretende que, por rango de ley, las entidades territoriales apoyen con recursos humanos y materiales a las organizaciones de acción comunal. Lo anterior, con el objetivo de que los actores comunales realicen la gestión debida ante la administración distrital, municipal y departamental para conseguir herramientas, con sustento ahora legal, que les permita cumplir de mejor manera sus funciones.

Por otro lado, se plantean otros cambios puntuales a la norma vigente. En relación con la disposición que encabeza el articulado, se pretende que puedan establecerse juntas de acción comunal en el territorio donde aún no se termina con el proceso de liquidación de la junta de vivienda comunitaria. Esto, toda vez que el proceso de liquidación puede acarrear varios años y por ende la comunidad pierde la posibilidad de contar con un organismo comunal que vele por sus intereses en un lapso de tiempo demasiado prolongado.

Así mismo, se estipula una limitación de la inscripción como miembro del organismo en el libro de afiliados, permitiendo que este sea el único medio y no haya otros diferentes, toda vez que las otras formas de afiliación han derivado en una falta de control por parte de los dignatarios frente al proceso de inscripción y se prestan así para que jueguen otros intereses sobre todo en los procesos de elección. También, se limita el periodo para inscribir afiliados en el libro de afiliados antes de las elecciones de dignatarios o mesas directivas debido a la irregular inscripción masiva de afiliados días antes de las elegir a estos con propósitos netamente electorales.

Dentro de la iniciativa, también se menciona la necesidad de volver una realidad la Cámara de registro para organizaciones comunitarias y solidarias. Lo anterior, para que, en conjunto con los organismos de acción comunal, se materialice esta

promesa que data del año 2002 y que aún no se ha concretado por falta de voluntad política a través de los años.

Por último, se estipula ampliar las posibilidades de contratación estatal con los organismos comunales, en relación con el monto contratado y el objeto del contrato. Lo anterior, merece una justificación y una exposición de razones detallada y sólida. La Constitución Política en su artículo 3º permite afirmar que las organizaciones civiles previstas por el constituyente, no solamente son viables para ejercer una labor de vigilancia y control, sino que también se prevé su intervención en la actividad estatal y en específico en su ejecución contractual.

La Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-126 de 2016 ha sido enfática en señalar cómo el legislador cuenta con una amplia facultad para establecer el régimen de los contratos públicos y privados; de esta manera advirtió<sup>5</sup>:

“...Esa facultad de contratación por parte del Estado se desarrolla dentro de un marco legal asignado al Congreso de la República para la expedición del estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional (C. P., artículo 150, inciso final), normatividad que subordina la actuación de las entidades estatales y en consecuencia la de sus servidores públicos en la ejecución de todas las etapas contractuales. Adicionalmente, tales funciones, como actividad estatal que son, tienden a lograr la obtención de resultados positivos bajo estricta sujeción, tanto para su regulación y realización, a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa en general...”.

Para explicar la modificación objeto del presente proyecto de ley en cuanto a la modalidad de contratar con los organismos de acción comunal –estipulado en el parágrafo 4º del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012–, es necesario acudir a la Ley 136 de 1994 que, en desarrollo de la participación comunitaria, expresa en su artículo 141:

“Artículo 141. *Vinculación al desarrollo municipal.* Las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada...”.

“Los organismos comunales son manifestaciones de participación que pretende el desarrollo comunitario, que puede ser estructurado y desarrollado por la misma organización comunal, en ejercicio de facultades reconocidas en la misma

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 126 de 2016. Tomado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-126-16.htm>

ley comunal en la Constitución Política por lo cual no se debe poner trabas a contratar con las entidades territoriales en proyectos que sobrepasen la mínima cuantía, como así lo ha manifestado la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, es por ello que lo que debe primar es fomentar aún más el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal, ya que se ha demostrado que con los Convenios Solidarios se pueden optimizar recursos de una manera más adecuada aunque sean con pocos recursos se le puede dar solución a diferentes necesidades de la comunidad por intermedio de sus autoridades comunales”.

La autorización de realizar contratos solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía establecida en el parágrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1551 de 2012, que a su vez modifica el artículo 6° de la Ley 136 de 1996, no es suficiente. Esto, ya que no se encuentra en concordancia con la misma normatividad que establece diferentes categorías tanto de departamentos como de municipios. Así, la mínima cuantía termina por ser inoperante e ineficiente para municipios que a lo largo del tiempo han logrado consolidar sus arcas públicas y tienen una categoría diferente a sus conurbanos y/o vecinos.

En el ejercicio realizado en el oriente antioqueño, el cual agrupa veintitrés (23) municipios pertenecientes a la subregión, la cual se subdivide en Zonas: Altiplano, embalses y páramos, la cual cuenta con una población cercana a los 688 mil habitantes, se presentan los siguientes presupuestos municipales para el cuatrienio 2016-2019<sup>6</sup>:

PRESUPUESTOS MUNICIPALES CUATRIENIO 2016-2019 Y SU EVOLUCIÓN AÑO A AÑO				
Municipio	2016	2017	2018	2019
Abejorral	16.209.304	19.234.178	17.688.781	17.7798.328
Alejandro	5.221.586	7.248.673	7.434.683	8.558.964
Argelia	8.298.317	9.182.018	9.262.368	9.466.039
Cocorná	12.616.146	15.248.974	14.463.473	15.388.738
Concepción	5.880.297	5.816.735	6.946.494	7.518.400
El Carmen	28.112.753	32.965.197	37.383.449	43.596.346
El Peñol	14.923.578	17.805.261	20.599.355	19.828.536
El Retiro	24.355.767	31.656.082	34.944.419	41.668.277
El Santuario	19.774.235	22.734.052	25.157.568	25.594.320
Granada	8.737.242	9.045.978	10.315.364	11.781.380
Guarne	38.927.831	69.314.137	67.984.681	72.099.619
Guatapé	7.821.840	9.669.171	11.615.047	11.141.953
La Ceja	35.642.805	52.697.816	60.790.033	75.071.609
La Unión	12.559.080	14.507.842	15.947.072	17.807.510
Marinilla	35.941.512	41.498.296	45.667.539	43.073.306
Nariño	9.459.875	12.441.771	11.979.750	12.979.850
Rionegro	180.697.919	374.334.607	440.962.613	498.719.300
San Carlos	21.152.816	23.079.706	23.299.885	28.006.718
San Francisco	5.991.213	6.509.864	7.352.720	7.949.793
San Luis	7.273.091	12.410.000	13.130.952	13.572.699
San Rafael	13.980.000	14.871.678	17.607.847	19.412.481
San Vicente	14.368.554	15.438.360	16.030.143	18.392.647
Sonsón	29.441.500	34.808.000	38.303.900	39.100.000

Es de anotar que conforme con lo establecido en el artículo 2° numeral 2 literal b de la Ley 1150 de

2007, la Contratación de Menor cuantía se registrará de acuerdo al presupuesto municipal de cada entidad, donde las entidades que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será de hasta doscientos (280) salarios mínimos legales mensuales; es decir el presupuesto para el año 2019 debe ser igual o inferior a: \$99.373.920.000.

De acuerdo con lo anterior, a la hora de establecer la mínima cuantía, el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, que adiciona un numeral al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, indica que: “La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto”. De esta forma, la mínima cuantía en los municipios que tienen un presupuesto igual o inferior a \$99.373.920.000 será de veintitrés millones ciento ochenta y siete mil doscientos cuarenta y ocho pesos (\$23.187.248) para el año 2019.

Si retomamos el ejercicio realizado con los presupuestos municipales en la Subregión del Oriente Antioqueño arriba indicado, evidenciamos que solo existe un solo municipio (Rionegro) que supera el presupuesto de \$99.373.920.000, es decir, los otros 22 Municipios SÓLO pueden contratar convenios solidarios hasta por la suma de veintitrés millones ciento ochenta y siete mil doscientos cuarenta y ocho pesos (\$23.187.248) para el año 2019.

Es evidente la suma tan irrisoria para la contratación de Convenios Solidarios con las Juntas de Acción Comunal y su limitación a un objeto tan específico como contratos de obras, es de advertir cuán grandes son las necesidades de las diversas comunidades, para lo cual este monto tan bajo no genera indicadores de satisfacción de necesidades idóneos. Por otra parte, la norma en modificación, solamente obedece a la contratación de obras públicas, desconociendo de esta manera que existen múltiples necesidades de toda la población tales como: sociales, culturales, ambientales, deportivas, educativas, entre otras, que también podrían ser copadas con la contratación por intermedio de sus comunales.

Así las cosas, se proyecta entonces ampliar el espectro de contratación pública con la ejecución de convenios solidarios dependiendo de la categoría del ente territorial y permitiendo la contratación no solo de obras, sino también la adquisición de bienes y la prestación de servicios. Se considera, también, que lo anterior incentiva el empleo en las organizaciones comunales; legitima la inversión pública y propende porque la ejecución de los recursos se haga de la manera más óptima toda vez que tiene a los diferentes actores sociales controlando y ejerciendo veeduría frente a los mismos.

El presente proyecto de ley es una iniciativa que propende por contar con una sociedad civil más participativa, claro está, no como un ente autónomo y autorregulado, sino como parte de un sistema conformado por la sociedad y el Estado. Lo planteado,

<sup>6</sup> <http://www.quienesquien.co/presupuestos-municipales-2019/>

con un fin común, el cual es, directamente, mejorar la calidad de vida de los comunales en Colombia y sus territorios.

**sostenible de sistemas ferroviarios de transporte masivo de ámbito urbano-metropolitano y subregional.**

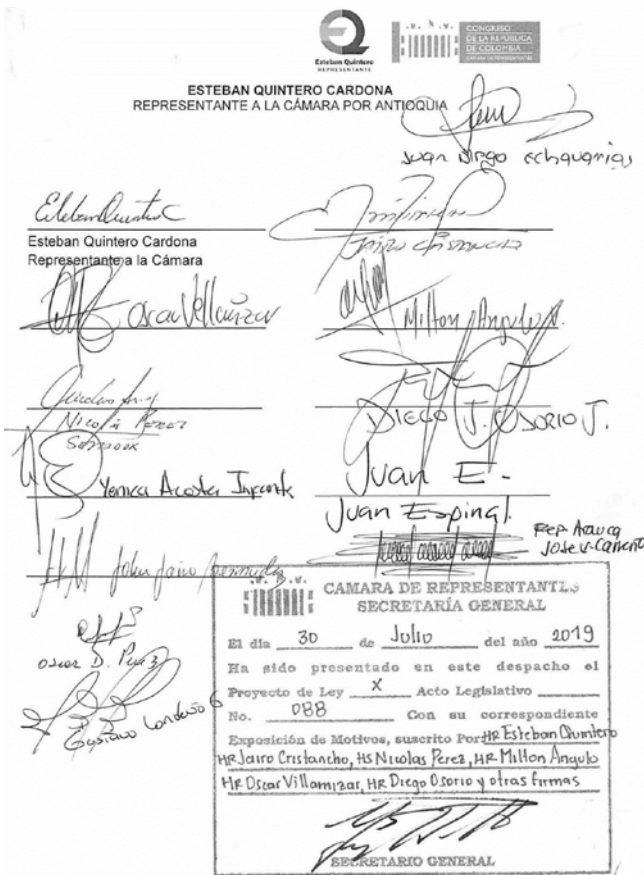
Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

- a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;
- b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;
- c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;
- d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;
- e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal;
- f) **Al valor de las tasas, tarifas o peajes se le podrá adicionar una sobretasa o similar, para el fomento del transporte ferroviario. Este recaudo deberá ser transferido a la entidad territorial departamental, y estará destinado a la financiación del diseño, implementación y funcionamiento sostenible de sistemas ferroviarios de transporte masivo de ámbito urbano-metropolitano y subregional.**

**Parágrafo 1°.** La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

**Parágrafo 2°.** Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2019 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993, e inclúyase un literal, el cual quedará así:

**Artículo 21. Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.** Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán para este modo de transporte. **En las vías que se encuentren concesionadas, una vez se haya garantizado, la remuneración o contraprestación de la concesión a favor del concesionario, y los recursos para el mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje, los excedentes podrán ser usados para el diseño, implementación y funcionamiento**

institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

**Parágrafo 3°.** Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1°.

**Artículo 2°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

  
**JUAN FERNANDO REYES KURY**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

**Catalina Ortiz**  
 Partido Liberal

**Andrés Calle**  
 Partido Liberal

**Quiles Ardito**

**Abelardo**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2019  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETIVO**

El proyecto de ley presentado a consideración del honorable Congreso de la República busca modificar el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, con la finalidad de crear instrumentos de financiación que permitan apalancar la implementación del transporte ferroviario en el campo del transporte masivo en el país.

**2. PROBLEMA QUE PRETENDE RESOLVER ESTE PROYECTO DE LEY**

La carencia de un esquema de financiación integral para el fomento de los sistemas ferroviarios de transporte masivo en ámbitos urbano-metropolitanos y subregionales, en el contexto del fortalecimiento de la conectividad al interior y entre los municipios y distritos que hacen parte de las subregiones funcionales a las que hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, entre otras delimitaciones territoriales y aglomeraciones urbanas planteadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

**3. CÓMO PRETENDE RESOLVER ESTE PROBLEMA ESTE PROYECTO DE LEY**

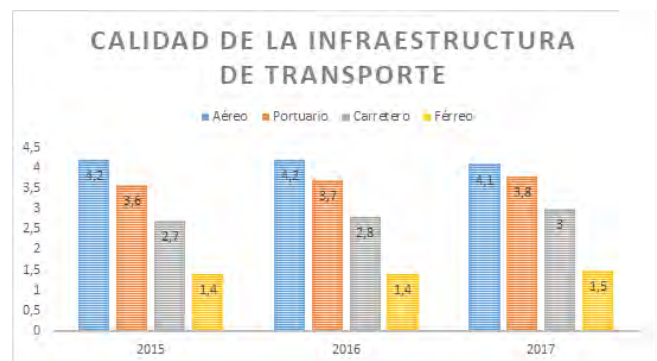
Estableciendo una nueva fuente de financiación integral de la sostenibilidad de sistemas de transporte masivo, en particular del modo ferroviario y para ámbito urbano-metropolitano y subregional; cuyo origen responda a dicho ámbito territorial y se

enmarque en la línea de subsidios cruzados al interior del sector transporte.

**4. CONSIDERACIONES GENERALES**

El modo de transporte férreo, según el Gobierno nacional, se ha rezagado frente al resto de modalidades (*ver gráfico 1*). Hoy el modo férreo, con más de 3.300 km de red no ha contado con recursos suficientes para la reactivación integral de los corredores existentes, sumado a la ausencia de una política pública para implementar y potenciar este modo de transporte (Plan Nacional de Desarrollo, 2018). Adicionalmente, no se han implementado medidas específicas para promover el transporte intermodal.

**Gráfico 1.**



Fuente: Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Por otro lado, de acuerdo con el Gobierno nacional, las necesidades presupuestales de infraestructura en el país requerirían una inversión aproximada de \$ 342 billones, de los cuales el sector transporte abarca más del 60%, equivalentes a \$216,8 billones (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

En ese sentido, si bien las entidades territoriales realizan esfuerzos por implementar distintas fuentes de financiación de la infraestructura que estos necesitan para los servicios de transporte, entre ellos, los sistemas de transporte masivo y la modalidad de transporte férreo, constantemente se presentan retos, considerando la dificultad que existe en los medios tradicionales de financiación o por la impopularidad de las medidas implementadas. Según el Gobierno nacional (Plan Nacional de Desarrollo, 2018):

*“La mayoría de los sistemas de transporte en el país tienen un creciente déficit en infraestructura y en operación. Esto ha sacrificado la calidad en la prestación del servicio e incrementado tarifas, por lo cual los usuarios buscan medios alternativos (motorización y alternativas ilegales), y, como consecuencia, se ha puesto en riesgo la sostenibilidad operativa, económica, financiera y ambiental de los sistemas masivos de transporte”.*

Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo, en el *“Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”*, se definió que es necesario identificar y movilizar nuevas fuentes de pago que aporten recursos adicionales a las fuentes tradicionales para viabilizar este tipo de proyectos relacionados con el transporte. Igualmente, se determinó que debería promover el intermodalismo para permitir una mayor eficiencia



en el movimiento de carga, y que, por lo tanto, esto implique en menores tiempos y costos logísticos. (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, adopta la visión de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual tiene como objetivo promover la competitividad regional, entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de equidad de oportunidades y el desarrollo sostenible. De esta manera, se introduce en Colombia el concepto de “Subregiones Funcionales”, que le da mayor relevancia al aspecto funcional del territorio, a partir de la delimitación espacial de grupos de municipios altamente interconectados y con vocaciones altamente complementarias entre sí, sin restringirse a la división político-administrativa en la que estos están inscritos.

En pro de dicho paradigma de desarrollo regional, emerge la necesidad de acometer diversas acciones en dos aspectos fundamentales para dichas subregiones funcionales: el aprovechamiento de las economías de aglomeración existentes y el fortalecimiento de la conectividad entre los municipios y distritos que la conforman.

En este contexto, el tema de la movilidad en ámbito urbano-metropolitano y subregional pasa a un renglón protagónico de la política nacional, en tanto que es el elemento base del funcionamiento de dichas subregiones funcionales. Con ello, cobra relevancia el transporte masivo, entendido como la columna vertebral de la movilidad en dichas subregiones funcionales, dado que la situación actual muestra que dicha movilidad está dominada por los modos de transporte particular (vehículo particular y motocicleta particular), los cuales impactan el territorio y la calidad de vida de sus habitantes, a partir de sus múltiples externalidades negativas, entre las cuales se incluyen la congestión vehicular, la siniestralidad vial y la contaminación ambiental por fuentes móviles, entre otras.

En lo que respecta a las principales subregiones funcionales del país, el fomento de los sistemas ferroviarios de transporte masivo en ámbito urbano-metropolitano y subregional representa una enorme oportunidad para el desarrollo regional en el marco del desarrollo sostenible. Esto dado que fortalece la conectividad tanto al interior como entre los municipios de la subregión funcional de una manera más eficiente (dadas sus mejores prestaciones operacionales y su mayor capacidad para adaptarse a las crecientes demandas futuras de viajes), a la vez que reduce significativamente las externalidades negativas del transporte (congestión, siniestralidad, contaminación ambiental y consumo de combustibles fósiles). Adicionalmente, existe amplio consenso a nivel internacional con respecto a que este tipo de sistemas de transporte tiene un mayor impacto positivo en el valor del suelo y con ello un mayor efecto generador de desarrollo y redesarrollo urbano a lo largo de sus corredores.

La financiación es uno de los aspectos clave para lograr en Colombia un real fomento de los sistemas ferroviarios de transporte masivo en ámbito urbano-metropolitano y subregional, no solo en lo que respecta a los costos de implementación (CAPEX) sino también a los costos de operación (OPEX), entendiendo que su operación en la mayoría de los casos requiere un esquema de subsidio/subvención que garantice al usuario la prestación y calidad del servicio sin que esta esté condicionada a una operación superavitaria.

Si bien la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) en su artículo 33 provee una serie de instrumentos de financiación de la sostenibilidad de los sistemas de transporte, los cuales se ven complementados con otros que se incluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, estos tienen la limitante, en su mayoría se enmarcan en el contexto de entidades territoriales municipales o distritales, y están condicionadas a su aprobación por parte de los concejos de dicho ámbito.

Dado que el área de influencia de los sistemas ferroviarios de transporte masivo a los que se hace referencia en este proyecto de ley corresponde al ámbito urbano-metropolitano y subregional, resulta importante avanzar en los siguientes tres aspectos:

- (i) Establecer instrumentos de financiación desde el ámbito supra-municipal y supra-distrital, que sean coincidentes con el ámbito urbano-metropolitano y subregional de los sistemas ferroviarios de transporte masivo
- (ii) Establecer instrumentos de financiación que vayan en la línea de la internalización de las externalidades del transporte privado (el usuario del transporte privado paga los costos sociales que genera), a través de un esquema de subsidios cruzados desde el transporte privado hacia el transporte público (el usuario del transporte privado aporta a la financiación del transporte público)

(iii) Establecer instrumentos de financiación en los cuales el Gobierno nacional, a través de sus organismos, pueda jugar un papel determinante para su implementación.

Es en este sentido en el cual se formula el presente proyecto de ley, el cual busca que los usuarios de los modos de transporte particular contribuyan de manera indirecta a la financiación de los sistemas ferroviarios de transporte masivo en ámbito urbano-metropolitano y subregional, a través del pago (tasas, tarifas y peajes) que hacen por el uso de la infraestructura vial.

En la identificación de esta nueva fuente de financiación se hace énfasis en las provenientes del sector transporte y dentro de este se da prioridad a las que plantean un subsidio cruzado desde el transporte privado y el modo carretero en general, hacia el transporte masivo y el modo ferroviario. Lo anterior soportado en la necesidad de internalizar las

externalidades negativas generadas por el transporte privado y el modo carretero.

Desde una perspectiva más amplia, la propuesta de un nuevo instrumento de financiación que apalanque un real impulso al modo ferroviario en el campo del transporte masivo, se enmarca en el contexto de los compromisos que ha asumido Colombia con la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)” en la Conferencia COP21, los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las sugerencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE de la cual Colombia se convirtió en miembro en 2018.

## 5. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### 5.1. Antecedentes jurisprudenciales

El artículo 21 de la Ley 105 de 1993 que se pretende modificar de manera parcial mediante el presente proyecto de ley, fue ya sometido a examen de constitucionalidad por parte de la Honorable Corte Constitucional por vicios de procedimiento y vicios de fondo, declarando la exequibilidad del mismo en las dos ocasiones.

En la Sentencia C-084 del 1° de marzo de 1995, el actor de la misma sostuvo que, el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 desconocía el inciso 4° del artículo 154 constitucional. Según el demandante, la Ley 105 fue de iniciativa del Gobierno, a pesar de que la disposición constitucional antes citada establece que la iniciación del trámite de los proyectos de ley relativos a los tributos debe darse en la Cámara de Representantes.

En dicha Sentencia la Corte expresó que (Sentencia C-084, 1995):

*“La sola formulación del cargo muestra que el actor confunde la iniciativa de un proyecto de ley con su iniciación. La iniciativa legislativa es la facultad de proponer proyectos de ley ante el Congreso de la República, que la Constitución atribuye a múltiples actores (C. P. artículos 154, 155 y 156). A su vez, la iniciación es la etapa primigenia del proceso legislativo, consistente en el comienzo de este por medio de la presentación de un proyecto en una de las Cámaras. Es claro entonces que la Constitución ordena que las normas tributarias se inicien en la Cámara de Representantes, pero en manera alguna establece que sólo los miembros de esta Corporación tengan iniciativa en estas materias.*

*Ahora bien, el proyecto de ley que culminó con la Ley 105 de 1993 fue propuesto por el Gobierno, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (folio 97), actualmente Ministerio de Transporte. Lo anterior no viola la Constitución Política dado que el Gobierno tiene iniciativa legislativa plena, sin restricciones, o sea, que no tenía cortapisa para la presentación de cualquier proyecto de ley (inciso 1° del artículo 154 C. P.) igualmente, el mencionado proyecto por tener, en ciertos apartes, materia tributaria debía comenzar su trámite en la Cámara de Representantes (inciso 4° del artículo 154 C. P.),*

*como en efecto se hizo (folio 97). No hubo entonces vicio de procedimiento en este aspecto”.*

Por otro lado, en la Sentencia C-482 del 16 de septiembre de 1996, el problema jurídico que debió resolver la Corte estaba enmarcado en que, según el actor, el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 quebrantaba el artículo 338 de la Constitución, porque no fijaba el sistema y el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

El inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política establece lo siguiente:

*“La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”<sup>1</sup>.*

En dicha sentencia la Corte al abordar el tema del “Sistema y el Método, expresó que (Sentencia C-482, 1996):

*“La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes.*

*Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución.*

(...)

*A todo lo anterior, puede agregarse que no es necesario que las leyes previstas en el inciso segundo del artículo 338, usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”.*

Posteriormente, al realizar el análisis concreto y específico del artículo 21 demandado, la Corte sostuvo, que en nada quebranta el artículo 338 de la Constitución, debido a los siguientes argumentos (Sentencia C-482, 1996):

*“En primer lugar, la norma acusada impone, clara e inequívocamente, un límite a la cuantía de los costos recuperables. Este límite lo establece el literal a), al determinar que “Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.*

(...)

<sup>1</sup> Subrayado fuera del texto.

*La fijación de las tarifas, tasas y peajes, está sujeta a un criterio de igualdad, establecido por el literal b).*

*El literal c) asigna a “las autoridades competentes” la facultad de determinar las tasas y tarifas. Sería absurdo pretender que la ley enumerara todas las autoridades que pueden ejercer esta atribución.*

(...)

*Al establecer que las tarifas serán diferenciales, y se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y los costos de operación, la ley traza unas reglas suficientes para la actuación de las autoridades competentes.*

(...)

*Finalmente, el literal e) obliga a las autoridades encargadas de la determinación del peaje y de las tasas de valorización, a obrar con sujeción a un criterio de equidad fiscal”.*

En conclusión, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, al considerar que estaban definidos el sistema y el método en forma general y abstracta, como deben definirse, sin acudir a fórmulas complicadas y casi ininteligibles.

## 5.2 Consideraciones legales

El presente proyecto de ley, al pretender modificar el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, cumple con el principio de unidad de materia de la citada ley, pues el modo ferroviario hace parte del sector transporte y las líneas férreas hacen parte de la infraestructura de transporte, por lo que existe plena conexidad temática.

La Corte Constitucional al abordar la unidad de materia de los proyectos de ley, establecida en el artículo 158 de la Carta Política ha sostenido que (Sentencia número C-133, 1993):

*“El objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como tantas veces se ha dicho, “que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen”. Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él”.*

Por su parte, frente a la conexidad que debe existir entre las disposiciones y la ley en general, específicamente con relación a la conexidad temática, el máximo Tribunal Constitucional en reciente jurisprudencia la definió como:

*“Conexidad temática: (...) vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y el asunto sobre el que trata concretamente una disposición suya en particular*

*(Sentencia C-400 de 2010). Lo anterior no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable”* (Sentencia C-047, 2018).

## 5.3 Normatividad que regula la destinación de recursos de los peajes de las vías de la red troncal nacional no concesionada

Es importante precisar que la posibilidad de destinar recursos excedentes para el diseño, implementación y funcionamiento sostenible de sistemas ferroviarios de transporte masivo de ámbito urbano-metropolitano, subregional y departamental, por parte de las vías que se encuentren concesionadas, cuando se hayan garantizado tanto la remuneración o contraprestación de la concesión a favor del concesionario, como los recursos para el mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje, no tiene aplicabilidad a la red troncal nacional no concesionada.

Esto, ya que la destinación de los recursos, una vez cumplidos los estándares técnicos requeridos de la red troncal nacional no concesionada, se encuentran regulados en el artículo 49 de la Ley 1151 de 2007. En este se establece que (Ley 1151, 2017):

*“Los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes de vías de la red troncal nacional no concesionadas, se invertirán en la rehabilitación, conservación y mantenimiento de la vía objeto del peaje y, cuando esta cumpla con todos los estándares técnicos requeridos, deben destinarse para rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías de la red troncal nacional”<sup>2</sup>.*

Este artículo no fue derogado ni por la Ley 1450 de 2011 ni por la Ley 1753 de 2015.

## 5.4 Artículo 33 de la Ley 1753 de 2015

La Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su artículo 33, trajo consigo fuentes de financiación por parte de las entidades territoriales para los Sistemas Masivos tipo bus, pero no quedaron definidas en la misma, las fuentes de financiación por parte de dichas entidades para los sistemas ferroviarios de transporte masivo. Por esta razón, se considera pertinente que exista una fuente a la cual las entidades territoriales puedan asegurar sus recursos para la contrapartida de los futuros convenios de cofinanciación con la Nación que se celebren para la financiación de la implementación y garanticen la sostenibilidad de los mismos, sin afectar el presupuesto público.

## 6. CONCLUSIONES

Si queremos fomentar la competitividad de dichas subregiones funcionales que jalonan el desarrollo del país, debemos potenciar la conectividad entre los municipios que las conforman, y para ello los sistemas ferroviarios de transporte masivo son un

<sup>2</sup> Negrilla fuera del texto.

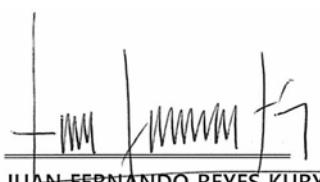
elemento esencial. Esto está en plena consonancia también con lo contenido tanto en el “Pacto por la Sostenibilidad” como en el “Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que incluye como estrategias para los próximos cuatro años, el mejoramiento de la infraestructura y servicios de transporte urbano-regional, así como fortalecer la participación de la Nación en proyectos integrales de movilidad y la identificación de alternativas para mejorar el transporte en diferentes medios (buses, trenes, embarcaciones, otros) en las ciudades del país, considerando las características propias de cada región (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

Cabe destacar que las “subregiones funcionales predominantemente urbanas”, la tipología de subregión funcional de mayor complejidad, albergan el 53% de los habitantes del país (DANE 2018; DNP-RIMISP 2018); entre las cuales se encuentran las subregiones funcionales lideradas por Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, entre otras. Esto quiere decir que la inversión pública en los sistemas ferroviarios de transporte masivo de dichas subregiones funcionales tendría un impacto, directo e indirecto, en la calidad de vida de cerca de la mitad de la población colombiana.

Actualmente, las 4 principales “subregiones funcionales”, las lideradas por Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla están estructurando proyectos de sistemas ferroviarios de transporte masivo de ámbito urbano-metropolitano y subregional; proyectos ferroviarios de tranvía moderno, tren ligero y trenes de cercanías, entre otros, como lo son “RegioTram” en Cundinamarca, “Ferrocarril Metropolitano Multipropósito” en Antioquia, “Tren de Cercanías del Valle” en el Valle del Cauca y “A Todo Tren” en Atlántico. El aspecto fundamental a tratar es cuál será su esquema de financiación, no solo para su implementación sino también para su operación, dado que hoy tenemos claro que esta última requiere un esquema de subvenciones.

Es en este contexto que el presente proyecto de ley plantea como nueva fuente de financiación de los sistemas ferroviarios de transporte masivo urbano-metropolitano y subregional, la opción de destinar parte de los excedentes operacionales de los peajes concesionados, y/o la opción de implementar una sobretasa a la tarifa de los peajes. Cabe precisar que en ningún caso esto pone en riesgo las condiciones de remuneración de los contratos de concesión que se encuentren vigentes.

De los honorables Congresistas,

  
 JUAN FERNANDO REYES KURY  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

**Referencias**

Ley 1151. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá.

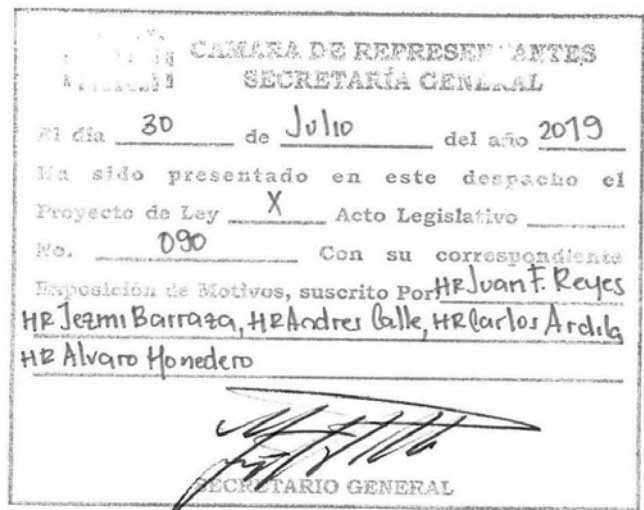
Plan Nacional de Desarrollo. (2018). Bases PND “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Sentencia C-047, Corte Constitucional (M. P.: Antonio José Lizarazo Ocampo 2018).

Sentencia C-084, M. P.: Alejandro Martínez Caballero. (Corte Constitucional 1995).

Sentencia C-482, Corte Constitucional (M. P.: Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara 1996).

Sentencia No. C-133, Corte Constitucional (M. P.: Doctor Vladimiro Naranjo Mesa. 1993).



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2019  
 CÁMARA**

*por medio del cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El objeto de la presente ley es garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público esencial de transporte aéreo, para lo cual se establecen medidas que faciliten la compra de tiquetes aéreos a precios razonables y se evite el abuso de la posición dominante por parte de las empresas prestadoras de este servicio.

**Artículo 2°.** Cuando tenga lugar el cierre total de una vía que comunique dos capitales de departamento y la vía alterna a tomar para llegar al mismo destino tenga una longitud adicional igual o superior al 50% de la vía principal cerrada o implique un tiempo adicional de desplazamiento igual o superior al 75% del tiempo promedio de recorrido en condiciones normales de la vía principal cerrada, las aerolíneas que presten el servicio público de transporte aéreo de pasajeros no podrán incrementar el valor de los

tiquetes por persona en un valor superior al costo promedio del mismo trayecto en el año calendario inmediatamente anterior.

**Parágrafo.** Para efectos de determinar el valor promedio del costo de los tiquetes en el año calendario inmediatamente anterior las empresas de transporte aéreo de pasajeros a nivel nacional deberán reportar a la Aeronáutica Civil la información de las tarifas ofrecidas al público con sus respectivas condiciones al día siguiente de su publicación, siguiendo los parámetros vigentes fijados por la entidad. Con esta información la Aeronáutica Civil, a más tardar el 1° de marzo de cada año, deberá emitir una certificación anual de costo promedio de tiquetes aéreos para cada trayecto, distinguiendo los costos para los tiquetes en primera clase de los de clase económica o turista si hay lugar a ello en la aerolínea respectiva.

**Artículo 3°.** La Aeronáutica Civil establecerá e implementará una metodología de seguimiento del precio de los tiquetes aéreos que le permita verificar que el incremento de los pasajes se encuentra dentro de las condiciones normales de mercado en los trayectos desde o hacia ciudades en las que sólo dos (2) o menos aerolíneas comerciales de pasajeros presten el servicio de transporte aéreo en comparación con otras ciudades en las que más aerolíneas prestan sus servicios.

En caso de que se verifiquen las condiciones señaladas en el artículo 2° de esta ley y la Aeronáutica Civil advierta que en los trayectos que comunican a las ciudades afectadas por el cierre de vías terrestres se presenta una variación de costos inusual, en comparación con el precio promedio certificado de los tiquetes hacia el mismo destino durante los últimos doce (12) meses, la Aeronáutica Civil solicitará a la empresa prestadora del servicio la explicación detallada que justifique los cambios en los precios.

Si la Aeronáutica Civil encuentra injustificada la variación de los precios de los tiquetes, solicitará a la empresa prestadora del servicio público aéreo de pasajeros que se ajusten a condiciones razonables, de acuerdo con la metodología que establezca para ello, siempre que cumplan con los criterios de equidad y suficiencia dispuestos en el Reglamento Aeronáutico vigente. En caso de que la empresa no acate lo solicitado por la Aeronáutica Civil se hará acreedora a las sanciones que para el efecto se establezcan en el Reglamento Aeronáutico vigente.

**Parágrafo.** La Aeronáutica Civil tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para establecer e implementar una metodología de seguimiento y control del precio de los tiquetes aéreos y para hacer los ajustes necesarios al Reglamento Aeronáutico que hagan efectivo lo señalado en el presente artículo.

**Artículo 4°.** Cuando se presente el cierre total o parcial de la vía principal que comunica dos capitales de departamento, en las condiciones señaladas en el artículo 2° de esta ley, el Gobierno nacional

deberá eximir el cobro de la tasa aeroportuaria por parte de la Aeronáutica Civil y el concesionario del aeropuerto respectivo para los servicios aéreos en las rutas áreas que cubran las ciudades afectadas con el cierre de la vía.

**Artículo 5°.** Cuando se presente la situación señalada en el artículo 2° de esta ley, la Aeronáutica Civil deberá coordinar la puesta en marcha un plan de contingencia por parte de las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros en las ciudades afectadas por el cual se incrementen las frecuencias de los vuelos con pluralidad de prestadores.

**Artículo 6°.** El Gobierno nacional, a través de la Aeronáutica Civil deberá promover la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en los destinos en los que actualmente llegan dos (2) o menos aerolíneas comerciales como mecanismo para incentivar la libre competencia.

**Artículo 7°.** La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

De los honorables Congresistas,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ

Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.*

#### I. FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Adicionalmente, el artículo 150 de nuestra Carta Política estableció que:

*“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
23. *Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.* (Resaltado fuera del original).

#### II. OBJETO DEL PROYECTO

El propósito del proyecto se encamina fundamentalmente a proteger los derechos fundamentales a la libertad de circulación y locomoción, así como al derecho al trabajo, a la

salud y a la vida de las personas que se encuentren en territorios que, como consecuencias de eventos imprevistos vean impedida la posibilidad de acceder por tierra a sus regiones o que, pudiendo hacerlo, deban emprender recorridos que signifiquen el doble o más del tiempo que se tardarían por la vía terrestre regular cuyo tránsito sea restringido por la ocurrencia de dicho evento sobreviniente.

Para estos efectos, se propone la adopción de medidas que permitan garantizar a los habitantes del territorio nacional el acceso al servicio público de transporte aéreo de pasajeros en condiciones que permitan asegurar la asequibilidad de los tiquetes aéreos y evitar el abuso de posición dominante por parte de las empresas prestadoras de este servicio.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

#### • El transporte como servicio público esencial

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia:

*“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control, y la vigilancia de dichos servicios. (...)”* (Subrayado fuera del original).

A su turno, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-450 de 1995, definió cuándo un servicio público se considera esencial en los siguientes términos:

*“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. (...)”* (Subrayado fuera del original).

Adicionalmente, refiriéndose al transporte aéreo, en la providencia citada, la Corte Constitucional señaló que esta actividad se trata no sólo de un servicio público sino que tiene el carácter de servicio público esencial. Al respecto, señaló:

*“Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (artículo 24 C. P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)”* (Resaltado fuera del original).

En materia legal, en relación con el carácter de servicio público esencial, la Ley 336 de 1996, Estatuto del Transporte en Colombia, estableció en el primer inciso del artículo 5° lo siguiente:

*“Artículo 5°. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada modo”* (Subrayado fuera del original).

Adicionalmente, el artículo 68 de la misma Ley 336 de 1996 reconoció el servicio de transporte aéreo como un servicio público esencial al establecer:

*“Artículo 68. El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia”* (Subrayado fuera del texto original).

En concepto de mayo de 2006 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, citado por la Corte Constitucional en Sentencia C-981 de 2010, indicó que las características del servicio público de transporte son las siguientes:

- i) Su **objeto** consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, **a cambio a una contraprestación** pactada normalmente en dinero.
- ii) Cumple la **función** de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia;
- iii) El carácter de **servicio público esencial** implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación – la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida-, y la seguridad de los usuarios– que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (Ley 336 de 1996, artículo 2°).
- iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado.
- v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado.
- vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una **capacidad transportadora** específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual **la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de**

***vinculación de los equipos a las empresas***  
(Ley 336 de 1996, artículo 22).

- vii) *Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio.*
- viii) *Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario.*
- ix) *Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida”.*

De acuerdo con todo lo expuesto, es claro que en Colombia el servicio de transporte de pasajeros es legal y jurisprudencialmente considerado como un servicio público de carácter esencial, teniendo en cuenta su particular importancia a la hora de hacer efectivos los derechos fundamentales, como lo son la libre circulación y locomoción, la vida y la salud.

En consecuencia, la prestación del servicio de transporte aéreo no solo debe garantizarse sino que darse con prevalencia del interés general sobre el particular y, por esta misma razón, se trata de una actividad económica sujeta a la intervención del Estado quien, a pesar de permitir que los particulares presten servicios públicos en condiciones de libre competencia, mantiene la posibilidad de regular, controlar y vigilar su prestación como una forma de asegurarse que con ello se cumplan los postulados del Estado social de derecho y se garanticen los derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano.

- **Los derechos a la libertad económica y la libre competencia**

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 904 de febrero de 2012 expedida por la Aeronáutica Civil, el régimen tarifario vigente para el servicio público de transporte aéreo en Colombia es de libertad tarifaria, sus prestadores han señalado<sup>1</sup> que la fijación de las tarifas obedece a la oferta y la demanda en el marco del libre mercado y que, por tanto, no puede a través de una ley de la República, limitarse la determinación de las tarifas; es necesario revisar si el legislador tiene o no la facultad de establecer limitaciones a la facultad de las aerolíneas de fijar los precios de los tiquetes aéreos, en tanto ello supondría una limitación a los derechos a la libertad económica y a la libre competencia.

<sup>1</sup> Ver informe de la Mesa Técnica de trabajo con el fin de estudiar la viabilidad del articulado del Proyecto de ley número 187 de 2018, “por medio del cual se dicta el Estatuto del Consumidor de servicios aéreos a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”, convocada por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes en la cual participaron representantes de las aerolíneas, la Aeronáutica Civil y otras autoridades, p. 4. Recuperado de: <http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2019-06/Informe%20segunda%20MT%20PL%20187%202018C.pdf>

El artículo 333 de la Constitución Política colombiana consagró los derechos a la libertad económica y a la libre competencia en los siguientes términos:

*“Artículo 333. La actividad económica y la libre iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”* (Subrayado fuera del texto original).

En relación con los derechos a la libertad de empresa y a la libre competencia económica, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-032 de 2017, señaló:

*“5.1. La Corte Constitucional ha dicho que el derecho a la libertad económica es el género de los derechos económicos, que se despliega en los derechos a la libertad de empresa y la libertad de competencia[26]:*

*La libertad de empresa es aquella que se le reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo para la realización de actividades económicas, para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización propias del mundo económico contemporáneo, con el objetivo de obtener beneficios o ganancias.*

*La libertad de competencia por su parte, acontece cuando un conjunto de empresarios o de sujetos económicos, bien se trate de personas naturales o jurídicas, dentro de un marco normativo y de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos a la conquista de un mercado de bienes y servicios en el que operan otros sujetos con intereses similares. Se trata propiamente de la libertad de concurrir al mercado ofreciendo determinados bienes y servicios, en el marco de la regulación y en la ausencia de barreras u obstáculos que impidan el despliegue de la actividad económica lícita que ha sido escogida por el participante.*

*La Corte Constitucional ha sido clara en señalar, que la libre competencia es un derecho cuyo ejercicio conlleva limitaciones, relacionadas entre otros elementos, con la introducción de excepciones y restricciones a quienes concurren al mercado a*

ejercer su derecho. Así en la Sentencia C-616 de 2001 señaló:

*“La Constitución contempla la libre competencia como un derecho. La existencia del mismo presupone la garantía de las mencionadas condiciones, no solo en el ámbito general de las actividades de regulación atenuada, propias de la libertad económica, sino también en aquellas actividades sujetas a una regulación intensa pero en las cuales el legislador, al amparo de la Constitución, haya previsto la intervención de la empresa privada.*

*Se tiene entonces que, por un lado, a la luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado, dichas regulaciones solo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta[31]”* (Subrayado fuera de texto, negrilla del original).

De acuerdo con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional, es claro que tanto el derecho a la libertad económica como el derecho a la libre competencia no se pueden entender como derechos absolutos. Al contrario, desde el texto constitucional, estos encuentran un límite en el bien común y pueden ser limitados cuando así lo demanden circunstancias como el interés social, o la protección al medio ambiente o al patrimonio de la Nación.

En consecuencia, aunque en principio se garantiza a todas las personas naturales o jurídicas el ejercicio de su actividad económica dicha garantía no es ilimitada y el Estado mantiene en todo caso la facultad de introducir excepciones o restricciones al ejercicio de estos derechos si con ello se garantiza el cumplimiento y el respeto de los derechos fundamentales, sin que ello se pueda entender como una socavación de las libertades económicas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha reconocido que esta posibilidad del Estado colombiano de limitar o restringir el ejercicio de los derechos a la libertad económica y a la libre competencia encuentra sustento en el hecho que, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, Colombia se encuentra organizada como un Estado Social de Derecho por el cual el Estado tiene la obligación de garantizar la realización de los derechos fundamentales de sus habitantes. Al respecto, en la Sentencia C-624 de 1998 el Alto Tribunal señaló:

*“El artículo 333 de la Constitución (...) propende entonces por el equilibrio entre el reconocimiento de la libertad económica y la protección del interés general, no solo para lograr eficiencia y garantías para el sistema económico sino también debido a la incorporación de la fórmula del Estado*

*Social de Derecho* (C. P. artículo 1º), en virtud de la cual el poder público debe, entre otros fines, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los principios y deberes de la Constitución (C. P. artículo 2º). Esto explica que el artículo 333 superior establezca límites a la libertad económica, como el bien común y la propia función social de la empresa, e incorpore herramientas para que el Estado evite que se obstruya la libertad económica y el abuso de las personas o empresas de su posición dominante en el mercado” (Resaltado fuera del original).

Sobre este mismo punto, en la Sentencia C-398 de 1995 reiterada en la Sentencia C-516 de 2004, la Corte Constitucional señaló:

*“Es verdad que la Constitución establece la libre competencia como principio, que ella plasma la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, que la libertad económica está garantizada y que la gestión estatal debe cristalizarse en medidas que impidan su obstrucción o restricción, en especial si, estas surgen merced al predominio de productores u oferentes de productos o servicios considerados en particular.*

*Pero insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C. P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado.*

*En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C. P.), **la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado.** Esta se debe dar, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particular. Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículo 2º C. P.), en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (artículo 334 C. P.).*



*A juicio de la Corte, **la libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución***” (Resaltado fuera del texto original).

Adicionalmente, tal como también lo ha reconocido la Corte Constitucional, en el marco del Estado social de derecho se erige como un elemento esencial el principio de solidaridad que, por una parte, impone al Estado la exigencia de intervenir a favor de los más desaventajados cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos<sup>2</sup>, y, por la otra, asigna a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de estos<sup>3</sup>.

De todo lo expuesto es evidente que, en el marco del Estado Social de Derecho en el que nos encontramos, el legislador tiene la posibilidad de establecer limitaciones al derecho a la libre competencia cuando ello se requiera para alcanzar los fines propios de dicho tipo de organización estatal. Es decir, cuando tales restricciones resulten necesarias para satisfacer o alcanzar los derechos fundamentales, máxime si se considera que, de acuerdo con el artículo 333 constitucional, la libertad de empresa tiene una función social que implica obligaciones y que, de acuerdo con los mandatos del principio de solidaridad, el Estado tiene la obligación de intervenir cuando ello sea necesario para el logro de los fines esenciales de la organización política.

La circunstancia de las poblaciones que pierden la posibilidad de comunicarse por vía terrestre, en condiciones que no impliquen desplazamientos que superen en más del 50% el tiempo de los recorridos hacia una ciudad principal, implica una afectación de los derechos para los habitantes de dichos territorios, por cuanto estos ven afectadas sus libertades de circulación y locomoción. Adicionalmente, exponen sus derechos a la salud y a la vida al someterse a recorridos mucho más largos de los que usualmente deberían tomar para llegar a ciudades con mejores condiciones para la prestación de servicios prioritarios en materia de salud. Por esta razón, es necesario y justificado establecer límites a la libertad de competencia cuando la ocurrencia de tales circunstancias excepcionales haga al transporte aéreo el único medio viable de movilización para los habitantes de dichos territorios aislados.

- **Afectaciones a derechos fundamentales por el cierre de vías en Colombia**

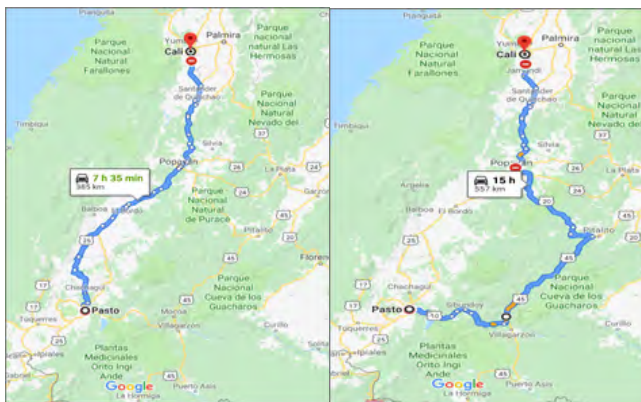
Dada la complejidad de la geografía colombiana, un cierre de una vía que comunica dos ciudades, puede exigir la utilización de vías alternas cuyo recorrido sea superior en más del 50% del tiempo que

normalmente tomaría llegar desde el mismo lugar de origen hacia el mismo destino, exponiendo, en muchos casos, a los habitantes de estas poblaciones a tomar vías alternas que no necesariamente se encuentran en buenas condiciones de transitabilidad y seguridad, exponiendo la vida de pasajeros y conductores y, particularmente, de personas vulnerables como enfermos, adultos mayores, niños y mujeres embarazadas.

Por ejemplo, en el caso de la vía Panamericana en el tramo que comunica la ciudad de Pasto con Cali<sup>4</sup>, pasando por Popayán, este recorrido tarda un promedio de 7 horas y media. No obstante, si, por ejemplo, la vía entre Pasto y Popayán se ve afectada como consecuencia de los disturbios que se presentan por cuenta de protestas de la Minga Indígena, como ocurrió a inicios de 2019 cuando la vía estuvo cerrada por 27 días<sup>5</sup>, se tiene que los habitantes de Pasto deben dar la vuelta por Mocoa para poder llegar a Cali por vía terrestre.

La referida ruta alterna por Mocoa implica un recorrido total de 15 horas de viaje hasta la capital del Valle del Cauca por una vía que, además, es conocida como “*El trampolín de la muerte*”, por las condiciones en las que se encuentra y que, de acuerdo con información de prensa, ha cobrado la vida de más de 2.000 vidas entre obreros, pasajeros y conductores<sup>6</sup>, muchas más de las que dejó la tragedia de Mocoa del año 2017 en la que, según las cifras oficiales, habrían fallecido más de 320 personas<sup>7</sup>.

A continuación se puede verificar la diferencia en el recorrido expuesta:



Imágenes 1 y 2. Comparación Ruta regular Pasto-Cali vs. ruta alternativa vía Mocoa.

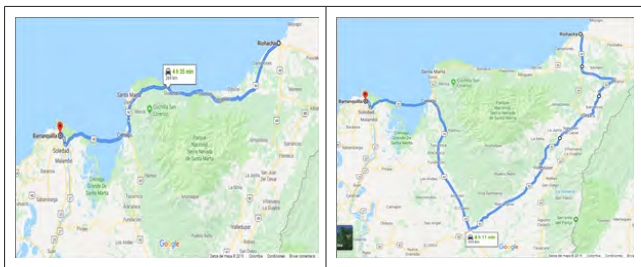
Fuente: Google Maps.

- Tramo Ruta Nacional 25
- <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/finaliza-la-minga-indigena-en-el-cauca-y-abren-la-panamericana-346550>
- Lasso Molina, Antonio Paco. Un recorrido por el ‘Trampolín de la Muerte’. *El Nuevo Liberal*, 27 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://elnuevoliberal.com/un-recorrido-por-el-trampolin-de-la-muerte/>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Boletín 117 del 12 de abril de 2017. Recuperado de: [https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20911/Boletin\\_de\\_prensa\\_N\\_117.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20911/Boletin_de_prensa_N_117.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>2</sup> Sentencia T-225 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández, citada en la Sentencia C-767/14, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>3</sup> Sentencia T-413 de 2013. M. P. Nilson Pinilla Pinilla, citada en la Sentencia C-767/14, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Una situación similar ocurre con la ruta entre Riohacha y Barranquilla. Teniendo en cuenta que en la capital de La Guajira no hay suficientes especialistas médicos para atender las necesidades de los habitantes del departamento, es común que estos se desplacen hacia Barranquilla para ser atendidos allí, entre otras razones, considerando el desarrollo de ésta última ciudad en comparación con la primera. La ruta común, ruta 90, que pasa por Santa Marta tiene una duración promedio de 4 horas y media. No obstante, cuando se presentan protestas de la comunidad a la altura del municipio de Palomino en el departamento de La Guajira, los viajeros deben tomar la ruta “alterna” que pasa por los municipios de Albania, Hatonuevo, Fonseca, Valledupar, Bosconia, Fundación, Ciénaga, para, finalmente, llegar a Barranquilla, luego de un recorrido de más de 8 horas.



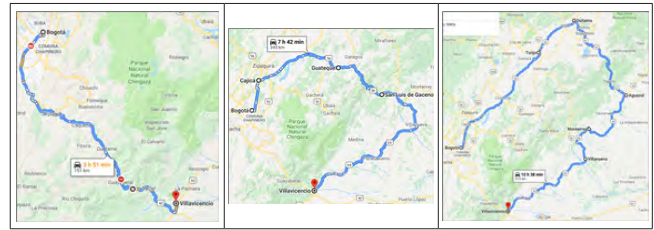
Imágenes 3 y 4. Comparación Ruta regular Riohacha-Barranquilla vs. ruta alternativa vía Albania.

Fuente: Google Maps

El caso de la vía Bogotá-Villavicencio es el más grave de los aquí comparados. En primer lugar, por cuanto esta es la única vía que conecta de forma expedita a la Orinoquía con el centro y norte del país. En segundo lugar, el recorrido normal que conecta a estas dos ciudades recorre unos 150 kilómetros y toma un aproximado de 4 horas hasta el centro de Bogotá.

No obstante, debido a los constantes cierres de la vía, los habitantes Villavicencio y de toda la Orinoquía, no tienen otra alternativa que tomar alguna de las dos rutas alternas disponibles para llegar al centro del país. La más corta, tiene una longitud de 345 kilómetros, es decir más del doble del recorrido inicial, y toma casi 8 horas de tiempo. Sin embargo, pese a ser esta la opción más corta no es la más utilizada por viajeros en vehículos particulares o de servicio público por cuanto se encuentra en unas condiciones muy regulares que no permiten garantizar la seguridad de los viajeros y de los vehículos en los que se transportan. La segunda vía alterna, la más utilizada, tiene una longitud de 574 kilómetros, es decir casi 4 veces más del recorrido

inicial, con una duración de tiempo promedio de casi 11 horas.



Imágenes 5, 6 y 7. Comparación Rutas Bogotá-Villavicencio vs. alternativas Sisga y Sogamoso

Fuente: Google Maps.

Además del incremento sustancial de tiempo en los desplazamientos, el aumento de kilómetros a recorrer también constituye un problema, toda vez que este factor implica un mayor gasto de combustible lo que encarece el valor de los pasajes de servicio público, así como el costo final del recorrido para quienes transitan en vehículos particulares, lo que, aunado a los mayores tiempos de recorrido, no solo reduce la competitividad de las regiones así afectadas, sino que restringe la llegada de turistas que deseen viajar por tierra, afectando el derecho fundamental al trabajo de los empleados de las empresas dedicadas al sector turismo que suelen tener vinculaciones por las temporadas altas y fines de semana y pierden la oportunidad de laborar ante la ausencia de viajeros a quien prestarle servicios.

Solo en el departamento del Meta, de acuerdo con cifras de Fenalco, durante la crisis que comenzó el 8 de mayo de 2019 y que sigue vigente a la fecha de presentación de este proyecto de ley, la industria del turismo ha visto cómo se han perdido más del 90% de las reservas hoteleras. En consecuencia, cada día de cierre de la vía representa pérdidas de alrededor de \$950 millones de pesos. A esto debe sumarse que los hoteles dejan de contratar personal temporal por no necesitarlo, y dejan de comprar mercancía a sus proveedores por más de \$300 millones. La misma situación se presentó en la ciudad de Popayán, también afectada por el cierre de la vía Panamericana a inicios de 2019, donde se pasó de tener una ocupación hotelera del 90% al 10%.

En la siguiente tabla se presenta una comparación de las rutas iniciales vs. las rutas alternas en los tres casos analizados en la cual se muestra cuánto implica en términos de tiempo y de kilómetros adicionales los recorridos que deben hacer los pasajeros cuando las vías regulares se encuentran cerradas por cualquier causa:

Origen - Destino	Ruta normal		Ruta alterna		Incremento			
	Tiempo aproximado recorrido (Horas)	Longitud Trayecto (Km)	Tiempo aproximado recorrido (Horas)	Longitud Trayecto (Km)	Tiempo adicional		Longitud adicional	
					Horas	%	Km	%
Pasto - Cali	7,5	385	15	557	7,5	100%	172	45%
Riohacha - Barranquilla	4,5	269	8	493	3,5	78%	224	83%
Bogotá - Villavicencio	4	151	7,5	340	3,5	88%	189	125%
			10,7	574	6,7	168%	423	280%

Tabla 1. Comparación Incremento de tiempos y trayectos.

Fuente: Elaboración UTL Alejandro Vega Pérez.

De la tabla anterior resulta claro que, en los tres casos analizados el incremento de horas gastadas en un recorrido por las vías alternas supera en más del 78% y alcanza hasta casi el 170% adicional del tiempo que normalmente se emplearía para llegar a los mismos destinos si las vías principales no sufrieran de los cierres por distintas causas.

Esta situación constituye una verdadera limitación a la libertad de locomoción y circulación de los habitantes de dichas regiones y, adicionalmente, una exposición a un riesgo mayor de afectación a los derechos fundamentales a la salud y a la vida de grupos de población vulnerables como enfermos, que deban ser trasladados a centros médicos de mayor complejidad, mujeres en embarazo, adultos mayores, niños, así como los acompañantes de estas personas, quienes deben afrontar tiempos de viaje muy superiores a los usuales durante los cuales se puede agravar su estado de vulnerabilidad. Lo anterior, toda vez que lo usual en las ciudades intermedias de Colombia es que los usuarios de servicios de salud de alta complejidad deban desplazarse hacia ciudades con mejores servicios de especialistas e infraestructura hospitalaria, especialmente, en las regiones más apartadas del país, a las que pertenecen los casos fueron aquí revisados: La Guajira, el sur del país, y la Orinoquía.

- **Tarifas de tiquetes aéreos**

Actualmente, como consecuencia de la expedición de la Resolución 904 de febrero de 2012, el régimen de precios de tiquetes aéreos vigente en Colombia es de libertad tarifaria. Por esta razón, las aerolíneas no cuentan con topes mínimos o máximos respecto del cobro a realizar por un tiquete<sup>8</sup>. No obstante, este régimen no ha sido la constante en el país. Por el contrario, como se mostrará a continuación, antes de la expedición de la Resolución 904 de 2012 el Estado tenía una mayor intervención sobre los precios de los tiquetes.

En 2003, la Aeronáutica Civil expidió la Resolución 839 del 13 de marzo de 2003, por la cual se autorizó una sobrecarga en las tarifas a pasajeros y carga con destinos internacionales. De acuerdo con lo expuesto en un estudio publicado en 2015 por la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>9</sup>, dicha sobrecarga en los precios se fijaba según la distancia entre el origen y el destino y con referencia al precio mensual del petróleo publicado por Ecopetrol. Según el ente de vigilancia, esta norma surgió como

consecuencia de los importantes aumentos en los precios del petróleo y de las pólizas de seguros de las aeronaves por los ataques terroristas de 2001 y fue concebida como una medida temporal que permitiera a las aerolíneas una recuperación parcial de los costos operativos asociados al precio del combustible. En últimas, se trató de una intervención por parte del Estado en favor de las prestadoras del servicio público de transporte aéreo.

Por otra parte, siguiendo lo dicho por la Superintendencia en su estudio, en el año 2007, mediante la Resolución número 3299 del 17 de julio de dicho año, la Aeronáutica Civil decidió eliminar el piso tarifario establecido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), impuestos al momento de la creación de esta entidad, dando libertad a las aerolíneas para fijar sus tarifas siempre y cuando estas no excedieran un precio máximo aún vigente en la regulación. Al respecto, señalaba el artículo 1° de la Resolución 3299 de 2007:

*“Artículo 1°. Las empresas de transporte aéreo nacional de pasajeros, podrán fijar libremente las tarifas, siempre y cuando dichas tarifas no sean superiores a las que la Aeronáutica Civil haya aprobado a otra(s) aerolínea(s) en el nivel máximo, de conformidad con el procedimiento establecido en las Resoluciones 15542 del 21 de noviembre de 1991 y 17421 del 27 de diciembre de 1991, incorporadas en el numeral 3.6.3.4.3.15.1 de los RAC”.* (Resaltado fuera del texto original).

Finalmente, es solo hasta el año 2012 que el Gobierno nacional decide dar libertad a las aerolíneas para fijar, entre otros, los cargos por combustible como parte de la tarifa final, y a discriminar la misma como parte de la estrategia comercial, para lo cual la Aeronáutica Civil expidió la Resolución 904 del 28 de febrero de 2012, pero es claro que antes de dicha fecha el Gobierno contribuía activamente en la fijación de las tarifas.

Si bien el artículo 3° de la Resolución 904 libera el régimen tarifario mantiene la potestad de la Aeronáutica Civil de intervenir. Al respecto la norma indica:

*“Artículo 3°. A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, el régimen tarifario de los servicios aéreos comerciales en Colombia es libre, lo anterior sin perjuicio de la potestad de la Aeronáutica Civil en materia de tarifas aéreas.”* (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior, es claro que, pese a que nos encontramos bajo un régimen de libertad tarifaria, el Gobierno nacional, a través de la Aeronáutica mantiene la competencia de regular lo pertinente en materia de precios de los tiquetes aéreos, por lo que cabe la posibilidad de hacer ajustes en materia de tarifas y no se trata de un régimen absoluto e inmodificable.

Pese a que al régimen de libertad tarifaria se le atribuye como un logro el hecho que empresas de bajo costo hayan podido ampliar su operación a lo largo y ancho del país, y que esto habría contribuido

<sup>8</sup> Aeronáutica Civil. 2018. Oficio 1060.145. – 2018039558. Respuesta a derecho de petición radicada el 6 de septiembre de 2018 en la Honorable Cámara de Representantes. Recuperado de: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/201809/RTA.%201%20AERONAUTICA%20CIVIL%20PROPOSICI%C3%93N%20057%20-%202018.pdf>

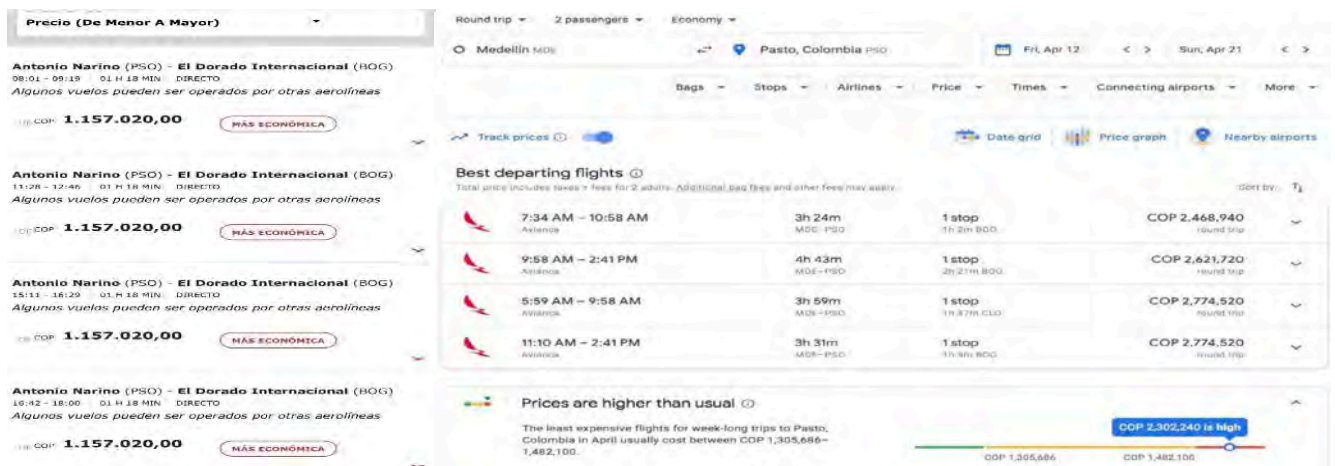
<sup>9</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. 2015. Una Visión General del Sector Transporte Aéreo en Colombia. En Estudios Económicos Sectoriales. No. 11. Estudio elaborado por el Grupo de Estudios Económicos. P. 23 y 24. Recuperado de: [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Una\\_Vision\\_General\\_del\\_Sector\\_de\\_Transporte\\_Aereo\\_en\\_Colombia.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Una_Vision_General_del_Sector_de_Transporte_Aereo_en_Colombia.pdf)

a una reducción de los precios de los tiquetes<sup>10</sup>, es claro que dicha libertad ha permitido que se presenten casos que podrían ser considerados como de abusos de posición dominante en la prestación de un servicio público esencial, lo que ha afectado directamente a los pasajeros como consecuencia de los incrementos desproporcionados en los precios de los pasajes aéreos.

Dichos aumentos desproporcionados de los precios por parte de las aerolíneas, tiene lugar especialmente cuando se presentan cierres de las vías principales que comunican territorios en los que

la población depende de la operación de dichas vías so pena bien de quedar totalmente incomunicados o de tener que tomar trayectos que superan en más del 50% el tiempo usual de desplazamiento.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se presenta la información obtenida sobre precios de tiquetes al público durante el tiempo en que estuvo cerrada la Vía Panamericana a inicios de 2018 por cuenta de las protestas sociales y durante las dos crisis de cierre de la vía Bogotá- Villavicencio, tanto la que inició en mayo de 2019 y se mantiene hasta la fecha, como la acaecida durante el tercer trimestre de 2018:



Imágenes 8 y 9. Costo de tiquetes Rutas desde y hacia Pasto durante los días de cierre de la vía Panamericana. La imagen de la derecha corresponde al costo de tiquetes para dos pasajeros.

Fuente: Twitter Colombia<sup>11</sup>

Fecha de ida	Fecha de regreso	Avianca Airlines		¡Viajemos!	
De Villavicencio(VVC)	De Bogotá(BOG)	VVC	BOG	De Villavicencio(VVC)	De Bogotá(BOG)
12 MAY. no disponible DOMINGO	14 MAY. no disponible MARTES	08:15	09:12	26 JUN. MIERCOLES	14 JUL. DOMINGO
13 MAY. no disponible LUNES	15 MAY. Desde MIERCOLES	Duración: 57m		COP 284.410	COP 300.310
14 MAY. no disponible MARTES	16 MAY. Desde JUEVES	+ VUELTA lun. 10 jun. 2019		COP 343.910	15 JUL. LUNES
15 MAY. Desde MIERCOLES	17 MAY. Desde VIERNES	BOG	VVC	COP 591.060	16 JUL. MARTES
COP 626.760	COP 389.560	15:50	16:42	COP 489.910	COP 324.110
16 MAY. Desde JUEVES	18 MAY. Desde SÁBADO	Duración: 52m		30 JUN. DOMINGO	17 JUL. MIERCOLES
COP 626.760	COP 341.960	(Puedes sumar puntos LifeMiles! NO incluye impuesto de salida para menores de 12 años)		COP 442.310	COP 490.710
17 MAY. no disponible VIERNES	19 MAY. Desde DOMINGO	Vuelo más conveniente		01 JUL. LUNES	18 JUL. JUEVES
18 MAY. Desde SÁBADO	20 MAY. Desde LUNES	Precio total final \$ 1.334.514		COP 391.510	COP 251.520
COP 388.760	COP 425.260	Selecionar		02 JUL. MARTES	20 JUL. SÁBADO
Total	COP 1.016.320	Ordenar Filtros		Total	COP 980.620

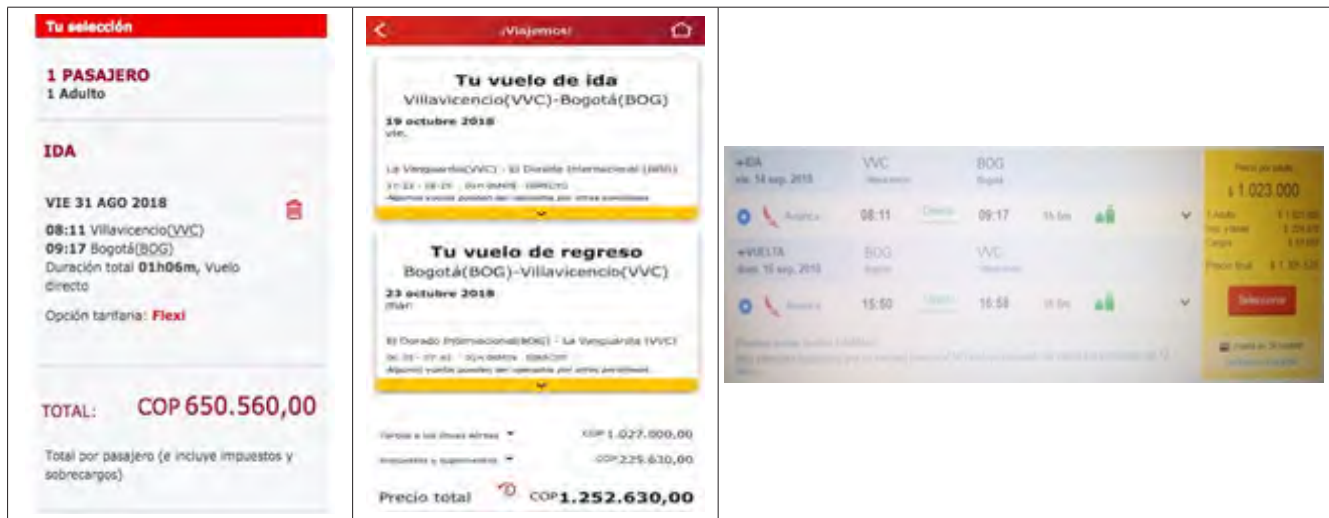
Imágenes 10, 11 y 12. Costo de tiquetes desde y hacia Villavicencio durante el cierre de la vía Bogotá-Villavicencio en 2019.

Fuente: Twitter Colombia<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Arteaga, Natalia. 16 de mayo de 2015. Competencia bajó hasta 50% los precios de tiquetes aéreos. En Diario La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/competencia-bajo-hasta-50-los-precios-de-tiquetes-aereos-2256491>

<sup>11</sup> Primera imagen publicada el 30 de marzo de 2019 en la cuenta de twitter del Gobernador de Nariño, Camilo Romero: @camiloromero. Disponible en: <https://twitter.com/CamiloRomero/status/1112036447199133696>  
Segunda imagen publicada el 30 de marzo de 2019 en la cuenta de twitter del actor vallecaucano Fernando Solórzano: @Fndosolorzano. Disponible en: <https://twitter.com/FndoSolorzano/status/1112115247161200640>

<sup>12</sup> Primera imagen publicada el 14 de mayo de 2019 en la cuenta del señor Leonardo Baquero: @leobaq. Disponible en: <https://twitter.com/leobaq/status/1128334160748322816>



Imágenes 13, 14 y 15. Costo de tiquetes desde y hacia Villavicencio durante el cierre de la vía Bogotá-Villavicencio en 2018. La primera imagen corresponde al costo de un solo trayecto.

Fuente: Twitter Colombia<sup>13</sup>.

El caso de la crisis de la vía a Villavicencio de 2019 ha demostrado que se requieren mecanismos legales que garanticen que sea mucho más expedita la aplicación de medidas tendientes a mantener un costo asequible de los tiquetes. Como parte del paquete de medidas que tomó el Gobierno nacional para paliar los efectos de la crisis y para reducir los costos de los tiquetes aéreos, se tomó la determinación de eximir el cobro de la tasa aeroportuaria por parte de la Aerocivil y el concesionario –OPAIN S. A. (Bogotá) para los servicios aéreos en las rutas Bogotá-Villavicencio<sup>14</sup>. No obstante, dicha medida fue anunciada apenas hasta el 25 de junio de 2019, esto es prácticamente un mes y medio después del inicio de la crisis en el Consejo de Ministros realizado en la ciudad, cuando ya muchos usuarios

se habían visto obligados a adquirir tiquetes con dicho costo incorporado.

Dadas las inminentes necesidades de desplazamiento y circulación de los habitantes de las regiones y la demora en la adopción de medidas que beneficien a los viajeros, como la que tuvo lugar con la crisis de la vía Villavicencio, que puede resultar en disminución de las condiciones de salud, o en la pérdida de la vida misma, y que, así mismo, se requiere mantener a flote la industria del turismo regional a través de la llegada constante de viajeros provenientes de todo el país y del exterior; es claro que se necesita establecer por la vía legal las medidas necesarias para garantizar la circulación de todos los nacionales en condiciones dignas y seguras.

Para el efecto, este proyecto de ley propone que, cuando tenga lugar el cierre total de una vía que comunique dos capitales de departamento y la vía alterna a tomar para llegar al mismo destino tenga una longitud adicional equivalente o superior al 50% de la vía principal cerrada o tiempos adicionales de desplazamientos iguales o superiores al 75% del tiempo promedio de recorrido de la vía principal cerrada, las aerolíneas que presten el servicio público de transporte de pasajeros no podrán incrementar el valor de los tiquetes por persona en un valor superior al costo promedio del mismo trayecto en los últimos 12 meses.

En todo caso, para evitar que las aerolíneas que prestan sus servicios a ciudades intermedias como Villavicencio, Pasto, Popayán o Riohacha, incrementen gradualmente el costo de los tiquetes a fin de elevar el promedio ponderado de los pasajes, la Aeronáutica Civil deberá establecer e implementar una metodología de seguimiento y control que le permita verificar que el incremento de los pasajes a ciudades como las mencionadas, en las que solo dos (2) o menos aerolíneas comerciales de pasajeros presten el servicio de transporte aéreo, se encuentra dentro de las condiciones normales de mercado comparables con otras ciudades en las que más aerolíneas prestan sus servicios.

Por último, teniendo en cuenta que los cierres viales se pueden presentar como consecuencia de eventos deportivos o culturales previamente autorizados, que normalmente no tienen una

Segunda imagen publicada el 7 de junio de 2019 en la cuenta del señor Juan Pablo Calvas: @juanpablocalvas. Disponible en: <https://twitter.com/JuanPabloCalvas/status/1136989491531603968>

Tercera imagen publicada el 20 de junio de 2019 en la cuenta de la señora Lina María Gamboa: @linamagac13. Disponible en: <https://twitter.com/linamagac13/status/1141847889150451713>

<sup>13</sup> Primera imagen publicada el 27 de agosto de 2018 en la cuenta del señor Igal Ditterich: @dondite. Disponible en: <https://twitter.com/dondite/status/1034268466310795265>

Segunda imagen publicada el 20 de septiembre de 2018 por el señor Mauricio López: @maocapachos. Disponible en: <https://twitter.com/maocapachos/status/1042879912066080771>

Tercera imagen publicada el 11 de septiembre de 2018 en la cuenta de la señora María Fernanda Suárez: @mafsuarezb. Disponible en: <https://twitter.com/mafsuarezb/status/1039713165653798912>

<sup>14</sup> Consejería Presidencial para las Comunicaciones. 25 de junio de 2019. Plan de atención multisectorial del Gobierno nacional, para mitigar las afectaciones de la vía al Llano. P. 3. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190625-Compromisos-Consejo-Ministros-Villavicencio.pdf>

duración prolongada, la afectación a los derechos fundamentales de las poblaciones cercanas no se considera tal que requiera la aplicación de las medidas aquí planteadas, por lo que en el articulado se aclarará que las medidas aquí previstas no aplican para este tipo de eventos.

- **Intervención de la Procuraduría General en el caso de la vía Bogotá-Villavicencio**

Este proyecto de ley se encuentra acorde con la propuesta efectuada por el señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo, quien, como parte de la intervención que adelantó sobre la crisis de la vía Bogotá-Villavicencio, propuso como necesaria la formulación e implementación de un plan integral de servicio aéreo que opere de forma permanente cuando la vía esté cerrada.

Igualmente, el señor Procurador propuso “*que la Aerocivil fije una tarifa máxima razonable para los vuelos entre las dos ciudades, luego de verificar que el precio de los tiquetes de Avianca, única aerolínea que tiene autorización permanente de operación en esta temporada de afectación vial, se ha incrementado por encima del millón de pesos*”<sup>15</sup>.

De acuerdo con lo señalado por la Procuraduría, el incremento del costo de los tiquetes aéreos podría considerarse como un abuso de la posición dominante o una práctica especuladora en un servicio público esencial y que, por su excesivo costo, dificulta y en algunos casos hace inviable su utilización.

De igual forma, el Ministerio Público manifestó que se requiere la intervención de la Aeronáutica Civil intervenga para garantizar que en una situación de mercado competitivo la asignación eficiente de recursos logre el mayor nivel de bienestar en la sociedad.

Por lo expuesto, es claro que el objetivo y las medidas que se adoptan en este proyecto de ley resultan acordes con lo propuesto por la Procuraduría General de la Nación, lo que demuestra la pertinencia de este proyecto y la inminente necesidad de darle trámite y aprobación.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 091 DE 2019  
CÁMARA

*por medio del cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El objeto de la presente ley es garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público esencial de transporte aéreo, para lo cual se establecen

medidas que faciliten la compra de tiquetes aéreos a precios razonables y se evite el abuso de la posición dominante por parte de las empresas prestadoras de este servicio.

**Artículo 2°.** Cuando tenga lugar el cierre total de una vía que comunique dos capitales de departamento y la vía alterna a tomar para llegar al mismo destino tenga una longitud adicional igual o superior al 50% de la vía principal cerrada o implique un tiempo adicional de desplazamiento igual o superior al 75% del tiempo promedio de recorrido en condiciones normales de la vía principal cerrada, las aerolíneas que presten el servicio público de transporte aéreo de pasajeros no podrán incrementar el valor de los tiquetes por persona en un valor superior al costo promedio del mismo trayecto en el año calendario inmediatamente anterior.

**Parágrafo.** Para efectos de determinar el valor promedio del costo de los tiquetes en el año calendario inmediatamente anterior las empresas de transporte aéreo de pasajeros a nivel nacional deberán reportar a la Aeronáutica Civil la información de las tarifas ofrecidas al público con sus respectivas condiciones al día siguiente de su publicación, siguiendo los parámetros vigentes fijados por la entidad. Con esta información la Aeronáutica Civil, a más tardar el 1° de marzo de cada año, deberá emitir una certificación anual de costo promedio de tiquetes aéreos para cada trayecto, distinguiendo los costos para los tiquetes en primera clase de los de clase económica o turista si hay lugar a ello en la aerolínea respectiva.

**Artículo 3°.** La Aeronáutica Civil establecerá e implementará una metodología de seguimiento del precio de los tiquetes aéreos que le permita verificar que el incremento de los pasajes se encuentra dentro de las condiciones normales de mercado en los trayectos desde o hacia ciudades en las que sólo dos (2) o menos aerolíneas comerciales de pasajeros presten el servicio de transporte aéreo en comparación con otras ciudades en las que más aerolíneas prestan sus servicios.

En caso de que se verifiquen las condiciones señaladas en el artículo 2° de esta ley y la Aeronáutica Civil advierta que en los trayectos que comunican a las ciudades afectadas por el cierre de vías terrestres se presenta una variación de costos inusual, en comparación con el precio promedio certificado de los tiquetes hacia el mismo destino durante los últimos doce (12) meses, la Aeronáutica Civil solicitará a la empresa prestadora del servicio la explicación detallada que justifique los cambios en los precios.

Si la Aeronáutica Civil encuentra injustificada la variación de los precios de los tiquetes, solicitará a la empresa prestadora del servicio público aéreo de pasajeros que se ajusten a condiciones razonables, de acuerdo con la metodología que establezca para ello, siempre que cumplan con los criterios de equidad y suficiencia dispuestos en el Reglamento Aeronáutico vigente. En caso de que la empresa no acate lo solicitado por la Aeronáutica Civil se

<sup>15</sup> Procuraduría General de la Nación. 2019. Boletín 463, publicado el 25 de junio de 2019 Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-urge-por-una-politica-de-regulacion-de-transporte-aereo-para-proteger-a-los-ciudadanos-afectados-por-el-cierre-de-la-via-Bogota--Villavicencio.news>

hará acreedora a las sanciones que para el efecto se establezcan en el Reglamento Aeronáutico vigente.

**Parágrafo.** La Aeronáutica Civil tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para establecer e implementar una metodología de seguimiento y control del precio de los tiquetes aéreos y para hacer los ajustes necesarios al Reglamento Aeronáutico que hagan efectivo lo señalado en el presente artículo.

**Artículo 4°.** Cuando se presente el cierre total o parcial de la vía principal que comunica dos capitales de departamento, en las condiciones señaladas en el artículo 2° de esta ley, el Gobierno nacional deberá eximir el cobro de la tasa aeroportuaria por parte de la Aeronáutica Civil y el concesionario del aeropuerto respectivo para los servicios aéreos en las rutas áreas que cubran las ciudades afectadas con el cierre de la vía.

**Artículo 5°.** Cuando se presente la situación señalada en el artículo 2° de esta ley, la Aeronáutica Civil deberá coordinar la puesta en marcha un plan de contingencia por parte de las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros en las ciudades afectadas por el cual se incrementen las frecuencias de los vuelos con pluralidad de prestadores.


**Artículo 6°.** El Gobierno nacional, a través de la Aeronáutica Civil deberá promover la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en los destinos en los que actualmente llegan dos (2) o menos aerolíneas comerciales como mecanismo para incentivar la libre competencia.

**Artículo 7°.** La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

De los honorables Congresistas,

  
ALEJANDRO VEGA PÉREZ

Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>30</u> de <u>Julio</u> del año <u>2019</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo	
No. <u>091</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
<u>HR Alejandro Vega Perez</u>	
	
SECRETARIO GENERAL	

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2019 CÁMARA

*Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objetivo.* Se busca flexibilizar el horario laboral para madres o padres cabeza de hogar o con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares.

**Artículo 2°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:

**Artículo 5B.** Los trabajadores que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua, podrán acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias hasta completar el número de horas asignadas para su labor.

**Artículo 3°.** Los servidores públicos del Estado que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua podrán acordar con su jefe de área respectiva el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, la jornada podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias.

**Parágrafo.** El presente artículo no aplica a los docentes y directivos docentes oficiales o estatales al servicio del Estado.

**Artículo 4°.** *Definiciones:*

**Trabajador con responsabilidades familiares:** Se considera como trabajador con responsabilidades familiares a aquel tenga a su cargo empleado del sector público del sector privado o privado hijos menores de 18 años, o mayores en estado de discapacidad o disminución física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo, o adultos mayores.

**Horas de trabajo:** Es el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a disposición del empleador.

**Artículo 5°.** *Cesación de las responsabilidades familiares.* Cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares descritas en la presente ley, el servidor público deberá informar tal circunstancia de manera inmediata y por escrito a su jefe inmediato, y retomar las horas de trabajo de la entidad a la cual pertenece so pena de incurrir en falta grave.

**Artículo 6°.** *Garantías para los trabajadores y servidores públicos con responsabilidades*

*familiares*. Los trabajadores con responsabilidades familiares deberán gozar de las mismas oportunidades y trato que los demás trabajadores en lo que atañe a la preparación y al acceso al empleo, a los ascensos en el curso del empleo, a la seguridad del empleo y demás esferas relacionadas con el trabajo.

En ningún caso el trabajador con responsabilidades familiares podrá perder su empleo por esta causa.

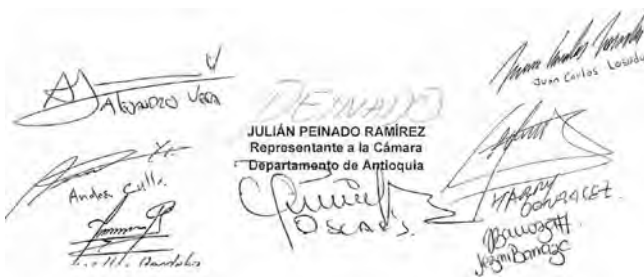
Artículo 7°. *Teletrabajo*. En aquellas entidades públicas en las cuales se implemente la categoría de teletrabajo las madres o padres cabeza de familia o madres con deberes familiares tendrán acceso prioritario a este beneficio.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Trabajo trabajarán articuladamente para que las entidades públicas que aún no hayan implementado el proceso de teletrabajo inicien su proceso.

Artículo 8°. *Vigilancia y control*. El Ministerio del Trabajo regulará los requisitos que tendrá que presentar el empleado a su empleador para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes a la Cámara,



**JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Con la finalidad de ajustar la protección a fundamentos constitucionales como lo es la protección a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de la mujer y los niños y niñas en Colombia, surge como una necesidad de progresividad de los derechos laborales de los ciudadanos el reconciliar la vida familiar y laboral, de tal forma que los fines de protección a estos grupos específicos puedan realizarse, así como los derechos al trabajo y a recibir una formación profesional que tienen los trabajadores.

El objetivo de este proyecto es mejorar la relación trabajo-familia, teniendo en cuenta las múltiples dificultades a las que se enfrentan las personas con responsabilidades a cargo como tener bajo su supervisión hijos menores, hijos en estado de discapacidad, adultos mayores, etc.

La población objetiva son los padres y madres cabeza de hogar que tienen a su cargo responsabilidades familiares tal y como lo menciona la Recomendación 165 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en sus numerales 18 y 19 establece una directriz a los

estados para concederse de forma especial medidas generales que coadyuven a mejorar las condiciones del trabajo con las de la vida familiar, siempre que ello sea posible.

“18. *Debería concederse especial atención a las medidas generales para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la vida de trabajo, incluyendo medidas destinadas a:*

- (a) *reducir progresivamente la duración de la jornada de trabajo y reducir las horas extraordinarias;*
- (b) *introducir más flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo, de los periodos de descanso y de las vacaciones, habida cuenta del nivel de desarrollo y de las necesidades particulares del país y de los diversos sectores de actividad.*

19. *Siempre que sea posible y apropiado, deberían tenerse en cuenta las necesidades especiales de los trabajadores, incluidas las derivadas de sus responsabilidades familiares, al organizar el trabajo por turnos y al asignar el trabajo nocturno”.*

Si bien es cierto que la Recomendación 165 sigue el contenido del Convenio 156 aprobado por la Reunión número 67 de la Conferencia Internacional del Trabajo, y que no ha sido ratificado por Colombia y como consecuencia no hace parte del ordenamiento jurídico nacional, existe una tendencia progresista en Colombia en cuanto a la protección de los derechos de la familia, la mujer y los niños y niñas.

Aspectos como la licencia de maternidad, la de la Ley 755 de 2002 o Ley María, la Ley 1361 de 2009, han sido protecciones importantes a nivel laboral de los padres y madres de familia, que demuestran la voluntad progresividad en materia laboral de los derechos y de las políticas sociales entabladas por el Gobierno nacional al interior de sus instituciones.

Un vacío jurídico en cuanto a la flexibilidad laboral nos ha llevado a no tener herramientas de solución a casos específicos como por ejemplo el que hemos podido identificar en el Concepto 182 de 2014 emitido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el caso de “Una Servidora Pública del ICBF, madre cabeza de familia, titular de un cargo de profesional universitario quien solicita permiso remunerado de lunes a viernes por un tiempo aproximado de tres horas diarias, las cuales utiliza para atender a su hijo menor de edad diagnosticado con una discapacidad severa grado III (Autismo)”. Entre otras razones por la ausencia de legislación así: “*Hasta el momento, en Colombia no se ha legislado sobre este tema y si bien han existido proyectos de ley como el 94 de 2012 Cámara 273 de 2013 Senado, que han propuesto flexibilizar la jornada laboral para servidores públicos del Estado con responsabilidades familiares, estos proyectos han terminado archivados”.*

Por ello, se busca revivir estos proyectos archivados, replanteándolos con mejoras y actualizándolos



con instrumentos que pueden ser utilizados hoy en día para conciliar esa relación trabajo-familia, como el teletrabajo.

Es importante además establecer que este tipo de situaciones no solo son propias de los servidores públicos del estado, por ello el proyecto de ley incluye también a los trabajadores del sector privado pues no existe ninguna disparidad entre unos y otros para los fines de la presente ley; ambos sectores merecen igual protección con equidad y flexibilidad.

#### FUNDAMENTO NORMATIVO

Tanto el sector público como en el privado encontramos bases jurídicas que buscan implementar mecanismos de flexibilización de labores sin que ello sea perjudicial a los fines de su empleo o la prestación de servicio.

Así por ejemplo, la ley la Ley 909 de 2004, da la viabilidad para que los jefes de los organismos de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial *puedan implementar mecanismos que sin afectar la prestación del servicio, permitan la flexibilización de la jornada laboral a servidoras con hijos menores de edad o con algún tipo de discapacidad y a servidores padres cabeza de familia con hijos menores de edad o con algún tipo de discapacidad, con el fin de favorecer el equilibrio entre la jornada y sus responsabilidades familiares, generando igualmente un incentivo que aumente su rendimiento en la jornada de trabajo.* (Adicionalmente el Departamento Administrativo de la Función Pública ha emitido la Circular Externa número 100-008 al respecto).

La Ley 1361 de 2009 también impone deberes a los empleadores tales como adecuar los horarios laborales para acercar al trabajador a su familia, convenir horarios flexibles y condiciones de trabajo que faciliten el cumplimiento de los deberes familiares.

La Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009) establece que son deberes del Estado:

*Artículo 4°. Promover el fortalecimiento de la familia como núcleo fundamental de la Sociedad, así como la elaboración y puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo integral de la familia. Las instituciones públicas y privadas que desarrollen programas sociales deberán proporcionar la información y asesoría adecuada a las familias sobre las garantías, derechos y deberes que se consagran en esta ley para lograr el desarrollo integral de la familia. Promover acciones de articulación de la actividad laboral y la familiar”.*

*Artículo 5°. Adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de su familia, para atender sus deberes de protección y acompañamiento de su cónyuge o compañera(o) permanente, a sus hijos menores, a las personas de la tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3<sup>er</sup> grado de consanguinidad que requiera del mismo; como*

*también a quienes de su familia se encuentren en situación de discapacidad o dependencia.*

*El trabajador y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario y las condiciones de trabajo para facilitar el cumplimiento de los deberes familiares mencionados en este artículo.*

*Los empleadores deberán facilitar, promover y gestionar una jornada semestral en la que sus empleados puedan compartir con su familia en un espacio suministrado por el empleador o en uno gestionado ante la caja de compensación familiar con la que cuentan los empleados. Si el empleador no logra gestionar esta jornada deberá permitir que los trabajadores tengan este espacio de tiempo con sus familias sin afectar los días de descanso, esto sin perjuicio de acordar el horario laboral complementario.*

En Colombia el artículo 44 de la Constitución Política establece especial protección a los niños entre ellos se establece que son derechos fundamentales de los niños: *la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.* Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Así mismo el Estado tiene la obligación de defender la familia como núcleo fundamental de la sociedad, y le otorga la responsabilidad a la sociedad de proteger los hijos y su sostenibilidad y educación mientras estos sean menores o impedidos (artículo 42 C. P.).

#### RELACIÓN ARMÓNICA TRABAJO-FAMILIA

En la actualidad en las familias colombianas existe una tendencia significativa a la incorporación de la mujer en los roles laborales. Por ello este tipo de medidas hacen que también se integre la protección a la equidad de género, pues el incremento de la participación de las mujeres en los trabajos ha sido una oportunidad para las mismas de aumentar su aporte tanto a los hogares como a la economía.

Tanto ha sido su consolidación en el mercado laboral que, según un informe de ONU Mujeres, *“las mujeres han expandido su papel como generadoras de ingresos y muchas de ellas se han convertido en las principales proveedoras de sus hogares. En el país, alrededor de un cuarto de ellas son las*

aportantes principales en sus hogares, aunque es menor al porcentaje promedio en la región (32%). Este promedio tiende a aumentar tanto en los niveles socioeconómicos más altos, como en los más bajos. Estos cambios en la estructura de los hogares también se ven representados en el aumento de los hogares monoparentales, de los cuales los de jefatura femenina son alrededor de un 85%.

También se han dado importantes cambios en las estructuras de los hogares: las familias nucleares y amplias se han reducido y han aumentado notablemente las estructuras no familiares, que desde 1993 se han duplicado<sup>1</sup>.

Según el DANE, en Colombia hay más de 25 millones de mujeres al finalizar el primer semestre de 2018. Esto quiere decir que el 50.8% del total de la población son mujeres.

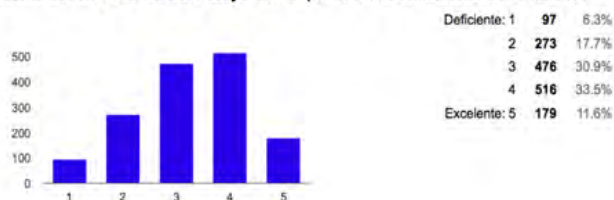
Así mismo la incorporación de la mujer en el ámbito laboral ha venido en crecimiento en los últimos años. Según informe de la Universidad de la Sabana denominado *Termómetro de la Familia 2017* se logró identificar que

“Respecto al acceso a trabajos formales que tienen los miembros de la familia para el 34% es bueno y para el 31% aceptable.

Al preguntarles sobre la posibilidad que tiene de armonizar su vida familiar y laboral el 42% afirmó que era buena y el 31% que era aceptable.

Finalmente, al indagar sobre la percepción sobre el aporte que hacen las empresas para la armonización de la realidad laboral y familiar de los empleados el 37% lo calificó como aceptable y el 32% como insuficientes<sup>2</sup>.

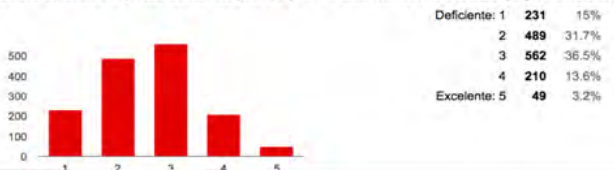
**5. ¿Cómo califica el acceso al trabajo formal que tienen los miembros de su familia?**



**6. ¿Cómo califica la posibilidad que Usted tiene de armonizar su vida familiar y laboral?**



**7. ¿Cómo califica el aporte de las empresas para la armonización del trabajo y la familia?**



Además, la “Encuesta longitudinal colombiana”, adelantada por la Universidad de los Andes, evidenció un aumento de las mujeres cabeza de hogar en las ciudades colombianas, que pasaron del 35% al 39% entre 2010 y 2016<sup>3</sup>.

Según el Informe de Resultados del Ranking PAR 2017, que realizó *Aequales* con el apoyo del Cesa y la Secretaría Distrital de la Mujer, entre las prácticas de balance vida-trabajo “se ha identificado que dentro de las motivaciones de renuncia de las mujeres se encuentra el no tener facilidades en lo que se refiere al cuidado de hijos e hijas, lo que las lleva a sentir una ‘obligación’ de dejar el trabajo para asumir el rol de madre a tiempo completo”.

También indicó esta encuesta que

“Hay grandes oportunidades de mejora a la hora de implementar prácticas de balance vida-trabajo. Las prácticas de flexibilidad más comunes son aquellas que permiten flexibilidad en el tiempo, como el home office.

Estas prácticas son muy efectivas; sin embargo, hay acciones que implican presupuesto y que hacen la diferencia para que las mujeres que son madres permanezcan en sus trabajos y se genere una verdadera equidad de género.

**Invertir en prácticas de flexibilidad trae múltiples beneficios para la empresa en el mediano y largo plazo. Entre los beneficios se encuentran: mujeres empoderadas, con capacidades de liderazgo y toma de decisiones; trabajadoras más comprometidas, con mayor desempeño; menor rotación femenina en niveles medio (negrilla fuera de texto)<sup>4</sup>.**

Como sociedad estamos llamados a proporcionar mayores herramientas a nuestros trabajadores, pues una adecuada respuesta a necesidades muy concretas como la son la de tener un hijo en estado de discapacidad, un hijo menor de dos años, o un adulto mayor a cargo, otorga garantías a los padres y madres cabeza de hogar, la especial protección que siempre les ha profesado la legislación colombiana.

Consideramos que la flexibilización laboral no solo implica que cambie el horario laboral, sino también que se realicen acuerdos para permitir la utilización de otras herramientas tecnológicas y de comunicaciones como el teletrabajo que

<sup>1</sup> ONU Mujeres. El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos. Colombia. 2018.

<sup>2</sup> Informe final encuesta “Termómetro de la familia en Colombia 2017 1” Instituto de la Familia. Universidad de la Sabana. Bogotá Colombia. 2017. Tomado de [https://www.unisabana.edu.co/fileadmin/Archivos\\_de\\_usuario/Documentos/Documentos\\_Sala\\_de\\_Prensa/infore-termometro-de-la-familia-unisabana.pdf](https://www.unisabana.edu.co/fileadmin/Archivos_de_usuario/Documentos/Documentos_Sala_de_Prensa/infore-termometro-de-la-familia-unisabana.pdf)

<sup>3</sup> Universidad de los Andes. Cada día hay más mujeres cabeza de hogar en el país. 2017. Recuperado de <https://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co/es/destacados/elca-en-los-medios/386-el-tiempo-8>

<sup>4</sup> AR: Ranking de equidad de género en las organizaciones. Informe de Resultados para Colombia Sector Privado. <https://par.aequales.com/uploads/documents/6/PAR-III---Informe-de-Resultados-para-Colombia.pdf>

trae inmensos beneficios, tales como los que nos relaciona el Portal Teletrabajo Colombia así<sup>5</sup>:

**Beneficios del empleador o la organización:**

- Mayor productividad del empleado dado que un trabajador con mayores garantías podría mejorar su desempeño y compromiso.
- Mejor uso de herramientas tecnológica.
- Mejoramiento de las condiciones del reclutamiento al poder contratar al personal más calificado sin importar su ubicación o disponibilidad de desplazamiento hacia la sede de la organización.
- Mayor índice de retención del personal capacitado.
- Reducción del costo en adquisición de hardware y software.
- Política "Bring Your Own Device (BYOD)" que aprovecha los dispositivos de propiedad del trabajador y no aumenta costos para la organización.
- Reducción de la huella de carbono al evitar el desplazamiento de los trabajadores hacia la empresa.
- Inclusión sociolaboral de población vulnerable gracias a las TIC: situación de discapacidad, aislamiento geográfico, cabezas de familia.
- Aporte al mejoramiento de la movilidad de las ciudades y reducción del tráfico asociado a las jornadas de trabajo.
- Aplicación de buenas prácticas laborales que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y a su desarrollo, con la integración de los últimos avances de la tecnología y nuevas formas de trabajar.

**Beneficios para los trabajadores:**

Los empleados de las organizaciones reciben la posibilidad de trabajar en lugares distintos a su oficina como una oportunidad para mejorar su calidad de vida y aumentar su rendimiento. Entre los beneficios específicos para ellos se encuentran:

- Ahorros en tiempos por desplazamientos entre hogar y oficina.
- Ahorros en dinero derivados de la disminución de desplazamientos, tangibles en la reducción de costos de combustible o pagos de transporte público.
- Ahorros y mejoras significativas en la alimentación y la salud de los trabajadores, al consumir alimentos preparados en sus hogares.
- Mejoras en la salud al reducir el estrés derivado de los desplazamientos y los gastos

asociados, además de oportunidades de incluir en la rutina diaria tiempo para el cuidado físico.

**CONCLUSIÓN**

En conclusión, con este proyecto de ley los empleados públicos y trabajadores con responsabilidades familiares contarán con opciones y herramientas para lograr la garantía de sus derechos y especial protección al trabajo, a la familia, a los padres cabeza de hogar, a la mujer y a la búsqueda de una sociedad igualitaria y progresista.

De los honorables Representantes a la Cámara,



Alejandro Vega  
Andrés Calle  
Julián Peinado Ramírez  
Oscar Sánchez  
HARRY GONZÁLEZ

C. R. H. U.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL		SECRETARÍA GENERAL	
El día	30	de	Julio
		del año	2019
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
N.º	092	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HR Julián Peinado</u>			
<u>HR Harry González, HR Alejandro Vega, HR Andrés Calle</u>			
<u>HR Wilton Córdoba, HR Oscar Sánchez</u>			
		SECRETARIO GENERAL	

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 093 DE 2019  
CÁMARA**

por la cual se crea la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el país, se establecen apoyos financieros para investigación en temas medioambientales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Objetivo.* Buscando generar conciencia en torno a las problemáticas medioambientales que padece la humanidad e iniciativas concretas individuales y colectivas para mitigarla, se establece esta ley de fomento de la educación e investigación en temas relacionados con el medioambiente y el desarrollo sostenible.

Artículo 2°. *Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.* Establézcase la Cátedra de Ambiente

<sup>5</sup> Ministerio TIC, Ministerio del Trabajo, Unidad de Servicio Público de Empleo Sena <http://www.teletrabajo.gov.co/622/w3-propertyvalue-8010.html>.

y Desarrollo Sostenible en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media como una asignatura independiente.

Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior desarrollará la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.

Parágrafo 2°. Aquellas instituciones que cuenten con asignaturas similares o relacionadas podrán adaptar su contenido a los criterios que defina esta ley para la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3°. *La Cátedra Medioambiental tendrá tres objetivos:*

1. Crear conciencia en torno al cambio climático y demás problemáticas que afectan el medioambiente.
2. Dar a conocer los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030 de la Organización de Naciones Unidas –en adelante ODS–.
3. Fomentar una cultura de cuidado del ambiente y cumplimiento de los ODS a través de estrategias y acciones concretas, tanto individuales como colectivas.

Parágrafo 4°. La cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible será obligatoria.

Artículo 3°. El desarrollo de la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible se ceñirá a un pénsum académico flexible, el cual será el punto de partida para que cada institución educativa lo adapte de acuerdo con las circunstancias académicas y de tiempo, modo y lugar que sean pertinentes.

La estructura y funcionamiento de la cátedra serán determinados por el reglamento correspondiente que deberá expedir el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley a través del Ministerio de Educación, quien deberá coordinar la reglamentación con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Cultura.

Parágrafo 1°. Para la construcción de dicho reglamento, el Gobierno nacional podrá consultar a académicos nacionales e internacionales expertos en dichos temas.

Parágrafo 2°. Las instituciones educativas de preescolar, básica y media, incluirán en sus respectivos planes de estudio la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con la reglamentación que en virtud del artículo 3° de la presente ley, expida el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. El Plan Nacional de Desarrollo Educativo de que trata el artículo 72 de la Ley 115 de 1994 deberá tener en cuenta la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible como un factor determinante para su ejecución.

Artículo 5°. *Programa de Becas de Posgrado para maestrías y doctorados enfocados en programas de Ambiente y Desarrollo Sostenible.* Créese el Programa de Becas de Posgrado para maestrías y doctorados enfocados en programas de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El programa proveerá recursos a profesionales colombianos que quieran adelantar procesos de estudio e investigación enfocados en proponer soluciones para el cuidado del ambiente y cumplimiento de los ODS en Colombia.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional en convenio con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) reconocerá el costo de inscripción, costo de matrícula, apoyo de sostenimiento e incentivos por mérito académico para los estudiantes que deseen ingresar al programa.

Parágrafo 2°. Deberá haber al menos dos beneficiarios por año, lo que no impide que, con arreglo a la disponibilidad presupuestal, se entreguen más becas.

Parágrafo 3°. El proceso de selección debe contemplar el tener un proyecto de investigación con potencial para solucionar problemáticas colombianas.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, reglamentará este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación proporcionará los criterios y orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Las entidades territoriales certificadas en educación, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le hayan sido delegadas, verificarán que las instituciones educativas implementen y desarrollen la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 7°. Establézcase como requisito adicional a los establecidos por las instituciones educativas públicas y privadas, la siembra de árboles para la aprobación del último grado de los siguientes ciclos educativos y la obtención de los títulos:

- Educación preescolar: (1) un árbol
- Educación básica primaria: (5) cinco arboles
- Educación básica secundaria: (10) diez arboles
- Educación media: (10) diez arboles
- Técnico – profesional: (15) quince arboles
- Tecnólogo: (15) quince arboles
- Profesional: (20) veinte arboles

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán la implementación de este artículo en un plazo no máximo a los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

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

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer la formación en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cómo alcanzarlos, y sobre los problemas medioambientales que padece la humanidad e iniciativas concretas, individuales y colectivas, para mitigarlos. Para eso, plantea tres herramientas principales: i) la creación de un espacio de formación obligatorio en todas las instituciones educativas del país que se denominará la *Cátedra de Medioambiente y Desarrollo Sostenible*, ii) el establecimiento de un Programa de Becas de Posgrado para Maestrías y Doctorados enfocados en la investigación y solución de problemas relacionados con el ambiente y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y, por último, iii) la introducción de un requisito para completar los diferentes ciclos de escolaridad que consiste en la siembra de un número de árboles nativos.

La necesidad de implementar este proyecto nace de tres consideraciones fundamentales. En primer lugar, lo apremiante que es para la supervivencia de la humanidad el abordar los problemas de ambiente que se acentúan cada vez más, y la implementación, general, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que la Organización de Naciones Unidas se trazó para el año 2030. En segundo lugar, la certeza de que la educación y la formación de los jóvenes y niños, es la herramienta más segura para realizar transformaciones profundas que tengan impactos positivos duraderos. Por último, la importancia que cobra la formación de profesionales que tengan la capacidad de producir soluciones materializarles para cumplir con el objetivo que persigue.

Por eso, considerando la importancia que como país abordemos de una manera contundente esta problemática, se presenta este proyecto de ley. Para eso, esta exposición de motivos se divide en los siguientes acápite: primero, se plantean una serie de consideraciones en torno a las problemáticas medioambientales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible; a continuación, se aborda el contenido de la cátedra y la forma en que se regula en el proyecto; luego, se toca el programa de becas y lo que persigue; finalmente, se plantea la conclusión.

### PROBLEMÁTICAS MEDIOAMBIENTALES

Resumir en un solo texto las problemáticas medioambientales nos es el objetivo de este párrafo. Bastaría con llamar la atención sobre dos anuncios recientes de la comunidad científica que ponen sobre aviso al mundo sobre la importancia de la época que estamos viviendo para crear verdaderas soluciones que eviten un cambio drástico en la forma en que habita nuestra especie el planeta.

En primer lugar, un artículo presentado en la revista científica *Earth System Dynamics* de la Unión Europea de Geociencias asegura que sólo tenemos hasta el 2035 para emprender las transformaciones que lleven a revertir el cambio climático (para que en 2100 la temperatura del planeta no suba por encima de los 2° C), o será muy tarde para nuestro planeta. Además, no solo ponen fecha límite, sino que aseguran que, incluso iniciando ahora, tendríamos sólo un 67% de posibilidades de alcanzar la meta planteada<sup>11</sup>.

Por otro lado, un reporte de la Organización de Naciones Unidas reveló que el impacto que los seres humanos están teniendo sobre el planeta están generando una acelerada degradación de los ecosistemas; lo que para el 2050 podría significar una masiva pérdida de especies, afectando drásticamente la manera en que vivimos e incluso poniendo en riesgo la existencia de la raza humana. En ese sentido, el reporte plantea la necesidad de tomar cartas inmediatas en el asunto para cambiar la forma en que impactamos el ambiente y, de esta forma, garantizar nuestra preservación como especie<sup>12</sup>.

El cambio climático, el aumento de temperaturas, el derretimiento de los polos, la afectación a los ecosistemas terrestres y marinos, entre muchos otros, tienen una relación directa en la manera como nos relacionamos con el planeta. Crear conciencia en torno a la existencia de estas problemáticas en todos los niveles, y aterrizar esta información para poder comprender mejor como afectan a nuestro país, es necesario para garantizar nuestra supervivencia.

### OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030

En el 2015 se hizo una reevaluación de la agenda global que se había plasmado en los Objetivos del Milenio. En ese entonces, considerando lo avanzado y lo aprendido, se decidió trazar una nueva agenda global para los próximos 15 años, es decir, para el 2030; que continuara con el propósito de erradicar con los grandes males de la tierra. Es decir, apuntando hacia la “(...) erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población y lograr la rápida transición a una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático (...)”<sup>3</sup>.

Estos nuevos propósitos globales quedaron consagrados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, los cuales fueron desarrollados por el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se materializan en 17 objetivos y 169 metas. Estos son:

- <sup>11</sup> Aengenheyster, M.; Feng, Q.Y., van der Ploeg, F. & Dijkstra, H.A. (2018). The point of no return for climate action: Effects of climate uncertainty and risk tolerance. *Earth System Dynamics*, 9(3): 1085-1095.
- <sup>12</sup> ONU Medio Ambiente. (2019). GEO 6 Perspectivas del medio ambiente mundial. Resumen para responsables de formular políticas públicas.
- <sup>3</sup> ONU. (2015). Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Nueva York. Página 8.



Citando la Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, de Naciones Unidas, al respecto,

“Los 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas propuestos por el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituirán el núcleo de la agenda para el desarrollo después de 2015. Estos objetivos y metas son ambiciosos; poseen el potencial para transformar la sociedad y movilizar a personas y países; integran los asuntos pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y van más allá al abordar la desigualdad, los nuevos desafíos y cuestiones estructurales como el cambio climático, el crecimiento económico sostenible, la capacidad productiva, la paz y la seguridad, y unas instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; adoptan un enfoque dinámico para lograr la igualdad de género; reflejan de forma equilibrada las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. También se indican medios de implementación en cada uno de los objetivos y en un objetivo específico sobre la alianza mundial, que aglutinará a los gobiernos, la sociedad civil y otras instancias en un enfoque verdaderamente integrado del desarrollo internacional en favor de las personas y el planeta”<sup>4</sup>.

La integración de la enseñanza de los ODS a todos los niveles de la educación colombiana supondrá conectar a los niños y jóvenes con la agenda global planteada para el 2030, traer reflexiones de actualidad y de problemáticas reales, y, como se busca en el objetivo del proyecto, inspirar el cambio de hábitos para la creación de soluciones individuales y colectivas. Por eso se considera relevante este componente de la Cátedra.

### CONTENIDO DE LA CÁTEDRA

En este espacio no se pretende definir el contenido total de la Cátedra de Medioambiente y Desarrollo Sostenible, sino, únicamente, señalar algunas recomendaciones que podrían ser útiles a la hora

de que la autoridad competente, las instituciones educativas y los docentes la desarrollen. El contenido debe girar, como se ha dicho a lo largo del texto, en torno al reconocimiento de las problemáticas medioambientales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Más su enunciación no puede limitarse a la enumeración abstracta de la información.

La Cátedra debe brindar herramientas concretas para que, individual y colectivamente, quienes pasen por ella tengan la capacidad de impactar o solucionar, desde su entorno, dichas problemáticas. Es decir, el contenido debe contener un elemento del llamado a la acción, que se pueda materializar, en la transformación de hábitos que impacten positivamente las problemáticas que se estudian.

Se señala en el proyecto de ley que será el Ministerio de Educación, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los que definan el contenido de la Cátedra. Esto responde al hecho de que, por sus carteras, estas instituciones tienen el conocimiento técnico para establecer de manera correcta el contenido de esta. De igual forma, se señala que se autoriza la consulta a expertos, especialmente en temas de pedagogía sobre estos temas, como una forma de garantizar contenidos relevantes y útiles en el marco de la propuesta.

### BECAS

La garantía de que haya resultados sostenibles a raíz del proceso de formación en estos temas yace en su continuidad en el tiempo. Es decir, tendrá sentido el establecer un programa como esta cátedra si se plantea la posibilidad para brindar oportunidades que garanticen una continuación de las discusiones y procesos que en estas surjan. En ese sentido, la formación superior de segundo nivel, enfocada en investigación, es un camino necesario por explorar para garantizar que pueda haber un desarrollo de investigaciones concretas en torno a las temáticas que se trabajan.

Por eso, se plantea la creación del Programa de Becas de Posgrado para maestrías y doctorados enfocados en programas de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con lo cual se busca brindar recursos

<sup>4</sup> Ibíd.

para adelantar procesos de estudio e investigación enfocados en proponer soluciones para el cuidado del ambiente y cumplimiento de los ODS en Colombia.

Para que este programa de becas pueda cumplir con su propósito, se propone que el Ministerio de Educación Nacional en convenio con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) reconozca el costo de inscripción, costo de matrícula, apoyo de sostenimiento e incentivos por mérito académico para los estudiantes que deseen ingresar al programa. Así mismo, se espera que al menos dos personas.

Aparte de los requisitos que defina el Ministerio de Educación Nacional para acceder al programa, se establece en el proyecto que se contemple como parte del proceso de selección el tener un proyecto de investigación con potencial para solucionar problemáticas colombianas; partiendo de la necesidad de que los réditos de este programa deben generar impactos positivos para el país.

En todo caso, la propuesta incluye que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, reglamente este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley.

#### SIEMBRA DE ÁRBOLES NATIVOS COMO REQUISITO DE GRADO

De manera específica, se encuentra que, como un incentivo para generar soluciones prácticas en relación con las problemáticas medioambientales, puede implementarse un requisito de grado por niños, niñas y adolescentes en las diferentes etapas de formación. Este requisito consiste en la siembra de un número de árboles nativos que aumentará progresivamente a razón del título que se requiera y combatirá, de manera directa, la deforestación.

En ese sentido, es relevante mencionar que los resultados del monitoreo de la deforestación 2017, entregados por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), indican que el país durante ese año perdió 219.973 hectáreas, lo cual, respecto a la cifra reportada para 2016 (178.597 hectáreas), supuso un aumento del 23% en la deforestación. Es decir que, pese a la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, mediante la cual se proponía reducir la deforestación a 90.000 hectáreas, el fenómeno no pudo ser controlado y mucho menos reducido<sup>15-16</sup>.

Los resultados indican que el 65,5% de la deforestación del año 2017 se concentró en la región amazónica, seguida de la región andina con un 16,7%, la región del Caribe con un 7,1%, la región

del Pacífico con un 6,1% y la región de la Orinoquía con un 4,5%<sup>17</sup>.

En relación con los impactos que conlleva la deforestación, la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques – “Bosques Territorios de Vida”–, se señala que:

“Esta problemática se hace más relevante si se tiene en cuenta que además de las emisiones de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) hacia la atmósfera que contribuyen al cambio climático, la deforestación trae como consecuencias la transformación y fragmentación de ecosistemas, aumenta el número de especies en condición de amenaza, altera el recurso hídrico y con ello, el abastecimiento de agua de los centros poblados, y degrada el suelo”<sup>18</sup>.

En tal sentido, se propone la siembra de árboles como requisito para la aprobación de los diferentes ciclos escolares, con el propósito no solo de contrarrestar la deforestación, impactando positivamente la reducción del cambio climático, sino también, promover la cultura ambiental en los niños, niñas y adolescentes, de modo que reconozcan la importancia de proteger los recursos naturales y promover el consumo sostenible.

#### CONCLUSIÓN

La creación de la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Programa de Becas de Posgrado para maestrías y doctorados enfocados en programas de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la siembra de árboles como requisito de grado; les brindará herramientas a los jóvenes del país para contextualizarse en torno a los retos globales que como especie enfrentamos y tendremos que solucionar en los próximos años. Más que una apuesta por el futuro es una apuesta por el presente: por generar soluciones concretas que, desde el plano individual y colectivo, puedan mitigar estas problemáticas.

De los honorables Representantes a la Cámara,



JULIÁN PEINADO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

Carrera 7 No. 8-68  
Edificio Nuevo del Congreso  
PBX 4325100/5101/5102 ext. 3644-3640  
Bogotá, D.C.

Facebook, Instagram y Twitter: @JulianPeinadoR  
www.julianpeinado.com  
correo institucional: julian.peinado@camara.gov.co

<sup>15</sup> Ideam. (2017). Resultados Monitoreo de Deforestación 2017. Bogotá. Recuperado de: [http://www.ideam.gov.co/documents/24277/72115631/Actualizacion\\_cifras2017+FINAL.pdf/40bc4bb3-370c-4639-91ee-e4c6cea97a07](http://www.ideam.gov.co/documents/24277/72115631/Actualizacion_cifras2017+FINAL.pdf/40bc4bb3-370c-4639-91ee-e4c6cea97a07)

<sup>16</sup> Resolución 1196 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques – “Bosques Territorios de Vida”. Bogotá. Recuperado de: [https://redd.unfccc.int/files/eicdgb\\_bosques\\_territorios\\_de\\_vida\\_web.pdf](https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf)

C. R. N.  
 CAMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de Julio del año 2019  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
 No. 093 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por HR Julian Peinado  
HR Juan F. Reyes, HR Milton Cordoba, HR Andres Calle

  
 SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 697 - Viernes, 2 de agosto de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 088 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 090 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993.....	7
Proyecto de ley número 091 de 2019 Cámara, por medio del cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 092 de 2019 Cámara, Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares.....	23
Proyecto de ley número 093 de 2019 Cámara, por la cual se crea la cátedra de ambiente y desarrollo sostenible en el país, se establecen apoyos financieros para investigación en temas medioambientales y se dictan otras disposiciones.....	27