



# 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° 811

Bogotá, D. C., jueves, 29 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 43 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 207 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se crea la Comisión  
de Estudios de Beneficios del Sistema Tributario.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley consiste en crear una comisión ad honórem de estudios que evalúe los beneficios tributarios del sistema tributario colombiano, con el fin de presentar un informe analítico y recomendaciones.

**Artículo 2°. Comisión de estudios de beneficios del sistema tributario.** Con el fin de evaluar la pertinencia, equidad, progresividad, eficiencia, justicia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades de los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano, se conformará una comisión conjunta ad honórem, para hacer una evaluación de las prerrogativas existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Los sujetos que conformarán la comisión ad honórem serán:

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
2. El Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su delegado.
3. El Contralor General de la República o su delegado.
4. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

6. El Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso de la República o su delegado.

7. Cinco (5) representantes de las Instituciones de Educación Superior

**Parágrafo.** La Comisión se conformará a más tardar, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y será presidida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

El Gobierno nacional determinará el funcionamiento de dicha Comisión, la cual se dictará su propio reglamento.

**Parágrafo 2°.** Los representantes de las Instituciones de Educación Superior serán escogidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), teniendo en cuenta criterios de técnicos de transparencia, meritocracia, acreditación, y la calificación de los grupos de investigación adscritos a cada institución por parte del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), o quien haga sus veces.

**Artículo 3°. Beneficios tributarios y sujetos a evaluar.** Los beneficios tributarios a evaluar serán, entre otros, los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, los ingresos que no se consideran de fuente nacional, los costos y las deducciones generales cuestionadas en relación con el artículo 107 del Estatuto Tributario, las deducciones especiales, las rentas exentas, las tarifas diferenciales, los descuentos tributarios, y todas y cada una de las exenciones, exclusiones y demás tratamientos diferenciales de los tributos directos e indirectos. De igual modo, la Comisión

estudiará el régimen de zonas francas, los sujetos del artículo 22 y 23 del Estatuto Tributario y cualquier otro sujeto con tratamiento tributario diferente o preferencial, así como los contratos de estabilidad jurídica y convenios de doble imposición o normas similares.

**Artículo 4°. Objeto de la evaluación.** El objeto de la evaluación es determinar el costo fiscal y la efectividad de los beneficios tributarios, analizando sus efectos en el desarrollo económico del país, la generación de empleo, la distribución del ingreso, la disminución de la pobreza y desigualdad, el aumento de la productividad, la disminución del precio de los bienes de venta al público y en general las finalidades para los cuales fueron creados los beneficios tributarios o tratamientos preferenciales.

**Artículo 5°. Resultado de la evaluación.** El resultado de la evaluación deberá determinar si cada beneficio tributario evaluado cumple con su finalidad y qué efectos produce en relación con las variantes del objeto de estudio de la evaluación, con el propósito de recomendar su eliminación, modificación o continuación.

El resultado de esta evaluación será público y se presentará ante las Plenarias de Cámara y Senado del Congreso de la República, dentro del año siguiente a la aprobación de la presente ley.

La presente Comisión de Estudios se conformará cada cuatro (4) años en el primer bimestre del año de elección del Presidente de la República y entregará los resultados a más tardar el 1° de noviembre del mismo año.

El Gobierno nacional y el Congreso de la República tendrán en cuenta los resultados de la presente evaluación, los hallazgos encontrados y las recomendaciones propuestas cuando se presenten y discutan proyectos de ley referentes a reformas tributarias, leyes de financiamiento y cualquier ley que contemple beneficios tributarios de cualquier tipo.

**Parágrafo 1°.** La Comisión propondrá recomendaciones sobre qué datos e información deben ponerse a disposición permanente del público, con el fin de realizar el respectivo control ciudadano. Esta información deberá respetar las disposiciones referentes a la reserva de información, principalmente las contenidas en la Ley 1581 de 2012.

**Parágrafo 2°.** La Comisión podrá estudiar materias y realizar propuestas diferentes a las estrictamente mencionadas en la presente ley, así mismo podrá convocar expertos de diferentes materias, en calidad de invitados y recibir información técnica al respecto.

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

De los honorables Congresistas,  
Cordialmente,

 LEÓN FREDDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Coalición Decentes
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora Coalición Decentes	 IVAN MARULANDA Senador Partido Alianza Verde
 MARIA JOSÉ PIZARRO Representante a la Cámara Coalición Decentes	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador Polo Democrático Alternativo
 JOHN MILTON RODRIGUEZ Senador Colombia Justa Libres	 JUAN LUIS CASTRO Senador Coalición Decentes
 Wilmer López	 Fabian Diaz Partido Verde
 CESAR ORTIZ ZUÑIGA	 Asirico Medina
 Maunco TORO	
 Nuvia Ruiz C.	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio del cual se crea la comisión de estudios de beneficios del sistema tributario.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes y justificación, (2) objetivos del proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, e (5) impacto fiscal.

**1. Antecedentes y justificación**

Es importante resaltar que la presente iniciativa ya se había formulado en el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; no obstante, dicha disposición fue derogada seis meses después por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019, motivo por el cual actualmente cursa una demanda de inconstitucionalidad frente al asunto por razones

de trámite legislativo en dicha derogación (Ver el Expediente D-13353).

No obstante lo anterior, con el ánimo de mantener la discusión frente al tema y de mejorar la idea propuesta en la Ley 1943 de 2018, el presente proyecto de ley consiste en identificar uno a uno la efectividad de los beneficios tributarios que existen en nuestro ordenamiento jurídico y verificar si están cumpliendo o no la finalidad para la cual fueron creados.

Es importante mencionar que en Colombia existen diversos y difusos beneficios tributarios al interior del Estatuto Tributario Nacional, así como otros que se encuentran dispersos en diferentes leyes. En tal sentido, y dada la situación económica del país, se hace necesario revisar si tales disposiciones normativas tienen efectos positivos en nuestra economía, en el desarrollo económico del país, en la generación de empleo, en el aumento de la productividad, en la disminución de los precios de los bienes de venta al público y en últimas determinar el costo fiscal de tales normas.

Teniendo en cuenta lo enunciado, se presentará el respectivo sustento sobre la necesidad de conformar la comisión en comento.

### 1.1. Glosario

Con el fin de tener mayor claridad sobre los beneficios tributarios a evaluar, a continuación se realiza una descripción sobre cada concepto.

**Beneficio tributario:** Se considera beneficio tributario cualquier tratamiento fiscal preferencial o diferencial, que reduce o elimina las obligaciones tributarias sustanciales, las obligaciones accesorias o las obligaciones formales, así mismo los procedimientos y sanciones más favorables establecidos. Se mencionan a continuación algunos de estos tratamientos.

**Ingresos no constitutivos de renta:** Es todo aquel ingreso que no tiene el efecto de aumentar el patrimonio por el aumento de un activo o la disminución de un pasivo, por lo tanto no constituye renta. Se encuentran mayormente en el artículo 36 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

**Ingresos que no se consideran de fuente nacional:** Son aquellos ingresos que se consideran que no se obtuvieron en el territorio nacional, por lo tanto no están sometidos a tributación en nuestro país. Se encuentran mayormente en el artículo 25 del Estatuto Tributario Nacional.

**Costos y deducciones generales cuestionadas en relación con el artículo 107 del Estatuto Tributario:** Se consideran costos y deducciones generales las erogaciones relacionadas con la actividad productora de renta. Para los efectos del presente proyecto de ley se estudiarán los costos y deducciones generales cuestionadas generalmente y que presentan diferencia de criterios entre la Administración Tributaria y los contribuyentes tales como las invitaciones a clientes, los pagos laborales extralegales, los pagos en especie, los gastos relacionados con fincas de recreo, los gastos

relacionados con altos directivos de las empresas, préstamos entre socios y sociedad, dividendos indirectos y en general todos aquellos montos que se restan del ingreso y que pueden no tener relación de causalidad, necesidad y proporcionalidad con la actividad productora de renta, de acuerdo al artículo 107 del Estatuto Tributario Nacional.

Los costos se encuentran mayormente en el artículo 58 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional y las deducciones generales en el artículo 104 y siguientes de la misma norma.

**Deducciones especiales:** Son aquellas erogaciones que sin tener relación de causalidad, necesidad, y proporcionalidad de acuerdo con el artículo 107 del Estatuto Tributario Nacional se permiten deducir de los ingresos, porque la ley lo prevé de forma taxativa con el fin de estimular algún sector o actividad.

**Rentas exentas:** Son los ingresos que cumplen con los requisitos para ser un ingreso fiscal, por el aumento de un activo o disminución del pasivo, pero que por disposición legal se exceptúan de ser gravados con el impuesto.

**Tarifa diferencial:** Son todas aquellas tarifas diferentes a la tarifa general que se establece para cada tributo, como las establecidas en los párrafos del artículo 240 y la del artículo 240-1 del Estatuto Tributario Nacional para el impuesto de renta, o la estipulada en el artículo 468-1 para el impuesto sobre las ventas.

**Descuento tributario:** Son aquellos montos que se permiten restar del impuesto a cargo generado con el fin de incentivar alguna actividad o sector, o de evitar una carga de tributación adicional como ocurre con los impuestos pagados en el exterior que constituyen descuento tributario. Estos descuentos se encuentran principalmente en el artículo 249 a 260 del Estatuto Tributario Nacional.

**Exención:** Son aquellos beneficios tributarios que consisten en la aminoración o anulación de la obligación tributaria sustancial (pago del impuesto), es decir, la obligación tributaria nace a la vida jurídica pero hay una norma posterior o concomitante que reduce sus efectos, por lo cual, genera las demás obligaciones formales como la facturación y declaración tributaria, entre otras. De igual forma puede dar lugar a impuestos descontables. Como ejemplo podemos encontrar en el impuesto sobre las ventas el artículo 468 del Estatuto Tributario Nacional.

**Exclusión:** Son aquellos beneficios tributarios que consisten en la no causación o generación del respectivo tributo. No surgen obligaciones sustanciales ni formales, y por lo tanto no da lugar a impuestos descontables. Como ejemplo podemos encontrar en el impuesto sobre las ventas el artículo 424 del Estatuto Tributario Nacional.

**Zonas francas:** Son una ficción de territorialidad en la cual se otorgan a un territorio o lugar determinado, determinados privilegios o beneficios tributarios en diferentes tipos de tributos.

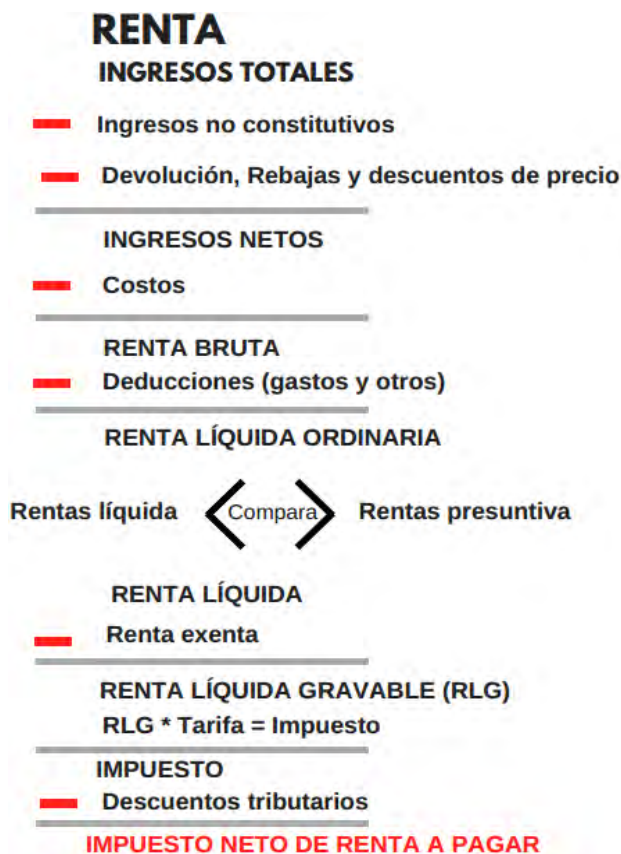
**Entidades que no son contribuyentes:** Son las entidades que según el artículo 22 del Estatuto Tributario Nacional no son contribuyentes del impuesto de renta y tampoco deben presentar declaración tributaria.

**Entidades no contribuyentes declarantes:** Son las entidades que según el artículo 23 del Estatuto Tributario Nacional no son contribuyentes del impuesto de renta, pero deben presentar declaración tributaria.

**Contratos de estabilidad jurídica:** Es una herramienta jurídica en virtud de la cual, siempre y cuando se cumpla con determinados requisitos, los particulares pueden estabilizar su situación jurídica actual y prolongarla en el tiempo con el fin de que los eventuales cambios normativos no produzcan efectos negativos.

**Convenios de doble imposición:** Son los tratados internacionales suscritos entre dos jurisdicciones con el fin de realizar acuerdos sobre las materias impositivas y el grado de tributación que tendrán determinadas actividades en los dos países. Estos tratados abarcan principalmente la renta y el patrimonio. Cabe anotar que también existen convenios multilaterales de este tipo como ocurre con la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Con el fin de dilucidar un poco los criterios anteriores, a continuación se representa la forma de depuración del impuesto sobre la renta:



**1.2. Problemática sobre la incertidumbre de los beneficios tributarios**

<sup>1</sup> Imagen generada en el año 2016 en la Unidad de Trabajo Legislativo del entonces Senador Antonio Navarro Wolff.

Por su parte, Álvaro Pardo<sup>2</sup> analiza los beneficios tributarios del sector extractivo a partir de lo que se encuentra en las declaraciones de renta de impuestos nacionales (110) que incluyen las deducciones (reglón 54), exenciones (reglón 62) y descuentos tributarios (renglón 70). Igualmente, analiza los otros rubros que de la misma manera permiten reducir la base gravable y el monto del impuesto de renta a pagar por los contribuyentes, entre ellos, los Ingresos No Constitutivos de Renta (INCR) (renglón 47) y las Otras Deducciones (OD) (renglón 55).

Como indica el investigador, entre las deducciones (renglón 54), la DIAN autoriza solo la deducción por Inversión en Activos Fijos Productivos (DCAF) y no considera en este renglón las demás deducciones aprobadas en el Estatuto Tributario, que son llevadas por los contribuyentes a las llamadas Otras Deducciones (OD) (renglón 55).

En suma, los beneficios DIAN, los INCR y las OD conforman un conjunto de categorías que son responsables de la reducción del pago del impuesto de renta (110). En este sentido, todas estas reducciones al momento de pagar el impuesto de renta es lo que se ha llamado Beneficios tributarios y otras deducciones.

Es importante aclarar que en las categorías de INCR y OD existen partidas que son legítimas y que, por tanto, deben incluirse y mantenerse. Así pues, la DIAN entiende que las actividades que deben incluirse en el renglón de OD son:

*“los conceptos relacionados con transferencias, subvenciones y ayudas gubernamentales y deducciones fiscales. Igualmente, se incluye en este concepto el costo fiscal de los activos fijos poseídos por menos de dos años, así como las deducciones por inversiones en activos fijos productivos, para [los que], con anterioridad al 1° de noviembre de 2010 hubieren suscrito contrato de estabilidad jurídica vigente a 2017.”<sup>3</sup>*

Como se observa en el Cuadro número (1) el monto de los beneficios tributarios y otras deducciones del sector extractivo (o minero-energético) pasó de 12 billones de pesos en 2010 a 77,3 billones en 2016, lo que muestra el crecimiento desmesurado de los mismos durante ese periodo.

Cuadro No. (1)

Cuadro 1. Monto y costo fiscal de los beneficios tributarios y otras deducciones del sector extractivo. 2010-2016. (Billones de pesos)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Deducciones	4,40	0,07	0,09	0,10	0,09	0,02	0,01
RE	0,22	0,18	0,21	0,01	0,01	0,01	0,02
DT	0,12	0,19	0,19	0,23	0,18	0,14	0,04
INCR	0,19	2,20	0,36	0,15	2,10	5,00	5,30
OD	7,00	12,60	11,0	11,10	17,00	57,20	71,90
Total	12,00	15,00	11,80	11,60	19,50	62,40	77,30
Costo fiscal	3,90	4,90	3,90	2,90	4,80	15,60	19,30

Fuente: DIAN y cálculos propios.

Fuente: Pardo, 2018, p. 24.

<sup>2</sup> Revisar a: Luis Álvaro Pardo. Extractivismo, derechos y tributación: Cooptación del Estado Colombiano. Un caso de Estudio. *Revista Ideas Verdes*. Número 11, octubre de 2018. Fundación Heinrich Boll Stiftung y Justicia Tributaria.

<sup>3</sup> *Ibidem*, páginas 20 y 21.

Este comportamiento demuestra que las recurrentes crisis fiscales que anuncian los gobiernos de turno no solo son consecuencia de la caída de los precios de las materias primas, sino también del uso intensivo, por parte de las empresas del sector extractivo, de los beneficios tributarios y otras deducciones que se multiplicaron por más de seis en ese periodo.

Cuadro No. (2)

Cuadro 6. Tasas nominales y efectivas de tributación del sector extractivo.  
Escenario 3: beneficios DIAN + INCR + OD. 2010-2016. (Billones de pesos)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Tasa nominal</b>	<b>33,0</b>	<b>33,0</b>	<b>33,0</b>	<b>25,0</b>	<b>25,0</b>	<b>25,0</b>	<b>25,0</b>
<b>Tasas efectivas</b>							
Minería	20,4	25,1	24,0	8,3	9,2	6,9	13,2
Hidrocarburos	19,0	22,9	24,1	19,6	13,5	1,9	1,5
Servicios	14,8	19,7	16,7	14,7	14,4	12,3	11,6
Total sector	19,0	23,0	23,8	18,1	13,2	2,6	2,2
<b>Nacional</b>	<b>10,1</b>	<b>13,6</b>	<b>12,2</b>	<b>10,3</b>	<b>7,7</b>	<b>4,95</b>	<b>4,9</b>

Fuente: DIAN y cálculos propios.

Fuente: Pardo, 2018, p. 26.

Estos beneficios y otras deducciones tributarias se reflejan en el bajo monto que terminan pagando las empresas del sector extractivo dada la diferencia existente entre la tasa nominal y efectiva de tributación como se observa en el cuadro número (2). Si bien es cierto que existe un descenso en las dos tasas de tributación, la caída de la tasa efectiva es mucho más rápida que la de la tasa nominal en el periodo observado, y en gran medida se debe a las OD.

Lo anterior permitiría colegir que existen varios beneficios tributarios muy cuantiosos para este sector, cuya retribución puede ser mucho menor que los recursos dejados de percibir, no obstante, tomar un único estudio jurídico-económico como cierto resultaría insuficiente y quizás parcializado, no por desconfianza hacia el autor, sino porque existen otra serie de cifras que pueden contrastar lo citado y que pueden tener una serie de elementos adicionales o diferentes.

Con esto se quiere expresar que existe un velo de incertidumbre sobre los beneficios tributarios en nuestro ordenamiento jurídico, que estudios particulares de uno u otro lado no son suficientes, y que es el Estado colombiano quien de manera oficial y pública debe presentar la información concerniente a los beneficios tributarios existentes, en particular su costo e impacto en la sociedad.

Colombia no puede permitirse el desconocimiento deliberado de esta información, y por el contrario, debe propiciar su divulgación, motivo por el cual se hace necesario analizar de manera oficial y pública cuales prerrogativas tributarias tienen un sustento suficiente que justifique dejar de ingresar recursos al erario.

### 1.2.1 Opiniones de instituciones internacionales

El fundamento económico de una exención o deducción tributaria es que el costo por recibir menos ingresos públicos se compense con los

beneficios creados a partir del incentivo tributario. Por ejemplo, la deducción de AFC (Ahorro para el Fomento a la Construcción) para el impuesto de renta a personas naturales se sostiene en que se incentivaría a construir más viviendas en el país, con lo que se fomenta la inversión en construcción, el empleo y el acceso a la vivienda por parte de los colombianos.

Pero estas deducciones y exenciones se han multiplicado indiscriminadamente sin un fundamento económico claro, incluso, en muchas ocasiones la DIAN no puede corroborar la existencia de las condiciones que permiten el acceso a las exenciones y deducciones vigentes en el estatuto tributario. Esta situación no solo mina el recaudo tributario, sino que además facilita la elusión y evasión fiscal.

Esta situación ha sido corroborada por diferentes instituciones económicas internacionales como la OCDE. Esta organización señala que las deducciones y exenciones tributarias en algunos casos no están cumpliendo sus objetivos. Afirman que en personas naturales estas deducciones son muy altas y usualmente benefician a las personas de altos ingresos (OCDE, 2018). Por su parte, la Contraloría General de la República (2015) asegura que eliminar las exenciones al impuesto de renta, IVA, zonas francas y turismo sería un paso importante para fortalecer la estructura fiscal del país.

A su vez, diferentes autores han reseñado la necesidad de recortar dichos beneficios con el ánimo de simplificar la estructura tributaria en el país, garantizando además que las deducciones y exenciones tengan un verdadero sustento económico (Espitia y otros, 2017).

### 1.3. Sobre el Principio de Equidad

Las constituciones por antonomasia siempre dictan las normas que determinan los límites, y que indican los principales criterios que debe obedecer el legislador en el desarrollo de su actividad, incluyendo la actividad de normación tributaria, de tal modo, dentro de esta regulación debe velar por el cumplimiento de los principios del sistema tributario, de los cuales se realiza la equidad como el pilar principal de la tributación.

Uno de los principios que contienen la mayoría de constituciones es la igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos:

“Este principio se impuso con mayor vigor, luego de la revolución francesa, sustentado en una motivación política y luego jurídica”. El objetivo primordial era abolir privilegios de las clases o castas, que caracterizaba los sistemas de la época, afirmando la igualdad de todos ante la ley”.<sup>4</sup>

Como ya se había mencionado la materia impositiva tributaria hace parte de las atribuciones del legislador, y este a su vez debe cumplir con el principio de igualdad aplicado a este campo, es por ello que este mandato de igualdad tributaria siempre

<sup>4</sup> Uckmar Víctor, *Principios comunes del Derecho Constitucional Tributario*. Editorial Temis. 2002. Página 59.

ha estado relacionado con el de equidad tributaria, establecidos los anteriores en el artículo 13 y 363 de nuestra Constitución, respectivamente.

El profesor Uckmar hace una diferenciación en el concepto de igualdad en las cargas fiscales, mencionando que esta puede ser entendida en dos sentidos, que para el caso se considera conveniente tomar como distinción entre los principios señalados, igualdad y equidad:

- “a. En sentido jurídico, como paridad de posiciones, excluyendo los privilegios de clase, de raza y de religión, en manera que los contribuyentes se encuentren en iguales circunstancias y puestos ante un mismo régimen fiscal.
- b. En sentido económico es la obligación de contribuir a las cargas públicas en igual medida, entendido en términos de sacrificio y como se verá seguidamente en relación con la capacidad contributiva de cada uno”.

Sobre la capacidad económica señala que es la “distribución de los impuestos en proporción a las posibilidades económicas”<sup>5</sup>.

Concluye que la igualdad –en sentido jurídico y económico– ante la carga pública significa la justicia tributaria, pero se es consciente que es fácticamente imposible una igualdad absoluta, por eso alude que es suficiente conformarse con una igualdad relativa, “en modo que los sujetos que se encuentren en las mismas condiciones sean puestos bajo un mismo tratamiento fiscal”<sup>6</sup>.

En un sentido similar se expresa el profesor Alfredo Lewin, quien parte de la diferencia entre el principio de igualdad y el principio de equidad, mencionando que mientras el primero se encuentra en el artículo 13 de la Constitución, el principio de equidad se encuentra en el artículo 363 de la misma carta. Apoyándose en la sentencia de la Corte Constitucional C-364 de 1993, donde para los efectos se citó a Aristóteles, quien afirma que la equidad no es nada diferente a la igualdad, lo anterior en los siguientes términos:

“Quizás valga la pena subrayar que al hablar de equidad se toma en cuenta el concepto que hace ya muchos siglos elaboró Aristóteles sobre ella, de acuerdo con el cual, la equidad no es nada diferente a la igualdad, que debe informar todo tipo de relación interpersonal para que sea justa, proyectada sobre un caso concreto, que se estime digno de especial consideración”.

El artículo 13 de la Constitución estableció el principio de igualdad “...está consagrado, de manera general y no vinculado específicamente al campo tributario...”<sup>7</sup>; señala Lewin: “...se entiende normalmente en el sentido que la ley debe dar igual

tratamiento a todas las personas que estén en las mismas o análogas circunstancias”<sup>8</sup>.

El autor indica cómo la igualdad generalmente es confundida con la equidad, relacionando el primero más con la justicia, la exclusión de tratos, clasificaciones arbitrarias y con los límites a la tributación confiscatoria.

Por otro lado “... El principio de Equidad en la Constitución está referido expresamente a las cuestiones de orden tributario, mientras que el de la igualdad es un principio más referido a las personas en cuanto a su protección y trato por parte de las autoridades respecto a sus derechos, libertades y oportunidades, con el propósito de evitar discriminaciones...”<sup>9</sup>.

El autor también destaca que antes de la Constitución de 1991 la Corte Suprema de Justicia venía aceptando la aplicación y efectos del principio de igualdad en materia tributaria, de esta forma denota como el principio de equidad aplicado específicamente al campo tributario fue uno de los aportes novedosos de la Carta de 1991.

A pesar de que la igualdad no se entienda directamente relacionada con el ámbito tributario, no puede ser para nadie desconocido que este principio permea, alcanza y/o ilumina todo el ordenamiento jurídico en general.

Como mandato de optimización, la igualdad no puede ser desconocida por ningún área, pero para los efectos de la materia, debe ser entendido que este versa para tratos abiertamente injustificados que atentan contra el principio de igualdad en sentido estricto, mientras que los tratos tributarios diferenciados deben ser vistos desde la óptica de la equidad tributaria, que es aquella que para los efectos de justicia en esta área se debe tomar en cuenta, dado que la igualdad en el ámbito tributario –entiéndase equidad– se evalúa de todo el sistema tributario en general y no en cada caso específico, lo que prima facie no podría hacerse con el mandato de igualdad.

Más allá de los axiomas dogmáticos, debe hacerse énfasis en que el principio de equidad consagrado en la Constitución de 1991, no es un capricho del constituyente primario, sino fue una forma de darle una especial connotación al principio de igualdad, pero referido al amito tributario.

Es pertinente anotar que la inclusión expresa de la “equidad”, como principio tributario dentro de la Constitución, sirve de justificación a tratos desiguales entre personas o sujetos en desigualdad de condiciones, aspecto que, en cambio, fue muy polémico en la jurisprudencia del siglo XX, en la medida en que la Corte Suprema profesaba el principio de “igualdad” y de “generalidad” de

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> *Ibíd.* Página 67.

<sup>7</sup> Lewin Alfredo, Principios Constitucionales del Derecho Tributario. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2001, página 65.

<sup>8</sup> *Ibíd.* página 66, Citando a Corti Arístides, en: “De los principios de Justicia que gobiernan la Tributación (igualdad y equidad)” en: Estudios de Derecho Constitucional, Depalma, Buenos Aires. 1994.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

tal manera, que difícilmente se justificaban las diferencias de trato”<sup>10</sup>.

Por otro lado y en términos más concretos acerca del principio de equidad menciona Juan Camilo Restrepo:

“Desde los tiempos de Aristóteles se sabe que la equidad consiste en aplicar la justicia a situaciones concretas e individuales. Esto significa que la aplicación de la equidad a materias tributarias no conduce a un igualitarismo indiscriminado, puesto que las circunstancias individuales de los contribuyentes no son idénticas.

... uno de los principios básicos de la tributación consiste en no imponer las cargas fiscales sin consultar la capacidad de pago de los contribuyentes. Pues bien, en eso consiste la aplicación del principio de equidad en materia tributaria: en aplicar con rigor el criterio de que las cargas fiscales se distribuyen en función de la capacidad de pago de cada cual. Por supuesto, como la capacidad de pago es disímil, la aplicación de la equidad no se traduce en formulas idénticas, sino también disimiles”<sup>11</sup>.

Debe concluirse que uno de los principios más importantes en que se funda el sistema tributario colombiano es la equidad y que puede definirse este mandato de optimización como aquel que en el ámbito tributario busca que haya un trato similar para los iguales (equidad horizontal) y un trato diferenciado para los desiguales (equidad vertical), de esta forma acercarse lo más posible a un trato ecuánime para las diversas diferencias de los integrantes del sistema tributario, de tal forma que con su cumplimiento se acerque a la justicia tributaria, el cual algunos autores entienden como la suma del principio de equidad y el principio de capacidad económica.

No obstante, dicho lo anterior en el sistema tributario debe entenderse que también se aplica el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia que hace referencia al principio de igualdad en sentido general aplicado la mayor de las veces a casos particulares y abiertamente injustificados.

Sobre el particular y referente a los beneficios tributarios en nuestro país, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria señaló que:

“En particular, la composición del impuesto entre personas jurídicas y naturales es altamente desbalanceada. Muy pocas personas naturales contribuyen al impuesto y la carga tributaria se concentra en un número reducido de personas jurídicas. **Además, esta última es excesivamente elevada para las empresas que no tienen privilegios específicos como aquellos de los cuales gozan las empresas beneficiarias de zonas francas, exenciones o rentas liquidadas especiales importantes, o contratos de estabilidad jurídica,**

cuyos titulares mantienen ventajas ya derogadas para los demás contribuyentes.” (Página 12).

“El IVA en Colombia recauda poco, la tarifa es baja, su productividad es reducida, contiene múltiples beneficios y tratamientos especiales que generan inequidades entre actividades económicas” (Página 15).

“Paradójicamente, aunque en el caso de varios tributos Colombia tiene tasas nominales elevadas en comparaciones internacionales, también registra una de las cargas tributarias más bajas en términos de recaudo efectivo. **Ello obedece a una combinación de factores, particularmente de la multiplicidad de exenciones, deducciones, regímenes especiales y demás beneficios, así como de elevados grados de evasión y elusión tributaria**” (Página 25).

“En segundo lugar, la multiplicidad de deducciones, exenciones, ingresos no constitutivos de renta, descuentos y demás beneficios tienen un efecto negativo sobre el recaudo y regresivo en términos de equidad. Lo mismo sucede con los altos niveles de evasión” (Página 33).

“Las propuestas de la Comisión con relación al impuesto de renta de personas están orientadas a ampliar la base gravable a través de la racionalización de los beneficios y deducciones y la modificación de la estructura de tarifas y el nivel del tramo exento, con el fin de promover la equidad del impuesto y aumentar su recaudo. Ello a su vez permite balancear la carga del impuesto entre personas naturales y jurídicas” (Página 46).

“Más allá de incrementar beneficios tributarios y amnistías, las cuales no se deberían promover a futuro, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias es necesario buscar políticas estables que garanticen el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes” (Página 296).

Con base en lo comentado, **para que en el sistema tributario colombiano se dé efectivo cumplimiento al principio de equidad es necesario analizar cuales beneficios tributarios están cumpliendo realmente con sus cometidos y cuales crean desbalances fiscales injustificados que quebrantan la igualdad y solo benefician a algunos sujetos concretos sin ninguna justificación.**

En tal medida, para analizar cuáles beneficios tributarios se apartan del principio de equidad en aras de obtener un mayor resultado favorable en la sociedad, es necesario crear la comisión de estudios con el fin que analice tales cuestionamientos presentados y sustentados, sobre todo porque ni siquiera el Estado tiene completa claridad sobre los efectos reales y el costo fiscal puntual de estas medidas.

No se puede perder de vista el cumplimiento y exaltación del principio de equidad, el cual está consagrado en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política Nacional, en virtud del cual, y en relación al tema, cada beneficio tributario existente debe tener un impacto proporcional y

<sup>10</sup> Ibídem. Página 69.

<sup>11</sup> Restrepo, Juan Camilo, *Hacienda Pública*, 9ª ed., Universidad Externado de Colombia, 2012. Página 439.

suficiente en la sociedad, el cual permita resarcir el quebrantamiento de la equidad y el no ingresos de recursos al Estado.

Visto lo anterior, a continuación se trazan los objetivos del proyecto de ley.

## 2. Objetivos

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del proyecto de ley para denotar sus fines.

El objetivo general del proyecto de ley es el siguiente:

- Generar transparencia sobre los efectos de los beneficios tributarios del ordenamiento jurídico colombiano.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Crear una comisión de alto nivel que evalúe los beneficios del sistema tributario colombiano.
- Determinar los efectos positivos y negativos de los beneficios tributarios del sistema tributario colombiano.
- Analizar la continuación, modificación o eliminación de todos y cada uno de los beneficios tributarios del sistema tributario colombiano.
- Presentar al público en general los resultados de la evaluación sobre los beneficios del sistema tributario colombiano.
- Estudiar una reforma fiscal que tenga en cuenta los resultados de la evaluación sobre los beneficios del sistema tributario colombiano.

## 3. Descripción del proyecto

En su primer artículo el proyecto de ley describe su objeto, el cual consiste en crear una comisión de estudios de los beneficios del sistema tributario colombiano.

El segundo artículo del proyecto de ley describe cuál es la finalidad de la comisión, la cual es evaluar la pertinencia, equidad, progresividad, eficiencia, justicia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano.

De igual modo, se indica que quienes harán parte de esta comisión de estudios serán 13 sujetos que cuentan con las capacidades técnicas suficientes para realizar el análisis requerido, los cuales son de las siguientes entidades: 1) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2) la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), 3) la Contraloría General de la República, 4) el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 5) el Departamento Nacional de Planeación, 6) la Oficina Técnica Presupuestal del Congreso de la República y 7) cinco (5) representantes de las Instituciones de Educación Superior (IESP).

De otro lado, se especifica que la comisión deberá conformarse dos (2) meses después de la entrada en vigencia de la futura ley, estará presidida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se establece que los representantes de las IESP los escogerá el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), teniendo en cuenta diferentes criterios de técnicos.

El artículo tercero indica sobre cuáles beneficios se realizará la evaluación en mención, lo cual recoge la totalidad de los beneficios del sistema tributario, aplicado a todos los tributos directos e indirectos, así como los diferentes sujetos que cuentan con tratamientos preferenciales de una u otra manera, como son los sujetos de los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario, el régimen de zonas francas, los contratos de estabilidad jurídica, y convenios internacionales, entre otros.

En el cuarto artículo se describe el objeto de la evaluación, el cual es determinar el costo fiscal y la efectividad de los beneficios tributarios en comento, analizando sus efectos en el desarrollo económico del país, la generación de empleo, el aumento de la productividad, la disminución del precio de los bienes de venta al público y en general las finalidades para los cuales fueron creados.

El quinto artículo señala que el resultado de la evaluación será público, y deberá recomendar qué acciones tomar con cada beneficio tributario estudiado, pues estos resultados se presentarán ante las Plenarias de Cámara y Senado del Congreso de la República, dentro del año siguiente a la aprobación de la presente ley.

También se indica que la Comisión será permanente y se conformará cada cuatro (4) años en el bimestre del año de elección del Presidente de la República, y entregará los resultados a más tardar el 1° de noviembre del mismo año.

De igual modo, se menciona que el Gobierno nacional y el Congreso de la República tendrán en cuenta los resultados de la evaluación, los hallazgos encontrados y las recomendaciones realizadas cuando se presenten proyectos de ley de reforma tributaria o leyes de financiamiento. Así mismo, se recomendará que información debe ser pública para que sea consultada por los ciudadanos y, por otro lado, podrán invitar a terceros y recibir información técnica al respecto.

Por último, como parámetros de forma se indica que la ley rige a partir de su promulgación y deroga normas posteriores, para evitar la reviviscencia del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 en lo relacionado con la Comisión de Estudio, cuya derogatoria por medio de la ley 1955 de 2019 se encuentra demandada actualmente (Expediente D-13353).

## 4. Fundamento jurídico

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente los artículos 1° y 2° de este texto, se consagran los fines del Estado, dentro de los cuales se le da prevalencia al interés general:



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

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

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

De tal modo, es imperativo que el Estado efectivamente garantice la prevalencia del interés general, aspecto que se relaciona con el proyecto de ley, en la medida que se busca generar transparencia sobre los beneficios tributarios otorgados en nuestro sistema jurídico y de tal forma analizar si tales prerrogativas cumplen con las finalidades para la cual fueron creadas, o por el contrario solo están beneficiando a un sector y particulares específicos.

Por su parte, se debe recordar el artículo 13 de la Constitución Política en el sentido de darle un trato igualitario, en sentido fiscal, a todas las personas del territorio colombiano, para lo cual se tiene en cuenta la norma citada:

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

De igual modo, el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política señala como criterio contribuir con los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad:

“**Artículo 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

(...)

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado **dentro de conceptos de justicia y equidad**” (Resaltado fuera de texto).

Adicionalmente, en lo referente a los artículos de índole tributaria, encontramos el artículo 363, donde

se establecen los principios del sistema tributario en nuestra Constitución Política, en el cual se consagran taxativamente los principios de equidad, eficiencia y progresividad, tal como se presenta a continuación:

“**Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.**

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad” (Resaltado fuera de texto).

Por otro lado, debe recordarse que no se está vulnerando la Constitución Política al establecer la Comisión de estudios de beneficios tributarios, pues en el artículo 154 de la *norma normarum* no contiene tal prohibición o restricción de iniciativa legislativa, como se verá enseguida:

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

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

Como puede observarse, no existe iniciativa exclusiva del Gobierno nacional en temas tributarios, es un mito que se está volviendo realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por nosotros frente al tema.

Por lo anterior, se debe recordar que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, habla que el Gobierno nacional es el único que puede tener iniciativa cuando se decreten **exenciones** de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y lo referente al numeral 11 del artículo 150 de la misma norma.

Por lo anterior, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice “11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” como ya lo ha mencionado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos<sup>12</sup>, por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier Congresista proponga *motu proprio* cualquier

<sup>12</sup> Ver sentencias de la Corte Constitucional: C-447-92; C-448-92; C-510-92; C-057-93; C-072-93; C-112-93; C-206-93; C-261-93; C-271-93; C-364-93; C-416-93; C-502-93; C-548-93; C-197-2001; C-1249-2001; C-527-03; C-066-18;

creación, modificación o eliminación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comento.

Si hubiera iniciativa exclusiva legislativa en temas tributarios, el artículo 154 de la C. P. hubiera hecho referencia al numeral 12 del artículo 150 de la *norma normarunm* el cual dice: “12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. De tal modo, la restricción esta para asuntos presupuestarios y de ninguna manera para temas tributarios, mucho menos cuando de revisar los beneficios tributarios se trata.

Por lo anterior, mal haría una ponencia en pedir o esperar un aval del Ministerio de Hacienda por este aspecto, pues no se puede supeditar el poder tributario del Congreso a la voluntad del Gobierno nacional como ha venido sucediendo.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado, el proyecto de ley cuenta con un sustento jurídico que permite que pueda ser debatido al interior del Congreso de la República, y posteriormente no tenga vicios de ningún tipo cuando la ley sea promulgada.

### 5. Impacto fiscal

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general así como de promover los principios de equidad y justicia tributaria, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Es de señalar que de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas,** cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes.

Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público” (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

**Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.**

**Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”** (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento

recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes.

Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno debe cumplir con el contenido del presente proyecto de ley, el cual en todo caso, no plantea erogación significativa alguna de presupuesto, pues la comisión que se conformará será **ad honórem**, por el contrario, analizar y posteriormente modificar o eliminar los beneficios tributarios ineficientes puede convertirse en mayores recursos para el Estado por los valores que se recaudarían.

Esto ayudaría a identificar los beneficios tributarios que no están funcionando para modificarlos o eliminarlos, con el fin de obtener mayores recursos de índole tributario, lo que produciría a su vez que los ingresos corrientes de la nación aumentarían de manera permanente por el mayor recaudo esperado.

Se debe ser enfático en que la mayoría de los beneficios tributarios existentes no cuentan con un estudio técnico sobre sus efectos y costos, tampoco se presenta en la exposición de motivos de las leyes respectivas la relación de estas prerrogativas con las metas de superhábit primario y los demás componentes del MFMP establecidos en la Ley 819

de 2003, lo que se colige en una total incertidumbre sobre las consecuencias de los mismos en nuestra economía<sup>13</sup>.

En tal sentido, tener claridad sobre estos asuntos se traducirá en un manejo responsable y objetivo de los beneficios tributarios que existen en nuestro país, evitando abusos y situaciones inequitativas e injustificadas.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congressistas,  
Cordialmente,

 LEÓN FREDDY MUÑOZ LOPERA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara Coalición Decentes
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora Coalición Decentes	 IVAN MARULANDA Senador Partido Alianza Verde
 MARÍA JOSE PIZARRO Representante a la Cámara Coalición Decentes	 WILSON ARIAS CASTILLO Senador Polo Democrático Alternativo
 JOHN MILTON RODRIGUEZ Senador Colombia Justa Libres	 JUAN LUIS CASTRO Senador Coalición Decentes
 CESAR OBISPO	 Fabian Diaz Partido Verde
 MAURICIO TOLEDO	 Aguirre
 Natalia Ruiz C.	

	C.A. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL
El día <u>28</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2019</u>	
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
No. <u>207</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por <u>MP Leon F. Muñoz</u> <u>MS Aida Avella, MP David Racero, MS Wilson Arias</u> <u>MP Maria Jose Pizarro y otras firmas</u>	
 SECRETARIO GENERAL	

<sup>13</sup> Situación que ha provocado demandas de inconstitucionalidad como la que se dilucida en el expediente de la Corte Constitucional D-0013106.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2019**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se fijan parámetros para otorgar beneficios e incentivos para el fomento e implementación de Construcción Sostenible y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fijar los parámetros generales para otorgar beneficios económicos e incentivos financieros y otro tipo de estímulos que puedan ser creados para el fomento de la construcción sostenible en Colombia.

**Artículo 2°.** *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica a las personas naturales y jurídicas, residentes para efectos fiscales en el territorio colombiano. El Gobierno nacional, las entidades territoriales y demás entidades públicas deberán atender y dar aplicación a los lineamientos establecidos en la presente ley.

**Artículo 3°.** *Construcción sostenible.* Entiéndase por construcción sostenible, el conjunto de acciones y medidas para desarrollar edificaciones por medio de procesos ambiental y socialmente responsables, con uso eficiente de los recursos durante todo el ciclo de vida de la edificación, el cual incluye las etapas de diseño y planeación, construcción, uso y mantenimiento, renovación y demolición. Esta práctica expande y complementa el concepto de construcción tradicional al incluir aspectos de durabilidad, conservación de recursos naturales, diseño integrativo, evaluación de materiales y gestión de residuos, calidad del ambiente y confort interior.

**Artículo 4°.** *Beneficios e incentivos para la construcción sostenible.* Los propietarios, poseedores o desarrolladores de construcciones sostenibles podrán optar por beneficios e incentivos de carácter tributario, de financiamiento y demás que defina el Gobierno nacional, sin perjuicio de otros incentivos que puedan establecer las entidades territoriales para el fomento de la construcción sostenible en el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones.

**Artículo 5°.** *Criterios de sostenibilidad para otorgar beneficios e incentivos.* Para otorgar los beneficios e incentivos de que trata la presente ley, el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, deberá acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con las autoridades competentes, los que atenderán, entre otras a las siguientes consideraciones:

1. Localización y uso del suelo, en concordancia con las normas de ordenamiento territorial.
2. Incorporación de materiales alternativos y/o sostenibles de construcción.

3. Incorporación de ecotecnologías.
4. Uso de diseños arquitectónicos eficientes.
5. Uso eficiente de energía y/o adopción de alternativas energéticas.
6. Uso eficiente del agua.
7. Manejo adecuado y disminución de residuos sólidos e implementación de sistemas de reciclaje y/o reúso.
8. Adecuada calidad sanitaria para el hábitat humano.

**Parágrafo 1°.** En relación con las competencias asignadas por la presente ley, a través de la reglamentación respectiva, se evaluará el desarrollo de medidas diferenciadoras que permitan la aplicación de los criterios de sostenibilidad en construcciones nuevas y existentes en suelo urbano y rural.

**Parágrafo 2°.** Los criterios de sostenibilidad, en todo caso serán ponderados, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, bioclimáticas, ambientales, sociales, económicas, culturales y específicas regionales de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin.

**Parágrafo 3°.** En la reglamentación se determinará cuántos y cuáles de los criterios de sostenibilidad enunciados en el presente artículo, deberá acreditar el propietario, poseedor o desarrollador de la edificación o proyecto de construcción sostenible, en relación a lo dispuesto en los párrafos precedentes y en la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles o la que haga sus veces.

**Artículo 6°.** *Seguimiento y control.* El control, seguimiento y supervisión de los criterios de Construcción Sostenible será efectuado por la Secretaría de Planeación de la entidad territorial o la entidad que haga sus veces, en coordinación con las demás entidades competentes.

**Artículo 7°.** *Beneficios tributarios.* Las entidades territoriales podrán exonerar hasta el ciento por ciento (100%) del valor de la obligación sustancial del impuesto predial, impuesto de delineación urbana, construcción y complementarios, o de los tributos que hagan sus veces, sobre inmuebles de los contribuyentes propietarios, poseedores o desarrolladores previa acreditación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, según lo dispuesto en la presente ley y su reglamentación.

**Parágrafo 1°.** Los beneficios tributarios podrán ser otorgados por términos renovables de un año (1), sin exceder el plazo contemplado en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

**Parágrafo 2°.** Los Concejos Municipales, Distritales y las Asambleas Departamentales podrán dictar las normas pertinentes para la aplicación de los beneficios tributarios de que trata la presente ley y otro tipo de estímulos que puedan ser establecidos por las entidades territoriales para la promoción

de la construcción sostenible en el marco de sus competencias y respectivas jurisdicciones.

En todo caso, las entidades territoriales deberán tener en cuenta el marco general fijado por la presente ley y su reglamentación, buscando la complementariedad y concurrencia que permitan la aplicación efectiva de la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles o la que haga sus veces, en todo el territorio nacional.

**Artículo 8°. Incentivo de financiamiento para el fomento de la Construcción Sostenible.** Créase el mecanismo de financiamiento verde, como un instrumento de financiación y fomento en la demanda de construcciones sostenibles en todo el territorio colombiano, dirigido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las autoridades competentes.

El financiamiento verde, consistirá en el otorgamiento de créditos blandos y/o subsidios a través de entidades financieras del sector público como el Banco Agrario de Colombia, Findeter, Fondo Nacional del Ahorro u otras agencias especializadas del Estado, con destino a las personas interesadas en la adquisición de viviendas nuevas, adecuación o mejoramiento de viviendas existentes, en cualquier caso siempre en relación con el cumplimiento y acreditación de los criterios de sostenibilidad fijados en la presente ley y su reglamentación. Sin perjuicio a que la banca privada mediante incentivos gubernamentales participe en el otorgamiento de créditos con destino al financiamiento verde.

El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, adelantará las acciones pertinentes para incorporar con prioridad en los programas de vivienda, esquemas de financiamiento verde, con prelación para las personas que aún no posean una vivienda propia o se encuentren en situación de vulnerabilidad, dando prioridad a los programas de vivienda de interés social, prioritario y prioritario rural.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional gestionará y promoverá la participación de las entidades territoriales en programas de cooperación internacional que promuevan la construcción sostenible, a su vez incentivará esquemas de inversión público privadas (APP) en proyectos de desarrollo urbano y rural que incorporen los criterios de construcción sostenible descritos en la presente ley, conforme a la reglamentación que se expida para tal fin.

**Parágrafo 2°.** A partir de la vigencia de la presente ley, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 339, 341, 345 y 346 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional la incorporación y apropiación de las partidas presupuestales requeridas, a fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el presente artículo y demás prerrogativas establecidas en la presente ley.

**Artículo 9°. Acreditación de los criterios de sostenibilidad para la obtención de beneficios e**

**incentivos.** Para acreditar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de que trata la presente ley, de conformidad con la reglamentación emitida para tal fin, el propietario, poseedor o desarrollador al momento de solicitar el otorgamiento de licencias urbanísticas, deberán adjuntar en dicha solicitud la certificación o estudio que permita determinar la viabilidad del proyecto de construcción sostenible, en relación con el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.

La certificación o estudio deberá ser elaborada y firmada por el diseñador del respectivo proyecto o por profesionales idóneos, quienes conjunta y solidariamente con el urbanizador serán responsables frente a la información de acreditación suministrada, la cual, en todo caso, se entenderá rendida bajo la gravedad de juramento, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras y su posterior uso.

Dicha certificación o estudio será evaluada y autorizada por la Secretaría de Planeación o las Curadurías Urbanas, Municipales y Distritales, según sea el caso, para otorgar las licencias urbanísticas, de conformidad con la reglamentación expedida para tal fin.

**Parágrafo.** Los profesionales que adelanten o permitan la realización de obras de construcción sin sujetarse a los criterios de sostenibilidad previstos en la presente ley y sus reglamentos, incurrirán en violación del Código de Ética Profesional y podrán ser sancionados por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura, o los Colegios Profesionales correspondientes, o aquel del cual dependan, con la suspensión o la cancelación de la matrícula profesional, según sea el caso, en la forma prevista en la ley, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar.

En igual sanción incurrirán los profesionales de las dependencias oficiales que autoricen de cualquier forma la realización de obras de construcción sin sujetarse a los criterios de sostenibilidad dispuestos en la presente ley y sus reglamentos. Además, tales funcionarios, y aquellos que, sin tener la condición de ingeniero o arquitecto, las autoricen, incurrirán en causal de mala conducta, sanción de suspensión o destitución, según sea el caso, sin perjuicio de las demás acciones civiles y penales a que haya lugar.

**Artículo 10. Implementación gradual en las edificaciones y proyectos del Estado.** El Gobierno nacional y demás entidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas pertinentes orientadas a cumplir de manera gradual los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente ley en los inmuebles de su propiedad; la gradualidad en la implementación no podrá superar un término de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo.** Las nuevas edificaciones del Gobierno nacional y demás entidades públicas, ajustarán de manera gradual sus proyectos de construcción a los criterios de sostenibilidad establecidos en la presente

ley y su reglamentación. Lo prescrito en el presente párrafo se efectuará bajo la coordinación de la Agencia Nacional Inmobiliaria del Estado, Virgilio Barco Vargas.

**Artículo 11. Investigación y difusión.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverá la investigación, el desarrollo, la aplicación y difusión de innovaciones tecnológicas en materia de construcción sostenible, que coadyuven con una estrategia nacional para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Departamento Nacional de Planeación, deberán informar y promocionar masivamente los beneficios de la presente ley a través de todos los mecanismos de difusión que se encuentren a su disposición, con el fin de fomentar la construcción sostenible en el territorio nacional.

**Artículo 12. Reglamentación.** En relación a las competencias asignadas en los artículos precedentes, el Gobierno nacional expedirá la reglamentación de la presente ley a más tardar dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**

Representante a la Cámara  
Partido Liberal Colombiano

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El Congreso de la República ha dado trámite en el pasado reciente a diversas iniciativas relacionadas con Construcción Sostenible, tales como los siguientes:

- El Proyecto de ley número 119 de 2012 Cámara, “*por medio de la cual se otorgan beneficios tributarios para las construcciones ambientalmente sostenibles y se dictan otras disposiciones*”, es una iniciativa presentada por el honorable Representante Simón Gaviria Muñoz, elaborada con el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, desde comienzos de 2011, radicada el **5 de septiembre de 2012**, acumulado con el Proyecto de ley número 159 de 2012 Cámara, “*por medio de la cual se establecen lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción sostenible en Colombia y se*

*dictan otras disposiciones*”, presentada por 27 Representantes a la Cámara y 19 Senadores de la República, dicha iniciativa fue radicada el **2 de octubre de 2012**, al que le correspondió el número 167 de 2014 en Senado, el que fue archivado por vencimiento de términos.

- El Proyecto de ley 46 de 2014 Cámara, “*por medio de la cual se establecen lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción sostenible en Colombia y se dictan otras disposiciones*”, esta iniciativa fue presentada por los honorables Representantes *Ana Paola Agudelo García, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Guillermina Bravo Montaña*, radicada el **28 de julio de 2014**, la que fue archivada por vencimiento de términos.
- El Proyecto de ley 073 de 2015 Cámara, “*por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones*”, iniciativa presentada por el honorable Representante Jack Housni Jaller, radicada el 18 de agosto de 2015 y retirada por su autor.
- El Proyecto de ley 210 de 2016 Cámara, “*por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones*”, iniciativa presentada por el honorable Representante Jack Housni Jaller, radicada el 29 de marzo de 2016, retoma las iniciativas del proyecto acumulado y fue archivada por vencimiento de términos.

Este Proyecto de ley retoma el texto presentado en el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley 210 de 2016 Cámara, publicada en la *Gaceta del Congreso* 450 de 2016 y, por ende, entre los principales diferenciadores que presenta esta iniciativa se encuentra la participación de la Comunidad Académica, Organizaciones Internacionales, Sector Privado y Entidades Gubernamentales. Los cuales preocupados por los impactos al medio ambiente y las consecuencias del cambio climático ayudaron a la conformación de la presente iniciativa de carácter legislativo. Entre los que se encuentran el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia, en donde entre sus más recientes investigaciones se encuentra la de (Amín, 2015)<sup>1</sup>, la cual aborda esta problemática desde una órbita multidimensional.

<sup>1</sup> AMIN. M.M. “Incentivos para la construcción sostenible en Colombia” Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales

El 18 de noviembre de 2015, el Consejo Colombiano de Construcción Sostenible, presentó observaciones al Proyecto de ley 073 de 2015 Cámara, algunas de ellas se incorporan en este Proyecto de ley y algunas otras se dejaron de lado debido a que se no irían en la misma vía de la presente iniciativa.

Se incluye en esta iniciativa a la Resolución 0549 del 10 de julio de 2015 como marco normativo, mencionada en los comentarios de la Cámara Colombiana para la Construcción- Camacol, presentados el 24 de mayo de 2016, sin embargo, se puntualiza que dicha resolución es limitada en la definición de “construcción sostenible”, por cuanto esta se encuentra enfocada a mecanismos de ahorro en agua y energía y sólo estipula un beneficio en acompañamiento técnico por parte de las entidades del Estado, reglamentación que se queda corta frente al propósito de esta iniciativa legislativa.

Así mismo se tuvieron en cuenta en lo pertinente, los comentarios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, remitidos el 10 de junio de 2016 y el del Ministerio de Educación.

Como insumos adicionales para fortalecer esta iniciativa se consideraron, el Documento Conpes 3919 del 23 de marzo de 2018, en el que se aprueba la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles y la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Puesto que, con la adopción de la **Política Nacional de Edificaciones Sostenibles** en el 2018, se cumplió parcialmente con el objetivo de las iniciativas legislativas precedentes, en cuanto a los lineamientos para la formulación de la política nacional de construcción sostenible, esta iniciativa legislativa se concentra en los beneficios e incentivos para el fomento e implementación de Construcción Sostenible para la efectiva implementación de la política pública.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley pretende fijar parámetros generales para otorgar beneficios e incentivos, que fomenten la construcción sostenible en el país, en esta dirección la iniciativa propone compensar las cargas y los costos inducidos por los impactos ambientales generados durante el proceso de construcción. En tal sentido, propone direccionar la normatividad en procura de lograr un desarrollo sostenible para el beneficio de la generación actual y de las generaciones futuras. Beneficios que presentan una visión altruista en aras a construir un mejor país, generando crecimiento sostenible, equidad y transformación social. Mediante la creación de nuevos empleos, cambio de hábitos de consumo y en especial por el impacto directo en la economía de los habitantes del territorio colombiano y el impacto positivo en el medio ambiente.

Así mismo, el proyecto de ley busca brindar instrumentos a los municipios y distritos para el fomento de la construcción sostenible, a su vez fijar los objetivos y alcances de la participación del Gobierno nacional, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, el sector privado y las comunidades, en la incorporación de criterios de sostenibilidad durante el ciclo de vida del proceso de construcción de edificaciones residenciales, con prioridad en la producción de Vivienda de Interés Social con estándares de sostenibilidad. Teniendo en cuenta los ejes técnicos, culturales e institucionales para su formulación.

La iniciativa también contempla programas de financiación y materializa la hipoteca verde, como un mecanismo de financiamiento, contemplada primogénitamente en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en el acápite temático de “Ciudades Amables” (Ley 1450 de 2011). Por su parte, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en el capítulo de Vivienda y entornos dignos e incluyentes, bajo el marco del objetivo tercero, se incentivará la implementación de la política de Construcción Sostenible (Pacto por la Sostenibilidad). (Ley 1955 de 2019). No obstante, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo no se identificaron metas para el cumplimiento de este objetivo.

El instrumento de fomento en el financiamiento se denominará “Financiamiento Verde” y consistirá en el otorgamiento de subsidios y créditos blandos por entidades financieras del sector público, como el Banco Agrario, Findeter, Fondo Nacional del Ahorro, u otra agencia especializada del Estado y la banca privada<sup>2</sup>. Este beneficio, será dirigido y coordinado por el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con prelación para las personas que aún no posean una vivienda propia o se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente se gestionará, promoverá y acompañará por parte del Gobierno nacional la participación de las entidades territoriales en programas de financiamiento de cooperación internacional, mediante organismos propulsores de iniciativas de construcción verdes, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Naciones Unidas, entre otras que contengan estrategias y prácticas encaminadas para el efecto del presente proyecto de ley.

A su vez, autoriza a las entidades territoriales correspondientes para efectuar facultativamente, exenciones tributarias en relación al impuesto predial, de delimitación urbana, construcción y complementarios, de conformidad con los parámetros generales señalados en la presente ley,

*Contemporáneos. Ministerio de Relaciones Exteriores. Universidad Externado de Colombia. Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Mayo 2013.*

<sup>2</sup> *Se buscaría que los incentivos para la participación de la banca privada sean estipulados por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y regulados por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

de acuerdo a la reglamentación que para tal fin emita el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y demás autoridades competentes, permitiendo al contribuyente obtener los beneficios que contempla la presente ley, siempre y cuando logre acreditar los criterios exigidos en la presente iniciativa.

Se establece durante todo el ciclo de vida de la construcción como criterios de sostenibilidad para otorgar las exenciones tributarias y demás incentivos a las construcciones sostenibles entre otros los siguientes:

1. Localización y uso del suelo, en concordancia con las normas de ordenamiento territorial.
2. Incorporación de materiales alternativos y/o sostenibles de construcción.
3. Incorporación de ecotecnologías.
4. Uso de diseños arquitectónicos eficientes.
5. Uso eficiente de energía y/o adopción de alternativas energéticas.
6. Uso eficiente del recurso hídrico.
7. Manejo adecuado y disminución de residuos sólidos e implementación de sistemas de reciclaje y/o reúso.
8. Adecuada calidad sanitaria para el hábitat humano.

No obstante, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con las demás autoridades competentes definirá los requisitos técnicos de reglamentación de los mencionados criterios. En todo caso, se determinarán tales variables teniendo presente y ponderado la ubicación de espacio geográfico de la construcción sostenible.

Las exenciones tributarias y demás beneficios, podrán ser otorgados por términos renovables de un (1) año, acreditado previamente los requisitos de sostenibilidad, sin exceder de diez (10) años.

Algunos de estos beneficios e incentivos son inspirados legal y tributariamente en el mismo tratamiento especial que reciben los bienes declarados de conservación urbanística o de interés cultural de conformidad con los Decretos 382 de 1992, por el cual se reglamenta el Tratamiento Especial de Conservación Urbanística que se asigna a las diferentes áreas de reglamentación localizadas dentro del área urbana del Distrito Capital y 678 de 1994, por el medio del cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990 y se asigna el Tratamiento Especial de Conservación Histórica al Centro Histórico y a su sector sur del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

El proyecto de ley también busca que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverá la investigación, el desarrollo, la aplicación y difusión de innovaciones tecnológicas en materia de construcción sostenible, que coadyuven con una estrategia nacional para la

disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y de la huella de carbono, acordes a los programas de responsabilidad ambiental y social que se adelanten en el marco de la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles o la que haga sus veces.

Se propenderá por que las edificaciones de propiedad de la nación implementen los criterios de sostenibilidad en sus edificaciones y en los futuros proyectos que desarrollen de manera gradual y por último desde el ámbito de sus competencias los ministerios de Vivienda, Ambiente, Ciencia, Tecnología e Innovación y el DNP, deberán informar y promocionar masivamente los beneficios de la presente ley a través de todos los medios de difusión que estén a su disposición.

#### **Objetivos específicos:**

- Generar un marco regulatorio legal y técnico propicio para la construcción sostenible.
- Definir y promover la aplicación de incentivos tributarios y legales para la construcción sostenible.
- Diseñar e implementar instrumentos de financiación gubernamentales e incentivos a la banca privada para la promoción de construcción sostenible.
- Articular en conjunto con las entidades públicas, privadas, nacionales y locales la necesidad de implementar instrumentos que mejoren la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano aprovechando eficientemente los recursos.
- Autorizar de manera facultativa a las entidades territoriales en la utilización de instrumentos que faciliten el fomento de la construcción sostenible en el ámbito de sus jurisdicciones.

### **3. IMPACTOS DE LA CONSTRUCCIÓN TRADICIONAL**

En cuanto al impacto en la economía de la construcción tradicional, “[a] nivel global, se estima que la construcción y la renovación de edificaciones representan entre el 10 % y el 40 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y emplean alrededor del 10 % de la fuerza laboral (PNUMA, 2009). En el caso de Colombia, el sector de la construcción de edificaciones es uno de los motores de crecimiento de la economía. En los últimos 16 años, el valor agregado de las edificaciones presentó un crecimiento anual del 6,8 %, alcanzando una expansión 1,7 veces mayor a la del PIB total nacional, que se incrementó en un 4,1 % anual en el mismo periodo. Actualmente, el sector de las edificaciones representa el 54,9 % del valor agregado de la construcción y el 4,9 % del valor agregado nacional (DANE, 2017). Asimismo, se estima que el sector de la construcción y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler emplea al 14,6 % 6 de los trabajadores a nivel nacional”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Conpes 3919, p. 10.



El sector igualmente genera un impacto ambiental, a nivel mundial, la construcción tradicional es responsable del 40% del consumo anual de energía, del 30% de los gases de efecto invernadero, de un tercio del consumo de los recursos naturales, incluyendo el 12% del consumo de agua dulce y la producción del 40% de residuos sólidos (Naciones Unidas, UNEP-SBCI, 2010).

En Norteamérica y Europa el consumo energético de las edificaciones oscila entre el 30% y el 50% del consumo energético total, mientras que en Latinoamérica esta cifra corresponde al 27%, sin embargo, el consumo de energía en América del Sur ha tenido una tasa de crecimiento del 5% anual (UPME, 2006).

En Colombia el impacto ambiental en cuanto a la contribución del sector al cambio climático, *“las edificaciones residenciales generan el 10,5 % del total del inventario nacional de gases de efecto invernadero (GEI)”*<sup>4</sup>, en cuanto al consumo de energía, *“el sector de las edificaciones es uno de los mayores consumidores y generadores de pérdidas de energía final, representando el 22 % de la demanda nacional (el 16,72 % en el sector residencial, el 5,32 % en el sector comercial y público, y el 0,03 % en la construcción). Por su parte, en materia de consumo de agua, de acuerdo con cifras del Sistema Único de Información de Servicios Públicos (2014), en las principales ciudades de Colombia, las edificaciones residenciales concentran el 79 % de este. Finalmente, frente al impacto en materiales de construcción, el Consejo Internacional de Investigación e Innovación en Edificaciones y Construcción (CIB, por sus siglas en inglés), el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y el Centro de Tecnología Medioambiental (UNEP-IETC, por sus siglas en inglés) (2002) estiman que la producción de materiales férreos, cemento, vidrio, ladrillos y cal son responsables de la producción anual del 20 % de las emisiones de dioxinas y furanos a la atmósfera”*<sup>5</sup>.

Entre los principales materiales tradicionales usados en los procesos de producción se encuentran la madera, hierro, cemento y agua. Los cuales cada uno de ellos genera un impacto diferente al medio ambiente. En la siguiente tabla se evidencian los materiales que presentan mayor porcentaje de utilización, su problema y recomendación.

**Tabla 1. Materiales de la construcción tradicional**

Material/Substancia	Problema	Recomendación
Aglomerado de madera, hardboard	Emanaciones de formaldehído de las resinas ureicas y fenólicas	Evitar principalmente los productos a base de formaldehído ureico. Es preferible el contrachapado

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

Material/Substancia	Problema	Recomendación
Aislación de espuma plástica (poliuretano o PVC)	Emanaciones de componentes orgánicos volátiles. Humo muy tóxico al inflamarse	Evitar su uso. Buscar sustitutos como la viruta de madera o el corcho aglomerado.
Aislación de fibra de vidrio	El polvo de lana de vidrio es un carcinógeno, la resina plástica ligante contiene fenolformaldehído	Sellar, evitando el contacto de la fibra con el aire interior
Alfombras sintéticas	Acumulan polvo, hongos y producen emanaciones de componentes volátiles. Los adhesivos aplicados también emiten gases nocivos. Se cargan fácilmente de estática	Es preferible evitarlas, en especial en lugares donde pudieran humedecerse. Si deben usarse, no emplee adhesivos. Pida bases de yute o lana y no de látex sintético
Cañerías de cobre para agua (que requieran soldadura de plomo)	La soldadura de plomo (ya prohibida en muchos países) desprende partículas de este metal	Solicitar soldadura sin plomo y contraflujo de vapor o agua sobrecalentada por el sistema antes de habilitar la instalación
Cañerías de plástico (PVC) para agua	Los solventes de los plásticos y adhesivos e hidrocarburos clorados se disuelven en agua	No utilizar cañerías de PVC para el agua potable
Cemento/hormigón	Las gravas graníticas empleadas como áridos suelen ser radiactivas	Existe la alternativa de biohormigón, fácilmente elaborable, disminuyendo la proporción del cemento y aumentando la de cal. El cemento blanco es más sano que el gris
Ladrillos refractarios	Contienen distintos porcentajes de aluminio tóxico	Elegir los colores más claros, que contienen menos aluminio
Pinturas sintéticas de interior	Emanan componentes orgánicos volátiles y gases de mercurio	Exigir pinturas al agua y libres de mercurio. Ventilar bien el edificio antes de ocuparlo. Existen pinturas de baja toxicidad
Pisos vinílicos o plásticos	Producen emanaciones tóxicas del material y de los adhesivos	Se puede sustituir por linóleo o corcho. El hidrolaqueado es menos tóxico que el plastificado. La cerámica es completamente sana
Sistemas de acondicionamiento de aire	Los filtros mal mantenidos desarrollan hongos, las parrillas de condensación albergan gérmenes aeropatógenos, el sistema distribuye contaminantes	Es mejor acondicionar el edificio que acondicionar el aire. Sistemas de calefacción y refrigeración solar pasiva son más sanos.

Fuente: CETARQ. En: <http://www.cetarq.com.ar/sitio/index.php/ecarquitectura/1272-materiales-contaminantes-en-las-construcciones>.

Adicionalmente, la industria de la construcción es el sector que mayor volumen de residuos genera, siendo responsable de la producción de más de una tonelada de residuos por habitante al año. El impacto ambiental asociado a los residuos sólidos, está

relacionado con la disposición en los vertederos, el transporte de los residuos y el no reciclaje de materiales.

Así mismo, existen muchos factores que inciden en la salubridad y el impacto ambiental de una construcción. Además de los mencionados anteriormente, se debe tener en cuenta la calidad y el origen de los materiales, puesto que estos afectan la salubridad en las obras, por ejemplo, los materiales sintéticos empleados en las paredes desprenden compuestos orgánicos volátiles que contaminan el aire interior. Componentes de las pinturas, lacas, barnices y adhesivos emanan tóxicos como el tricloroetileno<sup>6</sup>, benceno<sup>7</sup> y formaldehído<sup>8</sup>. Otros materiales contienen plomo<sup>9</sup>, mercurio<sup>10</sup> y arsénico que también son nocivos para la salud humana.

La exposición a estos químicos afecta el sistema inmune<sup>11</sup> produciendo enfermedades como cáncer y malformaciones congénitas<sup>12</sup>, enfermedades que se encuentran dentro de las diez principales causas de muerte en el país (Peñaloz, Salamanca, Rodríguez, & Beltrán, 2010) y generan síntomas como dolores de cabeza, depresión y estados gripales continuos.

#### 4. BENEFICIOS DE LA CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE

En contraste, la construcción sostenible ofrece técnicas capaces de generar edificaciones eficientes

<sup>6</sup> El tricloroetileno es una sustancia conocida como tricle-no y vitran. Es un líquido no inflamable e incoloro que se utiliza como solvente para limpiar la grasa de los metales. También es solvente y se utiliza para producir otras sustancias químicas (Agencia para sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades [ATSDR]).

<sup>7</sup> Líquido incoloro y dulce. Es inflamable y se produce del petróleo. Se utiliza para producir otras sustancias químicas como el estireno (en plásticos), cumeno (en resinas) y ciclohexano (en nailon y fibras sintéticas) (ATSDR).

<sup>8</sup> Gas inflamable e incoloro. Se utiliza en la producción de abonos, papel, madera contraparchada y resinas, entre otros (ATSDR).

<sup>9</sup> Metal pesado, de baja temperatura de fusión, de color gris-azulado que ocurre naturalmente en la corteza terrestre. Los compuestos de plomo se usan como pigmentos en pinturas, en barnices para cerámica y en materiales de relleno. La cantidad de plomo que se usa en estos productos se ha reducido para minimizar los efectos nocivos sobre seres humanos y animales (ATSDR).

<sup>10</sup> Metal que ocurre en forma natural en el ambiente y que tiene varias formas químicas. El mercurio es un líquido inodoro de color blanco-plateado brillante. El mercurio metálico se usa en la producción de gas de cloro y soda cáustica. También se usa en termómetros, tapaduras dentales y pilas (ATSDR).

<sup>11</sup> El sistema inmunológico es la defensa natural del cuerpo contra las infecciones. El cuerpo combate y destruye organismos infecciosos invasores que causan daños a través del sistema inmunológico (Arthritis Foundation).

<sup>12</sup> Malformación congénita es una alteración de la forma producida por un trastorno del desarrollo. Estas se pueden concebir como resultado de una reacción patológica propia de las estructuras biológicas en el desarrollo (Manual de patología general, 2012).

en el uso de servicios públicos, así como en el manejo adecuado de recursos naturales. La construcción sostenible en promedio genera un ahorro del 26% en el consumo de energía, una reducción del 33% en las emisiones de gases efecto invernadero, los costos de mantenimiento de las edificaciones disminuyen un 13% y la satisfacción del inquilino aumenta un 27% (United States Green Building Council, p. 3). Así mismo, esta técnica puede generar un ahorro aproximado entre el 35 y 50% en el consumo del agua y un ahorro en el costo del manejo de residuos sólidos entre el 50 y 90%. Adicionalmente, los diseños son más innovadores y la calidad de vida de los inquilinos mejora (Consejo Colombiano de Construcción Sostenible, 2009).

La construcción sostenible protege la salud pública, en la medida que las edificaciones sostenibles reducen la dependencia de plantas generadoras de energía de carbón, las cuales contaminan el aire. También disminuye la necesidad de combustibles fósiles que son igualmente dañinos para el medio ambiente. Así mismo, protege la calidad del aire interior de las edificaciones que utilizan materiales no tóxicos.

Tabla 2. Beneficios de la construcción sostenible

Consumidor	Constructor	Estado/sociedad
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja el costo de los servicios</li> <li>• Mejora la calidad de vida del inquilino por las estructuras:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora la calidad del aire</li> <li>- Mejores diseños</li> <li>-Materiales orgánicos no tóxicos</li> </ul> </li> <li>• Valor agregado a sus edificaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En estratos más altos, el constructor puede cobrar más alto por el beneficio de las estructuras.</li> <li>• Goza de buena imagen y reconocimiento</li> <li>• Ventaja competitiva y estrategia comercial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimiza el efecto del cambio climático y es una iniciativa proactiva al problema</li> <li>• Evita desastres naturales: inundaciones, huracanes, sequías, entre otros</li> <li>• Solución a largo plazo a los problemas de manejo de residuos sólidos</li> <li>• Disminuye la demanda de servicios públicos</li> <li>• Protege los recursos naturales</li> <li>• Protege la calidad del aire</li> <li>• Genera un desarrollo organizado</li> <li>• Reactiva la economía local</li> </ul>

Fuente: Incentivos para la construcción sostenible en Colombia, Cipe, 2015.

Las edificaciones sostenibles se diseñan y construyen de manera segura, incorporan componentes y materiales con bajos niveles de energía gris<sup>13</sup>, materiales reciclables y renovables,

<sup>13</sup> Cantidad de energía consumida en todas las fases del ciclo de un producto, material o servicio, incluyendo: concepción y diseño, extracción y transporte de las materias primas, transformación de las materias primas, fabricación, comercialización, utilización o aplicación, deconstrucción, descomposición, disposición de residuos y desechos, el salvamento de componentes reutilizables, adecuación para reutilización y reciclaje.

utilizan mecanismos de uso eficiente de energía y el recurso hídrico, junto con técnicas de construcción más eficientes, flexibles y fácilmente adaptables ante los efectos del cambio climático. Así mismo conservan una vida útil mayor a la del promedio de edificaciones y se adaptan fácilmente a un rango amplio de necesidades sociales presentes y futuras, generando hábitos sostenibles en sus usuarios.

Las variables que se toman en cuenta en los procesos de construcción sostenible son, entre otras:

- Tipos y datos de clima.
- Tendencias de crecimiento poblacional y datos.
- Tipos de edificaciones.
- Tendencias en tamaños de edificaciones.
- Especificaciones técnicas de las edificaciones (civil-arquitectónicas, eléctricas, mecánicas, hidráulicas, etc.).
- Distribución de las edificaciones (tipo y tamaño) en las ciudades principales.
- Tendencias en crecimiento de la construcción.
- Regulaciones actuales en energía y agua.
- Niveles actuales de despliegue de tecnología de construcción verde en edificaciones.
- Tendencias en consumo de energía y agua.

Así mismo, la presente iniciativa pretende impactar en el ciclo de vida de las edificaciones, las cuales en cada una de las etapas del ciclo genera impactos ambientales, sociales y económicos en diferentes escalas, por lo tanto, una construcción sostenible asegurará que en todas las etapas de su ciclo de vida los impactos sean mínimos (eficientes) y contribuyan positivamente con el medio ambiente.

Las etapas del ciclo de vida de la edificación son las siguientes:

- **Diseño y planeación:** Etapa que incluye los procesos de planeación, implantación, orientación, características tipológicas, tecnologías y materiales de construcción<sup>14</sup>.
- **Construcción:** Etapa en la que se implementa el diseño y la planeación e incluye procesos relacionados con el transporte y almacenaje de maquinaria, insumos, materiales, etc.
- **Uso y mantenimiento:** Es la etapa más larga del ciclo de vida, incluye los procesos de utilización de los recursos y servicios de la edificación. Así mismo, esta etapa envuelve los procesos de mantenimiento y reparaciones.
- **Demolición y aprovechamiento o disposición final:** Esta etapa incluye los procesos de demolición o de reconstrucción de la edificación, según sea el caso. Adicionalmente, comporta el aprovechamiento o reciclaje de componentes,

estructura y los materiales usados durante la ocupación de la edificación, incluyendo el manejo de la maquinaria y el transporte requerido para la disposición final de los residuos que se convierten en los escombros de la construcción.

## 5. SELLOS DE SOSTENIBILIDAD VOLUNTARIOS

*“Desde los años noventa, en el mercado de la construcción nacional se han implementado diferentes sellos y referentes sostenibles para las edificaciones. Estos han sido voluntarios y se han implementado principalmente por cuenta de empresas con mayor accesibilidad al mercado de estándares internacionales, y especialmente en edificaciones nuevas de uso corporativo.*

*A pesar de que en la actualidad no se ha implementado en Colombia un sistema organizado de incentivos económicos para la implementación de criterios de sostenibilidad en todos los grupos de edificaciones, son varios los proyectos de vivienda, instituciones educativas y edificios gubernamentales que han empezado a incluir este tipo de criterios a través de las certificaciones de sellos voluntarios. Dentro de estos proyectos se destacan 520 apartamentos de viviendas social del proyecto Piamonte en Madrid, Cundinamarca; el primer edificio del Centro Administrativo Nacional en Bogotá; la Institución Educativa Gabriel García Márquez Sede Panorama, en Yumbo, Valle del Cauca; y la Sede de la Universidad Nacional de Colombia en Tumaco, (Tumaco Pacífico Campus). Todos estos proyectos cuentan con estrategias de certificación que incluyen criterios de sostenibilidad”<sup>15</sup>.*

Los sellos voluntarios que se encuentran en el mercado son: *“Sello Ambiental Colombiano (SAC), Referencial CASA Colombia, Líderes en Energía y diseño medioambiental (LEED por sus siglas en inglés), Alta calidad medioambiental (HQE por sus siglas en francés, Excelencia en el diseño para mayores eficiencias (EDGE por sus siglas en inglés), entre otros”<sup>16</sup>.*

## 6. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Internacionalmente se encuentra como el antecedente más cercano relacionado con esta iniciativa, el desarrollo de viviendas sustentables en México en donde en el mes de noviembre de 2010 en la 16ª edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la 6ª Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (COP16/CMP6), dicho país adquirió el compromiso de frenar las emisiones contaminantes e instituir un plan de desarrollo sustentable, además de lograr acuerdos para reducir las emisiones de carbono, tal y como se expone dentro del siguiente documento:

<sup>14</sup> En esta etapa se debe tener en cuenta las normas y códigos existentes.

<sup>15</sup> Conpes 3919, p. 29.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 83.

“Soluciones verdes para el sector vivienda” producido por la Comisión Nacional de Vivienda de México<sup>17</sup>: “*En relación con los nuevos conjuntos habitacionales, la intención es publicar los lineamientos de diseño urbano, la integración con el entorno y su localización adecuada, así como elaborar un modelo para estimar las emisiones de gases de efecto invernadero en las ciudades del sistema urbano nacional al igual que la huella de carbono*”.

Los beneficios de la construcción sostenible implementados en la ciudad de México mediante política estatal son los siguientes:

- Reducción del consumo de energía en el sector residencial.
- Cuantificar la reducción de emisiones en la vivienda como resultado de medidas en el diseño de las viviendas.
- La incorporación de tecnologías para el uso eficiente de la energía.
- Transformación del sector de la producción de vivienda para construir casas que incluyan características para el uso eficiente de los recursos.
- Desarrollo de tecnologías innovadoras a precios más competitivos.
- Mejor calidad de vida al ofrecer una vivienda más confortable y económica.

A través de la implementación del instrumento de financiación *Hipoteca Verde*, el Infonavit en México, logró incentivar la inclusión de tecnologías amables con el medio ambiente, en las viviendas de la población de bajos ingresos, así mismo esta incorporación ha producido ahorro en el uso de energía y agua.

Otro antecedente latinoamericano se encuentra en el programa implementado por el Gobierno Brasileño en el 2009 “*Minha Casa Minha Vida*” (Mi casa, mi vida). Programa dirigido a la población más vulnerable del país para generar acceso a la vivienda a 3 millones de hogares con menores ingresos. No obstante, aunque este programa presenta semejanzas con el implementado por el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón “*Mi casa ya*”, la experiencia brasileña incorporó conceptos de tecnología verde en donde los hogares construidos debían incorporar paneles solares de calentamiento de agua y de provisión de energía para el hogar.

En Tajikistan se redujo el uso de energía (eléctrica) en un 25%, implementando nuevos diseños y materiales de construcción en edificaciones residenciales (el adobe fue sustituido por ladrillos de arcilla paja y madera). Este cambio fue liderado mediante iniciativa gubernamental con incentivos al uso de los nuevos materiales y diseños, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población rural y de reducir el impacto del incremento de la poblacional en esas áreas (Akbarow, 2009).

Noruega, aunque es uno de los países más adelantados en construcciones sostenibles, no cuenta con una regulación especial como la planteada en este proyecto de ley. Desde comienzos de la década del 2000, el gobierno noruego ha venido trabajando en planes ambientales para casas y edificios verdes, impulsando la reducción en consumo de energía eléctrica y consumo hídrico. En donde se agrupa la visión del sector público con la ejecución del sector privado. Dentro del paquete de incentivos planteados se encuentra tasas de interés favorables para proyectos de edificaciones verdes otorgados por el “banco estatal de para la casa”, créditos de primera vivienda, e impuestos ambientales para reducir las emisiones negativas al agua y el aire.

## 7. MARCO NORMATIVO

El marco normativo expuesto en el presente proyecto de ley presenta bases constitucionales, legales y normativas adicionales los cuales se encuentran encaminados a la protección del medio ambiente, uso eficiente de los recursos y programas ante el cambio climático.

### 7.1 Fundamentos constitucionales

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

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

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

“**Artículo 79.** *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo*.”

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*”.

“**Artículo 80.** *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*.”

<sup>17</sup> <http://centro.paot.org.mx/documentos/conavi/cop16.pdf>.

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.*

**“ARTÍCULO 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...).”*

## 7.2 Fundamentos legales

Legislación ambiental (Ley 99 de 1993) que prioriza el cuidado ambiental y el desarrollo sostenible; la Ley 697 de octubre de 2001 promueve el uso eficiente de la energía; asimismo, el Decreto 3683 de diciembre del 2003 ratifica la necesidad de optimizar el uso de los recursos energéticos; la Ley 373 del 6 de junio de 1997 promueve el uso eficiente del agua y se cuenta beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental como los estipulados con los artículos 158 a 162 y 424 a 424 del Estatuto Tributario.

En la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en la línea de “Vivienda y entornos dignos e incluyentes”, se señala que:

*“En materia de sostenibilidad, se evidencia poco conocimiento y débil implementación de políticas de construcción sostenibles (Pacto por la Sostenibilidad). En efecto, solo once municipios han implementado políticas en esta dirección. Adicionalmente, se ha evidenciado que los procesos constructivos son susceptibles de ser mejorados”<sup>18</sup>.*

Señalando como ejemplos de implementación de políticas en materia de construcción sostenible: la Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá y la política de construcción sostenible del Valle de Aburrá, adoptada mediante Acuerdo Metropolitano 023 de 2015.

En la citada ley, la construcción sostenible es una exigencia que solo se encuentra para la vivienda de interés social:

**“ARTÍCULO 85. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.** *De conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible (...).”* (Negrilla fuera de texto).

De ahí, que con este proyecto de ley se pretenda llenar el vacío regulatorio del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el sentido de hacer extensiva la exigencia de la construcción sostenible a todas las edificaciones nuevas y existentes de origen público y privado, en suelo urbano y rural de Colombia y no solo a la vivienda de interés social.

Colombia debe cumplir los compromisos adquiridos en la agenda internacional de desarrollo sostenible, en especial en lo referente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” y el ODS 12 “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”; la meta de reducción del 20% de los gases de efecto invernadero (GEI) producto del Acuerdo de París (COP21); y el seguimiento a la Nueva Agenda Urbana (NAU) en consonancia con lo establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III.

## 7.3 Otras disposiciones normativas

El Decreto 1285 del 12 de junio del 2015, por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones”, cuyo objeto es establecer lineamientos de construcción sostenible para edificaciones, encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y al ejercicio de actuaciones con responsabilidad ambiental y social, en lo referente a la reducción de consumo de agua y energía.

La Resolución 0549 de julio de 2015 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la cual se establecen porcentajes mínimos y medidas de ahorro en agua y energía a alcanzar en las nuevas edificaciones y adoptar la guía de construcción sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones.

*“(...) el país ha avanzado en la formulación de lineamientos de sostenibilidad para edificaciones a nivel normativo; sin embargo, su aplicación es voluntaria en casos específicos. Dentro de estas iniciativas se destacan, por un lado, la expedición de la Resolución 0549 de 2015 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en donde se adopta la guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones; y por otro lado, la expedición de la Norma Técnica Colombiana (NTC 6112 de 2016, Sello Ambiental Colombiano) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se establecen criterios ambientales para el diseño y construcción de edificaciones con uso diferente a vivienda. Sin embargo, estas iniciativas no se constituyen como parámetros de sostenibilidad integral que permitan enfrentar los retos en materia ambiental que plantea el crecimiento verde”<sup>19</sup>.*

## 8. POLÍTICA NACIONAL DE EDIFICACIONES SOSTENIBLES

En marzo de 2018, se aprobó el Documento Conpes 3919 “Política Nacional de Edificaciones Sostenibles”, cuyo Objetivo general es el de “[i]mpulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos

<sup>18</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, p. 331.

<sup>19</sup> Conpes 3919, p. 3.

de seguimiento y la promoción de incentivos económicos, que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación”<sup>20</sup>.

La Política Nacional de Edificaciones Sostenibles “busca disminuir el impacto ambiental de la construcción de edificaciones y contribuir al aumento en la calidad de vida de los ciudadanos, fortaleciendo así el crecimiento sostenible de la economía nacional en sintonía con la estrategia de crecimiento verde del PND 2014-2018, los ODS y los compromisos de la Agenda de París. En este sentido, la presente política articula iniciativas existentes para el sector de las edificaciones a través de acciones de corto y mediano plazo. Estas acciones están planteadas en un horizonte de siete años (2018-2025) y están dirigidas a sentar las bases para promover e incentivar el desarrollo del mercado de edificaciones sostenibles.

En términos generales, con la implementación de esta política, **se espera definir los criterios de sostenibilidad, realizar los ajustes normativos necesarios para su implementación y precisar los mecanismos de seguimiento entre el 2018 y el 2020.** Como meta, se contempla que para el 2020 se deben tener definidos los criterios de sostenibilidad para todos los tipos de edificaciones en todo el ciclo de vida.

Paralelamente se plantea, en el marco del Comité Técnico de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático, crear una mesa de trabajo de edificaciones sostenibles con el propósito de mejorar la coordinación de todos los sectores involucrados. Esta mesa se desarrollará hasta el 2025.

Finalmente, **se contempla contar a 2020 con nuevos incentivos económicos y con los ajustes normativos necesarios que permitan definir un instrumento de financiación para incentivar la construcción y adquisición de vivienda en edificaciones sostenibles**”<sup>21</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

No obstante, en el Anexo E de la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles, se presentan los criterios de sostenibilidad en el sector de las edificaciones, se aclara que “[n]o todos los **criterios de sostenibilidad** aquí relacionados son de **uso obligatorio** para todas las edificaciones, **son en cambio referentes** con el objeto de guiar la inclusión de lineamientos integrales en todo el ciclo de vida de las edificaciones (...)”<sup>22</sup>. (negrilla y subrayado fuera de texto)

En cuanto a incentivos financieros, la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles “resalta la necesidad de **establecer un programa de financiamiento verde** que permita apalancar los costos de la inclusión de criterios de sostenibilidad

en las edificaciones, especialmente de uso residencial, aportando así a la reducción de los impactos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente y a la mejora de la calidad de vida de los hogares.

Esta financiación debe ser el resultado de la combinación de distintos incentivos que permitan capturar los beneficios de esquemas como el de Hipoteca Verde y de Línea Verde Constructor. Así, para el presente documento de política se establece una estrategia para fortalecer el mercado de financiamiento verde en el país a través de beneficios en tasa de interés. Asimismo, se sugiere a los entes territoriales revisar otro tipo de incentivos del nivel local que pueden ayudar a fomentar la construcción de vivienda con criterios de sostenibilidad y demás edificaciones, como lo son la exención de impuestos, la reducción en tiempos de trámite y el aumento en la edificabilidad.

Dentro de la estrategia de financiamiento verde por el lado de la oferta, entre el 2018 y el 2019 Findeter estructurará líneas de crédito que permitan impulsar el desarrollo de vivienda VIS y otros usos (hoteles, hospitales, oficinas, centros comerciales e instituciones, entre otros) con criterios de sostenibilidad, en el que se incorporarán tasas preferenciales, entre otras medidas. Una vez se reglamenten los criterios y mecanismos de financiamiento, de ser autorizado, Findeter podría extender las líneas de financiamiento para las viviendas no VIS. Estos beneficios aplicarán siempre que los proyectos cuenten con alguna certificación Referencial CASA Colombia, LEED, EDGE, HQE, SAC u otra que demuestre que se han aplicado criterios de construcción para edificaciones sostenibles.

Del mismo modo, el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) definirá en 2018 un beneficio en tasa (p. b) para aquellos proyectos financiados bajo la línea de crédito constructor profesional que tengan certificación Referencial CASA Colombia, LEED, EDGE, HQE, SAC u otra que demuestre que se han aplicado criterios de construcción para edificaciones sostenibles. Estos beneficios serán aplicables toda vez que las tasas determinadas para crédito constructor no estén por fuera de los rangos establecidos por la junta directiva del FNA para cada una de sus líneas de crédito”<sup>23</sup>. (Negrilla fuera de texto)

Los resultados del análisis de viabilidad económica de la inclusión de aparatos ahorradores en viviendas VIS y no VIS, tomando los datos del Piloto de Cooperación Triangular e inspirado en la estructura de Hipoteca Verde de Infonavit, “muestran que la relación beneficio costo aumenta en alrededor del 40 % cuando los aparatos ahorradores se financian con tasas similares a las del crédito hipotecario, incluyendo mecanismos como el crédito verde y la cobertura en tasa de interés”<sup>24</sup>.

En relación con los incentivos de construcción sostenibles, financieros y no financieros, en el Anexo G de la política se enlistan los siguientes:

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 62.

<sup>21</sup> *Ibid*.

<sup>22</sup> *Conpes 3919*, p. 89.

<sup>23</sup> *Ibid*. p. 69-71.

<sup>24</sup> *Ibid*. p. 92.

**Tabla 14. Incentivos al sector de las edificaciones**

	<b>Tipo de incentivo</b>	<b>Referencia actual</b>
Incentivos financieros	Tasas preferenciales	Otorgamiento de tasas preferenciales a proyectos de edificación sostenible.
	Bonos de densidad	Edificabilidad adicional para edificaciones con certificación sostenible o que incluyan criterios ambientales (Resolución 613 de 2015, Decreto distrital 566 de 2014 de Bogotá (VIS y VIP)).
	Reducciones en trámite, licenciamiento acelerado	Disminución en tiempos en trámites de licencia de construcción, urbanismo, y ambientales en proyectos con estrategias sostenibles en la edificación. Bogotá construcción sostenible (Resolución 3659 de 2014. Secretaría Distrital de Ambiente).
	Exención de impuestos	Reducción en el impuesto predial y descuento en pago de derechos de licencia en construcción. Incentivos de renovación urbana con descuento predial. Código en construcción sostenible, Decreto 2755 de 2003 (Ministerio de Hacienda). Acuerdo municipal 066 de 2017: por medio de la cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los tributos vigentes en el municipio de Medellín, la cual establece incentivos tributarios a proyectos de construcción sostenible. Incentivo en el marco del artículo 255 del Estatuto Tributario para edificaciones que se encuentren certificadas en su fase de diseño por un ente certificador acreditado nacional o internacionalmente en construcción sostenible (Decreto 2205 de 2017, Resolución 0367 que adiciona la Resolución 1988 de 2017).
	Exclusión del IVA	Incentivo en el marco de lo contenido en el Estatuto Tributario orientado a promover algunas medidas pasivas en la construcción de edificaciones que se encuentren en proceso de obtener alguna certificación energética o ambiental, nacional o internacional (Plan de Acción Indicativo del PROURE 2017-2022). Incentivo en el marco del artículo 424 numeral 7 del Estatuto Tributario para edificaciones que se encuentren certificadas en su fase de diseño por un ente certificador acreditado nacional o internacionalmente en construcción sostenible (Decreto 1564 de 2017, Resolución 1988 de 2017 y Resolución UPME 585 de 2017).
Incentivos no financieros	Reconocimiento y publicidad a iniciativas	Reconocimiento a través de publicaciones (Resolución 3654 de 2014 (Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá)
	Apoyo Gobierno nacional a municipios	Políticas y reglamentos nacionales para el sector
	Asistencia técnica de entidades de Gobierno nacional o local a iniciativas de edificaciones sostenibles	Guías de lineamientos de sostenibilidad en las edificaciones y planes de ordenamiento territorial. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, UPME, DNP).
	Incentivos educativos	Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá: ciclo de capacitaciones gratuitas anuales en construcción sostenible.

Fuente: Conpes 3919, p. 89.

## 9. EL CONGRESO COMO FORO DE LA NACIÓN Y LA DEMOCRACIA

Como se evidencia de todo lo anterior, Colombia no cuenta con una legislación especial para incentivar la construcción sostenible, de ahí que es deber del Congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, suplir esa falencia, de ahí que mediante el presente Proyecto de ley se busca fijar los parámetros generales para otorgar beneficios económicos e incentivos financieros y otro tipo de estímulos que puedan ser creados con la finalidad de fomentar soluciones perdurables en el ciclo de vida de las edificaciones, otorgándole fuerza vinculante a los criterios de sostenibilidad, el que además sería beneficioso para la economía y para la protección del medio ambiente y generaría oportunidades tanto en materia ambiental como en la promoción de desarrollos económicos, calidad de vida, equidad social mientras se mitigan los problemas derivados

del crecimiento poblacional, urbanización, suburbios, pobreza, cambio climático, falta de acceso de energía e incertidumbre económica.

Así mismo, la presente iniciativa resalta tres ejes estratégicos para la incorporación de criterios de construcción sostenible, los cuales en concordancia con la agenda 21 son: Técnico, Cultural e Institucional, siendo en el eje técnico donde el presente proyecto de ley impacta directamente y presenta una oportunidad de mejora a la normatividad existente.

**Problemas técnicos:** las deficiencias técnicas se centran en:

- Insuficiente información a nivel nacional, distrital y local sobre el suelo ubicado en zona de riesgo.
- No existe una línea base consolidada, para la medición de consumo de energía

y recursos naturales en el ciclo de vida de la construcción lo que dificulta la toma de decisiones.

- Deficiente información sobre el mercado nacional e internacional de insumos y tecnologías para la construcción sostenible.
- El reglamento técnico de sectores como agua potable y saneamiento básico, gas y energía, no incorpora medidas para la implementación de sistemas y materiales no convencionales en la construcción.
- La reglamentación nacional existente sobre licencias de urbanismo no incorpora criterios específicos sobre construcción sostenible.
- Las viviendas de “ilegales” presentan un alto crecimiento, en especial en ciudades grandes e intermedias.

**Problemas culturales.** La eficiencia y beneficios del sector de la construcción se miden en términos económicos mas no tienen en cuenta los criterios sociales y ambientales. Adicionalmente la desinformación sobre los impactos positivos y beneficios ambientales de la construcción sostenible no es conocida por gran parte de la población.

**Problemas institucionales.** Las iniciativas nacionales y locales en relación a la construcción sostenible se encuentran desarticuladas y no se cuentan con instrumentos que las coordinen. Limitada capacidad técnica de agentes públicos y privados para incentivar procesos de construcción sostenible.

**10. COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**10.1 CONSTITUCIONAL**

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

**ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

**10.2 LEGAL**

**LEY 3ª DE 1992.** Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

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

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

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito

público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

**LEY 5ª DE 1992.** Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes

**ARTÍCULO 6º.** CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

**ARTÍCULO 139.** PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

**ARTÍCULO 140.** INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal Colombiano

C.A. N.º.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL			
El día	28	de	Agosto
		del año	2019
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	208	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
FR Juan Carlos Lozada Vargas			
		SECRETARIO GENERAL	

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2019**  
**CÁMARA**

por medio de la cual se promueve la “bici” segura y sin accidentes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Esta ley tiene por objeto fomentar el conocimiento de las normas de seguridad en el uso de la bicicleta por parte de todos los actores



en la vía, con el fin prevenir la accidentalidad de los biciusuarios a causa del desconocimiento de las mismas.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 196 del Decreto 19 de 2012, el cual quedará así:

**“Artículo 19. Requisitos.** Podrá obtener una licencia de conducción para vehículos automotores, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos particulares:

- a. Saber leer y escribir.
- b. Tener dieciséis (16) años cumplidos.
- c. Aprobar exámenes teórico y práctico de conducción para vehículos particulares, ante las autoridades públicas o privadas que se encuentren debidamente habilitadas para ello e inscritas ante el RUNT, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte.
- d. Obtener un certificado de aptitud en conducción otorgado por un Centro de Enseñanza Automovilística habilitado por el Ministerio de Transporte e inscrito ante el RUNT.
- e. Presentar certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir expedido por una Institución Prestadora de Salud o por un Centro de Reconocimiento de Conductores, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio.

Para vehículos de servicio público se deberá, además de cumplir con los requisitos previstos en los literales a), d) y e) de este artículo, tener por lo menos dieciocho (18) años cumplidos y aprobar un examen teórico y práctico de conducción referido a vehículos de transporte público, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte.

Los conductores de servicio público deben recibir capacitación y obtener la certificación en los temas que determine el Ministerio de Transporte.

**Parágrafo 1º.** El Ministerio de Transporte, en coordinación con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se asegurará de que la preparación y el contenido de los exámenes teóricos, tanto para vehículos particulares, como para vehículos de servicio público a los que se refiere este artículo, incluyan un acápite de seguridad en la vía para biciusuarios.

**Parágrafo 2º.** Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, o la renovación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y

límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical”.

**Artículo 3º.** Adiciónese el parágrafo 3º al artículo 136 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**“Parágrafo 3º.** Los cursos a los que se refiere este artículo deberán incluir dentro de sus contenidos la normatividad de seguridad en la vía para los usuarios de la bicicleta”.

**Artículo 4º.** Modifíquese el numeral 4.6 del artículo 9º de la Ley 1702 de 2013, el cual quedará así:

“4.6 Definir los criterios de evaluación y las modificaciones que sean necesarias desde el punto de vista de la seguridad vial, para actualizar las reglas y condiciones en la formación académica y la realización de los exámenes de evaluación física y de conocimientos teóricos y prácticos, que deberán cumplir los aspirantes a obtener, recategorizar o revalidar una licencia de conducción. La definición de estos criterios deberá tener especialmente en cuenta la seguridad vial para usuarios de la bicicleta”.

**Artículo 5º.** El Ministerio de Transporte, en coordinación con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, deberá crear, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, una política pública orientada a divulgar las normas de seguridad en la vía para los usuarios de la bicicleta. El diseño de esta política deberá involucrar a las autoridades que tengan competencia en la materia, tanto en del orden nacional, como territorial.

**Artículo 6º.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

  
**RODRIGO ARTURO ROJAS LARA**  
 Representante a la Cámara por Boyacá  
 Partido Liberal

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto del Proyecto de ley

El objeto del Proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República es fomentar el conocimiento de las normas de seguridad en el uso de la bicicleta por parte de todos los actores en la vía, con el fin de reducir los índices de accidentalidad de los biciusuarios a causa del desconocimiento de las mismas.

### 2. Justificación del proyecto de ley

#### a. Razones de conveniencia

Los datos más recientes presentados por Medicina Legal, muestran que los índices de accidentalidad en Colombia son verdaderamente preocupantes. Según estos, en Colombia la cifra de accidentes de tránsito *“supera los 60 mil fallecidos en la última década,*

siendo los actores vulnerables de la vía –peatones, usuarios de la bicicleta y motociclistas- los más afectados representando, en la actualidad, más del 80% de las víctimas sobre el total de los casos”<sup>1</sup>.

Este Proyecto de ley se enfocará en uno de estos usuarios vulnerables: los ciclistas. De acuerdo con las cifras de Medicina Legal, en 2018 fallecieron 421 ciclistas en accidentes de tránsito, y 2.786 resultaron lesionados. Esto significa que, de los conductores tanto fallecidos, como lesionados, en accidentes de tránsito en Colombia, los ciclistas ocupan el segundo lugar, después de los conductores de motocicleta. Como lo indica el último informe de Forensis: “(...) la bicicleta para el caso colombiano presenta cifras mayores a la participación porcentual a nivel mundial, cerca del 6,2% de las muertes son conformadas por este segmento de la movilidad en el territorio colombiano”<sup>2</sup>.

Las cifras son aún más preocupantes, si se tiene en cuenta que los índices de accidentes de tránsito en ciclistas han ido en aumento progresivo en los últimos años. De acuerdo con el Observatorio Nacional de Seguridad Vial<sup>3</sup>, en el año 2018 el porcentaje de muertes de ciclistas en accidentes de tránsito aumentó en un 43% y el de lesionados, en un 37%, como lo muestra el siguiente cuadro:

**Accidentes de tránsito en ciclistas entre 2012 y 2018**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Muertes	300	314	343	381	379	375	428
Lesionados	2.131	2.223	2.376	2.632	2.748	2.656	2.921

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. 2017-2018.

A su vez, las causas de los accidentes de ciclistas arrojan datos reveladores: en 2018, de los 398 casos en los que se conoció la causa de muerte en accidentes de tránsito de ciclistas, el 84%<sup>4</sup> de los casos ocurrió por choques entre la bicicleta y un vehículo con motor. Lo mismo sucedió en los casos de los accidentes de ciclistas lesionados: de los 2.896 casos en que se conoció la causa del accidente, casi el 97% tuvo su origen en un choque contra otro vehículo con motor<sup>5</sup>.

Lo anterior permite concluir: (i) que es urgente tomar acciones contundentes para reducir los

alarmantes índices de accidentalidad en ciclistas, y (ii) que tales acciones deben ir encaminadas a inculcar un respeto por parte de los actores viales que se encuentran en una posición fuerte en la vía, frente a los ciclistas, quienes hacen parte de los usuarios vulnerables de la vía pública.

En efecto, a nivel mundial se ha reconocido que resulta insostenible para un país tolerar el aumento sostenido de accidentes de tránsito, los cuales son 100% prevenibles. En otras palabras, esta visión ha cambiado la perspectiva tradicional frente a los accidentes de tránsito, según la cual las muertes por accidentes de tránsito son inevitables. Ahora, es tendencia en el mundo sostener que, por el contrario, los accidentes sí son evitables. Desde el año de 1997, Suecia fue creando una campaña a la que hoy se han sumado innumerables países: “visión cero”. Esta se explica así:

“Durante mucho tiempo, hemos pensado que las muertes por accidentes de tránsito y las lesiones graves son un efecto secundario de la vida moderna. Aunque el mundo los denomina “accidentes”, la realidad es que podemos prevenir estas tragedias tomando un enfoque preventivo y proactivo que prioriza la seguridad del tráfico como un problema de salud pública.

La pérdida significativa de vidas tiene un costo trágico, que se entiende más allá de la pérdida personal a los impactos profundos en la comunidad, que incluyen: costos económicos personales y trauma emocional para quienes sufren; y un gasto significativo de los contribuyentes en respuesta a emergencias y costos de atención médica a largo plazo. Y debido a que muchos temen por su seguridad en nuestras calles, no existe una verdadera libertad y, como resultado, comprometemos nuestra salud pública con tasas crecientes de enfermedades sedentarias y mayores emisiones de carbono”<sup>6</sup>.

La campaña “visión cero” tiene nueve componentes principales, dentro de los que cabe resaltar tres: primero, la existencia de un compromiso político que incluya a autoridades locales de alto rango, orientados a lograr sus objetivos; segundo, un plan de acción con estrategias claras y responsables de su cumplimiento; y, tercero, un compromiso de los líderes políticos de priorizar sistemas basados en una “visión cero”, que se enfoque, entre otras cosas, en influenciar en el comportamiento de los ciudadanos, inculcando que las pérdidas por accidentes de tránsito son prevenibles<sup>7</sup>, mediante programas de concientización.

El Proyecto de ley que se presenta en esta oportunidad, parte de la consideración de que las muertes y lesiones en accidentes de tránsito son prevenibles, y busca contribuir a su prevención mediante la concientización de los conductores de vehículos automotores, sobre el respeto a

<sup>1</sup> Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV), dependencia de la Subdirección de Servicios Forenses del Instituto de Medicina Legal. Forensis, 2018.

<sup>2</sup> Ibíd

<sup>3</sup> Agencia Nacional de Seguridad Vial. Observatorio Nacional de Seguridad Vial. 2012-2018.

<sup>4</sup> 111 fueron ocasionados por choques con automóvil, campero o camioneta; 90 tuvieron su origen en choques contra tractocamión, furgón o volqueta; 87 fueron resultado que choque contra motocicleta o motocarro; y, 46 fueron causados por choques contra bus, buseta o microbus.

<sup>5</sup> 1.337 se ocasionaron por choques con automóvil, campero o camioneta; 878 por choques con motocicleta o motocarro; 360 por choques con bus, buseta o microbús; 212 por choques con tractocamión, camión, furgón o volqueta; y, 13 con otros vehículos terrestres carreteros.

<sup>6</sup> Vision zero network. What is vision zero? En: <https://visionzeronetwork.org/about/what-is-vision-zero/>

<sup>7</sup> Ibíd.

los ciclistas, que son unos de los usuarios más vulnerables en la vía.

b. Fundamentos jurídicos

i. Bases constitucionales del Proyecto de ley

Desde el punto de vista constitucional, este proyecto se fundamenta en dos derechos: el derecho a la seguridad personal y el derecho a la libre locomoción. En cuanto al derecho a la seguridad personal, la Corte ha fijado su alcance en múltiples oportunidades y ha establecido:

“Para la Corte, la seguridad tiene una triple connotación jurídica, en tanto se constituye en valor constitucional, derecho colectivo y derecho fundamental.

El carácter de valor constitucional, se colige del preámbulo de la Constitución, al indicar que fue voluntad del pueblo soberano asegurar la vida, la convivencia y la paz, y del artículo 2°, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. De esta manera, ha estimado que la seguridad se constituye en uno de los puntos cardinales del orden público, en tanto garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional.

También, ha precisado que la seguridad es un derecho colectivo, es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social, como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88, C. P.).

Finalmente, ha considerado la seguridad como derecho individual, en la medida en que es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a [amenazas] que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar estos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades del Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”<sup>8</sup>.

La Corte también ha fijado un deber a cargo del Estado, que consiste en identificar las amenazas a la seguridad personal de los ciudadanos que se encuentren en una situación vulnerable y tomar las medidas necesarias para protegerlos. En palabras de la Corte:

“(…) el reconocimiento y la efectividad del derecho a la seguridad personal, imponen al Estado una carga prestacional significativa dependiendo del grado y el tipo de amenaza existente en cada caso, razón por la cual el legislador juega un papel importante a la hora de precisar el contenido de este derecho mediante programas, procedimientos, medidas e instituciones dispuestas para tal fin”<sup>9</sup>.

En cuanto al derecho de libertad de locomoción, la Corte ha señalado:

“El artículo 24 de la Constitución consagra el derecho de todos los colombianos a circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley. La jurisprudencia constitucional le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, en tanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental “radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y espacios públicos. Efectivamente, se trata de un derecho constitucional que como el derecho a la vida, tiene una especial importancia, como presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías.

(…) en materia de regulación de la actividad de transporte la jurisprudencia ha señalado (i) que se trata de una actividad peligrosa frente a la cual es legítima una amplia intervención policiva del Estado; (ii) que el poder de regulación del transporte no solo pretende asegurar la posibilidad de desplazarse, sino el hacerlo en condiciones de seguridad, sin riesgos para la vida y la integridad personal más allá de lo razonable; y (iii) que el acceso al servicio público de transporte en las ciudades es fundamental para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial para aquellos sectores marginados de la población urbana que carecen de otra alternativa de transporte diferente a los servicios públicos.

La actividad de conducir vehículos automotores ha sido calificada por la jurisprudencia constitucional y por la doctrina extranjera como una actividad peligrosa, que coloca per se a la comunidad “ante inminente peligro de recibir lesión”<sup>10</sup>.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-969 de 2012, la Corte, en reiteración de jurisprudencia, advirtió:

“(…) la jurisprudencia de esta Corte ha insistido que en la regulación del tránsito terrestre, por tratarse de normas de interés público, el legislador tiene una amplia libertad de configuración respecto de las mismas, por cuanto se encuentran encaminadas a proteger la libertad de locomoción, circulación y movilidad de los ciudadanos, así como la vida,

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-468 de 2011. M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-078 de 2013. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

la integridad personal y los bienes, la seguridad, la salubridad pública, la malla vial y el medio ambiente, entre otros fines, valores y derechos constitucionales.

En la medida en que el Estado es el encargado de organizar y coordinar los elementos involucrados en la relación vía-persona-vehículo, esta Corte ha advertido que resulta lógico suponer que en él recaiga la responsabilidad de evaluar en qué grado y con qué intensidad se afectan el interés general y los derechos de terceros. En otras palabras, es el Estado, por conducto del legislador, el que debe determinar cuáles son las restricciones que deben imponerse para que el tránsito de vehículos y de peatones permita alcanzar niveles aceptables de orden, seguridad, salubridad y comodidad públicas”<sup>11</sup>.

En consecuencia, en virtud de lo anterior, es posible concluir que el legislador tiene a su cargo la obligación de velar por la seguridad de todos los actores viales, como es el caso de los ciclistas.

ii. Regulación actual y modificación propuesta

Este proyecto busca contribuir a la seguridad de los ciclistas, reconociéndolos como actores vulnerables en la vía, a partir de la concientización de los principales causantes de accidentes de los que son víctimas: los vehículos automotores, tanto públicos, como privados.

En la actualidad, la concientización de actores vulnerables en la vía se encuentra regulada en la Ley 1503 de 2011, “por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones”, en consonancia con la Ley 1811 de 2016, “por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito”, o ley “pro bici”.

En dichas leyes se buscó promover la concientización de los ciclistas como actores vulnerables en la vía, pero desde el sistema educativo. Sin embargo, en estas normas no se contempla expresamente la obligación a cargo de los conductores de vehículos de tener el conocimiento básico de las normas para proteger a los ciclistas, tanto en la preparación como en la evaluación de los exámenes teóricos que actualmente se deben realizar para obtener la licencia de conducción. El proyecto propone que estos contenidos sean obligatorios en estos exámenes, adicionando un párrafo al artículo 19 de la Ley 769 de 2002 (Código de Tránsito y Transporte), que es el que los regula. A su vez, se incluye un párrafo en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, con el fin de que los cursos que se realizan para reducir el cobro de las multas de tránsito incluyan dentro de sus contenidos las normas sobre la seguridad de los usuarios de bicicletas.

Por lo demás, en el articulado se aclara que, para definir los criterios de evaluación y las modificaciones de la seguridad vial que tienen que cumplir los

aspirantes a obtener, recategorizar o revalidar una licencia de conducción<sup>12</sup>, la Agencia Nacional de Seguridad Vial deberá tener especialmente en cuenta la seguridad de los usuarios de la bicicleta.

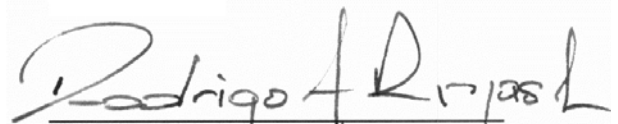
Por último, se deja a cargo del Ministerio de Transporte la obligación de crear una política pública orientada a divulgar las normas de seguridad en la vía para los usuarios de bicicletas, con el fin de fortalecer la concientización de los ciudadanos sobre el respeto a los ciclistas como usuarios vulnerables.

3. Bibliografía

- Agencia Nacional de Seguridad Vial. Observatorio Nacional de Seguridad Vial. 2012-2018.
- Corte Constitucional. Sentencia C-468 de 2011. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-969 de 2012. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. Sentencia T-078 de 2013. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Instituto de Medicina Legal. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (GCRNV), dependencia de la Subdirección de Servicios Forenses. Forensis, 2018.
- Vision zero network. What is vision zero? En: <https://visionzeronetwork.org/about/what-is-vision-zero/>

Por las razones planteadas, pongo a consideración este Proyecto de ley.

Cordialmente,

  
**RODRIGO ARTURO ROJAS LARA**  
 Representante a la Cámara por Boyacá  
 Partido Liberal

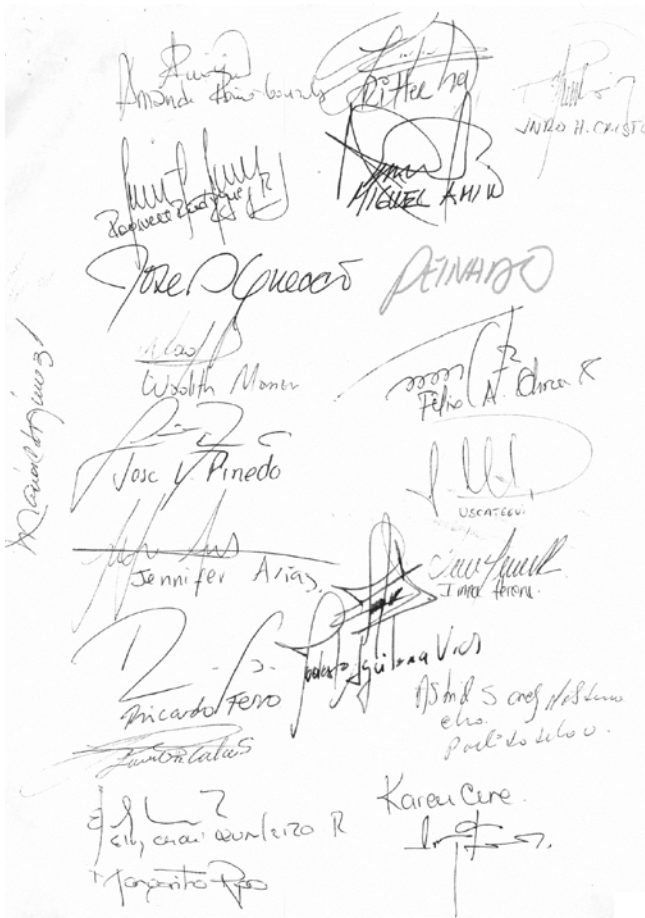
CAMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 28 de Agosto del año 2019  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
 No. 209 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_  
HR Rodrigo Rojas Lara  
 SECRETARIO GENERAL

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-969 de 2012. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>12</sup> Que es una función que tiene a su cargo la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y que está establecida en el numeral 4.6 del artículo 9° de la Ley 1702 de 2013.





**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*Proyecto de ley que prohíbe toda forma de castigo físico y tratos crueles, humillantes o degradantes a niñas, niños y adolescentes.*

El propósito de este proyecto es el de prohibir toda forma de castigo físico y tratos humillantes, crueles o degradantes hacia los niños, niñas y adolescentes en cualquiera de los entornos en los que estos se encuentren, por tanto, es deber de la sociedad, el Estado y la familia procurar su cuidado y garantizar el goce efectivo de sus derechos.

**I. Problema- Relevancia de la prohibición expresa del castigo físico y tratos crueles, humillantes o degradantes hacia los niños, niñas y adolescentes.**

Las repercusiones que genera en el desarrollo físico, cognitivo y emocional de niños, niñas y adolescentes, la normalización de la violencia hacia ellos y ellas expresada en la alta prevalencia de la práctica y la aceptación social y cultural del castigo físico y el trato humillante como métodos de disciplina, formación y educación, debe ser de especial atención por parte del Estado con el fin de contrarrestar las consecuencias negativas tanto personales como sociales que este conlleva.

El castigo físico, humillante o degradante en contra de niños, niñas y adolescentes en Colombia, es un problema multifacético con causas a nivel individual, comunitario, social y estatal. Por ello, debemos afrontar su prevención y asistencia en varios niveles, como quiera que estas violencias presentan consecuencias devastadoras que agravan los problemas sociales del país.

Es por lo que, desde el orden internacional, como se expone más adelante, se ha instado a los Estados

parte de la Convención sobre los Derechos del niño para que adopten medidas tendientes a prohibir el castigo físico y los tratos crueles, humillantes y degradantes en el hogar y otros entornos hacia los niños, niñas y adolescentes. A la fecha, la prohibición se ha implementado en más de 54 países y un número mayor a 100 países han ampliado la prohibición a otros entornos de cuidado. Su desarrollo se ha realizado a través de modificaciones a la legislación de infancia o el Código Civil principalmente, junto con leyes específicas sobre el tema y posterior regulación del sector competente.

Así, se encuentra que países como Suecia<sup>1</sup>, tiene un balance de aproximadamente dos generaciones de personas que han crecido sin recibir ningún tipo de maltrato físico o psicológico, empleando técnicas alternativas como la de la educación positiva. En América Latina, países como Venezuela, Perú, Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay han prohibido el castigo físico y los tratos humillantes en todos los entornos, mientras que los gobiernos de Chile y Ecuador se han comprometido a implementar la prohibición total. Por su parte, Guyana, Surinam, la Guyana Francesa y Colombia solo la han implementado para algunos entornos, sin tener en cuenta aún, el hogar y otros contextos de alta relevancia como son los sistemas judiciales, y jardines infantiles y programas en los que se desenvuelve la vida de niñas, niños y adolescentes.

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General número 8, definió el castigo “corporal” o “físico”:

*“como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. En la mayoría de los casos se trata de pegar a los niños (“manotazos”, “bofetadas”, “palizas”), con la mano o con algún objeto azote, vara, cinturón, zapato, cuchara de madera, etc. Pero también puede consistir en, por ejemplo, dar puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarles del pelo o de las orejas, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos (por ejemplo, lavarles la boca con jabón u obligarlos a tragar alimentos picantes). El Comité opina que el castigo corporal es siempre degradante. Además, hay otras formas de castigo que no son físicas, pero que son igualmente crueles y degradantes, y por lo tanto incompatibles con la Convención. Entre estas se cuentan, por ejemplo, los castigos en que*

<sup>1</sup> El castigo corporal quedó explícitamente prohibido en una enmienda de 1979 al Código de Niños y Padres que establece (art. 6.1): “Los niños tienen derecho a cuidados, seguridad y una buena educación. Los niños deben ser tratados con respeto a su persona e individualidad y no pueden ser sometidos a castigos corporales ni a ningún otro trato humillante. “La prohibición se reitera en el Capítulo 2, artículo 5° del Instrumento de Gobierno, una de las cuatro leyes que juntas conforman la Constitución: “Todos deben estar protegidos contra los castigos corporales...”.

*se menosprecia, se humilla, se denigra, se convierte en chivo expiatorio, se amenaza, se asusta o se ridiculiza al niño”.*

Es importante aclarar que, al rechazar toda justificación de la violencia y la humillación como formas de castigo de los niños, el Comité no está rechazando en modo alguno el concepto positivo de disciplina. El desarrollo sano del niño depende de los padres y otros adultos para la orientación y dirección necesarias, de acuerdo con el desarrollo de su capacidad, a fin de ayudarlo en su crecimiento y desarrollo armónico e integral para llevar una vida responsable en la sociedad.

Así mismo, reconoce que hay circunstancias excepcionales en las que determinadas personas de acuerdo con sus cargos u ocupaciones relacionados con los niños, niñas y adolescentes pueden encontrarse ante una conducta peligrosa que justifique el uso de la fuerza determinada por la necesidad de proteger al niño, niña o adolescentes. En este punto, cabe realizar una clara distinción entre el uso de la fuerza con intención de castigar y cuando se acude a ella para proteger. Acción física protectora “la intervención para sostener a un niño con el fin de ayudar al doctor para que le aplique una vacuna” Comisión Interamericana, Informe sobre Castigo Corporal abril de 2018.

Por tanto, el Comité insiste en que los Estados “(...) adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (...)”. No hay ninguna ambigüedad en la expresión “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental” pues no hay espacio para ningún grado de violencia legalizada contra los menores de 18 años. Los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes son formas de violencia y perjuicio ante las que los Estados deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para eliminarlas.

Todo lo anterior, se encuentra en consonancia con lo dispuesto en la meta 16.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cual convoca a los Estados a “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños”. (Subrayado fuera de texto)

## II. Sustento legal y fundamentos constitucionales para la ley

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre la protección a los niños, niñas y adolescentes, como la Convención sobre los Derechos de los niños, y los distintos órganos internacionales concluyen la imperiosa necesidad de prohibir el castigo físico en todos los entornos donde están presentes con el fin de garantizarles su pleno desarrollo físico, mental y social.

En este sentido el Comité Internacional de Derechos del Niño, ha manifestado la incompatibilidad de los castigos corporales con la dignidad de niñas, niños y adolescentes<sup>2</sup>, de la misma manera, ha señalado que el castigo físico, aunque sea leve se considera lesivo a sus derechos y puede derivar en consecuencias negativas para su desarrollo y comportamiento, tanto en el corto como en el largo plazo.

Al respecto, la Observación 13 del Comité, indica que el niño, niña y adolescente, como persona es titular pleno de sus derechos; por tanto, resalta la obligación de los Estados de eliminar de la legislación toda justificación del uso de los castigos físicos como una corrección “razonable” en cualquier entorno<sup>3</sup> e **incluir la prohibición expresa** en la legislación.

A la luz de esta Observación, el Comité ha instado al Estado colombiano a derogar el artículo 262 del Código Civil sobre el “derecho a corrección” y a asegurar que la legislación prohíba el castigo corporal en todos los ámbitos, incluida a la niñez indígena, además de crear formas de crianza positiva, no violentas y formas participativas de crianza de niños y niñas<sup>4</sup>.

Estas mismas consideraciones, han sido acogidas en el ámbito regional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup>, quien expuso que no es proporcional ni razonable legitimar el castigo “razonable” o “moderado”, el cual no es permitido entre adultos pero que se encuentra justificado y permitido hacia los niños, niñas y adolescentes<sup>6</sup> lo cual deviene en discriminatorio. Por su parte, manifiesta que esta situación requiere una transformación **socio-cultural** que erradique la tolerancia y aceptación del castigo corporal como un modo normal de disciplina y educación, además de que debe tenerse presente el **enfoque diferencial** respecto a quienes se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad.

En este sentido este proyecto de ley también se centra en impulsar un proceso de transformación

<sup>2</sup> Tal como lo establece la Observación General número 1 *propósitos de la educación* se indica que los Estados tienen la obligación de adoptar “medidas que sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención”.

<sup>3</sup> En la misma línea, órganos de tratados como el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y el Comité contra la Tortura, señalan la obligación de los Estados de establecer como medidas legislativas la prohibición del castigo físico “razonado” por considerarlo contrario a la dignidad humana.

<sup>4</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia, adoptadas por el Comité en su sexagésimo periodo de sesiones. 2015.

<sup>5</sup> Resolución del 27 de enero de 2009.

<sup>6</sup> Señala la Comisión que se ha legitimado culturalmente que “si los castigos corporales son practicados en forma moderada y sin poner en peligro la integridad personal de las niñas, niños y adolescentes, no están prohibidos”.

cultural y social respecto a la manera en que se ejerce la disciplina, autoridad, fijación de límites por los progenitores, representantes legales y cuidadores de los niños, niñas y adolescentes, es necesario ajustar la normativa interna en consonancia con el principio del interés superior del niño y el enfoque de derechos como también a lo dispuesto en instrumentos internacionales que vinculan jurídicamente al Estado colombiano respecto a la pertinencia de tomar, entre otras, medidas legislativas para prohibir el castigo físico hacia los niños, niñas y adolescentes.

Adentrándonos en el contexto colombiano, la Constitución Política consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho<sup>7</sup>, y ampara a la familia como institución básica de la sociedad<sup>8</sup>. Además, señala que “las relaciones familiares se fundamentan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”<sup>9</sup>. (Subrayado fuera de texto) Conjuntamente, erige que nadie será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes<sup>10</sup>.

El artículo 44 de la Carta Superior consagra los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, entre ellos, promueve la garantía a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, entre otros. También establece que los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, entre otros tipos de violencias y ratifica que también gozarán de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Así mismo, instituye que 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. Adicional a ello, enfatiza que los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás.

De esta normativa también se deriva el principio del interés superior del niño, el cual está consagrado en diversos instrumentos internacionales y que integran el bloque de constitucionalidad en Colombia. A la luz de esta categoría se enmarca la responsabilidad del Estado de acoger las recomendaciones emitidas por el Comité y aproximarse a una de las formas de violencia a las que son sometidos los niños, niñas y adolescentes en el país, como es el castigo físico y los tratos crueles, humillantes o degradantes que se ejerce en los diferentes contextos como son el

familiar, escolar, institucional, locales de custodia policial o instituciones judiciales, entre otras.

Si bien, los avances en la materia se evidencian en el Código de la Infancia y la Adolescencia<sup>11</sup> al manifestar “*el derecho que les asiste a los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que les causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico (...), y al promover el derecho a ser protegidos contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario*”<sup>12</sup>; **mantiene en conflicto respecto al contenido del artículo 262 del Código Civil**, que como ya se indicó, confirma el derecho de los padres y otros cuidadores sobre los hijos e hijas, de vigilar su conducta, corregirlos y sancionarlos de manera moderada.

Si bien la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-371 de 1994, declaró la **exequibilidad condicionada** de la expresión demandada “(...) sancionarlos moderadamente”, al considerar que “(...) de las sanciones que apliquen los padres y las personas encargadas del cuidado personal de los hijos *estará excluida toda forma de violencia física o moral, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12, 42 y 44 de la Constitución Política*” (Subrayado fuera de texto), el lenguaje explícito del artículo 262 del Código Civil debería modificarse a la luz de lo dispuesto en este pronunciamiento.

Cabe resaltar que sobre la facultad sancionatoria o castigos de los padres a los niños y niñas, la Corte sostuvo que el uso de la fuerza física “(...) constituye un grave atentado contra su dignidad, ataque a su integridad corporal y daño, muchas veces irremediable, a su estabilidad emocional y afectiva (...)”, es del todo ilegítima y representa, además una flagrante violación de los derechos fundamentales de los niños (artículo 44 C. P.) (...)”. (Subraya fuera de texto). Además, que la aplicación de sanciones físicas afecta el bienestar psicológico de los menores de edad y genera de manera consciente o inconsciente el ánimo de retaliación que seguramente aplicarán más adelante con sus hijos, lo cual, **generará una cadena de violencias que no contribuye a la realización del valor de la convivencia pacífica en la sociedad.**

En homóloga línea, la Sentencia C-490 de 2002<sup>13</sup>, abordó conceptos importantes como: medidas correctivas, abuso de derechos de los padres y los límites al derecho de prevalencia de los

<sup>7</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 1°. Título I. De los Principios Fundamentales.

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 5°. Título I. De los Principios Fundamentales.

<sup>9</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 42. Título II de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 12. Título I. De los Principios Fundamentales.

<sup>11</sup> Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>12</sup> Ley 1098 de 2006. Artículo 18. Derecho a la Integridad Personal.

<sup>13</sup> “En esta oportunidad la Corte Constitucional analizó la conformidad de la Constitución del artículo 202 del Decreto 1355 de 1970 ‘por la cual se dictan normas sobre policía’. El aparte demandado establecía: ‘5.- A los padres que permitan a sus hijos intranquilizar al vecindario con sus juegos o travesuras’”.



derechos de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y deberes<sup>14</sup>. Refirió, además de la exclusión del abuso de los derechos de los padres en el ejercicio de su autoridad parental, que es importante reconocer la importancia de fijar límites y la finalidad de los mismos. Como quedó visto este deber no solo proviene de la autoridad paterna sino también de la intervención del Estado en casos donde se pretende resguardar a los menores de edad de riesgos prohibidos como “(...) *la deserción escolar y familiar, el tráfico y consumo de drogas y las relaciones indiscriminadas entre jóvenes y adultos inescrupulosos que los pueden inducir al delito o a la explotación sexual*”. (Subrayado fuera de texto).

En materia de prohibición de los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes en centros de cuidado alternativo, Colombia tampoco ha demostrado mayor avance. Aunque, el artículo 18 del Código de Infancia y Adolescencia, manifiesta que el deber de protección contra el maltrato y los abusos no es solo responsabilidad de los padres, sino que en él recaen los representantes legales, las personas responsables de su cuidado y de los miembros del grupo familiar, escolar y comunitario; la norma sigue siendo ambigua con relación a la prohibición expresa de no ejercer el castigo físico, ni psicológico en las instituciones penales, guarderías y jardines infantiles, y otros tipos de programas en los que están bajo su cargo niños, niñas y adolescentes.

No obstante, la ley en su artículo 45 fue taxativa al prohibir todo tipo de sanciones crueles, humillantes o degradantes hacia los niños, niñas y adolescentes por parte de los directivos y educadores de los centros públicos o privados de educación formal, no formal e informal. Sin embargo, subsiste la preocupación respecto al lenguaje que aún se mantiene en el ordenamiento jurídico “corregirlos o sancionarlos moderadamente” a pesar del condicionamiento del artículo 262 del Código Civil.

Por su parte, la Corte en Sentencia C-368/14, asiente el maltrato físico hacia los niños, niñas y adolescentes como una forma de violencia intrafamiliar<sup>15</sup>, y señala que existe un deber especial de protección a la familia y, dentro de ella, a

<sup>14</sup> “En conclusión: no obstante, la prevalencia de los derechos de los niños, ni es absoluta ni puede ir en detrimento directo de los derechos de los demás, ni su ejercicio puede llevar consigo la desaparición del derecho del otro. Además, para imponer la medida correctiva, como ocurre con la de cualquier sanción, debe garantizarse el cumplimiento del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución.”

<sup>15</sup> La Corte en Sentencia C-674 de 2005, ha dado a entender por violencia intrafamiliar, todo daño o maltrato físico, psíquico, trato cruel, intimidatorio o degradante, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión contra el natural modo de proceder, con ímpetu e intensidad extraordinarias, producida entre las personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica, aunque no convivan bajo el mismo techo.

quienes por alguna condición son más vulnerables y requieren de medidas de protección reforzada, y que para configurar o no el tipo penal de maltrato físico o psicológico, debe atenderse a lo dispuesto en los artículos 18 de la Ley 1098 de 2016<sup>16</sup>, relativo al maltrato infantil, y los artículos 2° y 3° de la Ley 1257 de 2008, sobre violencia física y psicológica.

Frente a las medidas pedagógicas para la crianza de niños, niñas y adolescentes, cabe destacar que la misma Corte en Sentencia C-371 de 1994, resaltó que “para reprender al niño no es necesario causarle daño en su cuerpo o en su alma. Es suficiente muchas veces asumir frente a él una actitud severa despojada de violencia; reconvenirlo con prudente energía; privarlo temporalmente de cierta diversión; abstenerse de otorgarle determinado premio o distinción; hacerle ver los efectos negativos de la falta cometida” (Subraya fuera de texto). En este pronunciamiento la Corte refiere conceptos como formas de crianza positiva, no violenta, orientadas al buen trato que también se refirieron en las Observaciones del Comité de los derechos de la niñez.

Además, la reciente Sentencia del Consejo de Estado (radicación número 11001-03-06-000-2018-00188-00(c)) declara: “*competente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, para que: (i) inicie una investigación administrativa tendiente a determinar la posible vulneración o amenaza de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante la producción, comercialización y uso del producto “vara de corrección”, y (ii) como resultado de la misma, adopte o ajuste las políticas, programas, lineamientos o campañas educativas, culturales, formativas y de divulgación que estime pertinentes, así como las demás medidas preventivas y de protección que resulten necesarias*”. En este orden, el ICBF acogido a la normativa internacional y nacional expuesta en este documento y a la línea técnica relacionada con el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, señala las regulaciones y disposiciones para la Protección Integral (reconocimiento, garantía, prevención y restablecimiento de derechos), especificando la articulación de las medidas en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y en conexión específica con el Sistema Judicial. Cualquiera que sea la medida adoptada, el interés superior del niño debe ser siempre la consideración prioritaria.

En homóloga línea, el Instituto desde su objetivo misional de prevenir y proteger la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, lidera la construcción de un país en el

<sup>16</sup> Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona.

que los niños, niñas y adolescentes se desarrollen en condiciones de equidad y libres de violencias. En este sentido, rechaza cualquier tipo de acción u omisión que sea susceptible de producir daño en su cuerpo o en su ser.

Bajo estas consideraciones, el Proyecto de Ley busca armonizar la ley nacional con los estándares internacionales, prohibiendo toda forma de violencia física, psicológica y tratos crueles, humillantes y degradantes en todos los entornos en los que se encuentren los niños, niñas y adolescentes residentes y visitantes en el país y, modificar el artículo 262 del Código Civil con el fin de derogar la frase “corregirlos y sancionarlos moderadamente”, y así, establecer mecanismos orientados a formas no violentas y participativas en la crianza y el cuidado de niños, niñas y adolescentes. Además de establecer las responsabilidades del Estado en la implementación de esta medida que tendrá un alcance pedagógico.

### III. Situación del castigo físico en el país y a nivel internacional

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2015) el 62.2% de mujeres y el 15.8 por ciento de hombres han castigado a sus hijos golpeándolos con objetos, el 14.7 de las mujeres y el 7.3% de los hombres los reprenden con palmadas; mientras que de forma casi igual el 0.6% de mujeres y el 0.4% de los hombres los castigan con empujones.

En cuanto al castigo no físico el 54.6% de las mujeres y el 34.8% de los hombres los castigan prohibiéndoles algo que les gusta; el 48.6% de las mujeres y el 38% de los hombres con reprimenda verbal. Por otro lado, el 1.5% de las mujeres y el 0.5 por ciento de los hombres los castigan ignorándoles, además el 0.9% y el 0.7% de mujeres y hombres, respectivamente, los castigan encerrándolos, mientras que el 0.9 % de las mujeres y el 0.5% de los hombres con otras privaciones; aunque en una escala menor el 0.3% y el 0.2% de las mujeres y los hombres entrevistados los castigan quitándoles el apoyo económico.

Según los entrevistados en el caso de las mujeres sólo el 8.1% no fueron castigadas nunca por sus madres o padres, el 62.7% fueron castigadas físicamente golpeadas con objetos, el 10.4% fueron castigadas con palmadas y el 2.9% con empujones.

Por otro lado, el 4.7% de los hombres nunca fueron castigados por sus padres; el 73.6% de fueron golpeados con objetos, al 8.3% les dieron palmadas y al 1.8 los empujaron para castigarlos.

Las regiones que presentaron como forma de castigo golpear con objetos a las mujeres fueron: Orinoquía y Amazonía (71,1%) Pacífica (69,9%), y central (69,3%); en cuanto a los hombres: Pacífica (80%), Central (79%) y Orinoquía y Amazonía (78,1%).

No obstante, el informe de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Forensis 2017 reporta que los principales agresores de las niñas, niños y adolescentes, responsables de las lesiones

ocasionados a ellos y ellas fueron sus padres y madres (58.75%). La violencia parento-filial: es similar en la participación de padres y madres (30% y 28,75 %).

Estudios más recientes revelan la magnitud del problema del castigo físico en Colombia. En primer lugar, la proporción de niños y niñas de 2 a 4 años expuestos al castigo físico (palmadas y golpes con objetos) es superior en Colombia que en otros países de la región como Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay (Cuartas, McCoy, Rey-Guerra, Rebello Britto, Beatriz y Salhi, 2019), Trujillo, González, Fonseca y Segura, en prensa). Adicionalmente, con base en datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2015 que tiene representatividad nacional, un estudio de Cuartas (2018) encontró que aproximadamente 1.7 millones de los 4.3 millones de niños menores de cinco (5) años están expuestos a palmadas, golpes con objetos y otros tipos de castigo físico en Colombia, lo cual corresponde a una prevalencia de aproximadamente 40%.

Según dicho estudio, más de 1 millón de niños (23.8%) son golpeados con objetos, y 887 mil (20.4%) son azotados y la proporción de niños de 2 a 4 años de edad expuestos al castigo físico es mayor que la encontrada para los niños más pequeños.

El mismo estudio encontró diferencias considerables en la prevalencia del castigo físico en las diferentes regiones del país. Los departamentos con mayor número de niños y niñas menores de cinco años expuestos a cualquier castigo físico fueron Bogotá (222.600) Antioquia (218,900) y Valle del Cauca (175,100). Así, se encontró una mayor prevalencia de golpes con objetos en la región del Pacífico (36.4%), particularmente en el departamento de Chocó (43.8%), y la región de la Orinoquía, específicamente en el departamento del Meta (41.5%). Estas prácticas fueron menos prevalentes en la región del Caribe (18.7%), particularmente en la región del Atlántico (14,8%) y la región andina (21,1%), en particular en Cundinamarca (13.9%) y Bogotá (14.7%).

El uso de azotes a los niños y niñas menores de cinco años como método disciplinario tuvo mayor prevalencia en la región de Orinoquía (27.2%), particularmente en el departamento de Casanare (32.6%), y menor en la región del Caribe, específicamente en el Magdalena (6.7%).

Comparativamente, una mayor proporción de niños que viven en hogares multidimensionalmente pobres y en áreas rurales se ven afectados por el castigo con objetos, que los que viven en hogares no pobres y en áreas urbanas. Sin embargo, los resultados muestran que el castigo físico ha disminuido constantemente en todo el país entre 2005 y 2015 (Cuartas, 2018).

Por otra parte, estudios realizados en zonas específicas del país muestran prevalencias particulares del castigo físico, como la del 45% en niños y niñas de 5 a 8 años de ocho de escuelas

públicas en un área rural de Cundinamarca, resultado obtenido a partir del reporte de 620 padres (González, Trujillo y Pereda, 2014).

Del mismo modo, el estudio de Camargo (2018) en una muestra de 12.915 mujeres y hombres, se encontró que 7.982 (61.8%) mujeres y 9.358 (72.5%) afirman que en su familia de origen fueron golpeados con un objeto por parte de sus padres, madres o cuidadores cuando eran pequeños. Así mismo, 3.381 (26.2%) mujeres y 2.429 (18.8%) hombres de los encuestados afirman que han golpeado a sus hijos e hijas con un objeto como método de castigo para corregirlos o disciplinarlos. El estudio de Sáenz-Lozada, Camacho-Lindo, Silva-Oviedo y Holguín-Sanabria (2014) con 49 familias con niñas y niños entre los 4 y 5 años de edad de la ciudad de Bogotá encontró que el 61% de las madres reconocen su exposición previa al castigo físico en la infancia. El 36% de la muestra reconoció que utiliza el castigo físico como práctica disciplinaria.

El estudio de Trujillo, González, Fonseca y Segura (en prensa), con una muestra representativa de las cuatro ciudades principales del país: Barranquilla, Bogotá, Medellín y Cali en cuanto a la prevalencia, severidad y cronicidad, a partir del reporte de 853 padres y madres de familia. Los resultados apuntan hacia una alta tasa de prevalencia (77%) e inicio de utilización del castigo físico en el primer año de vida. Después del primer año, la prevalencia del maltrato aumenta hasta la puntuación más alta a los 4 años (84%). Los padres y madres mantienen su uso en más del 50% de los casos hasta que tienen 12 años, cuando las prácticas del castigo aumentan nuevamente hasta el 84%.

Respecto a las diferencias en término de prevalencia, no se encontraron contrastes representativos entre las ciudades: más del 75% de los padres en cada una de las cuatro ciudades lo utilizaron con cualquiera de sus hijos e hijas, menores de edad, siendo Barranquilla la ciudad con mayor preponderancia (81%). Al analizar la prevalencia por sexo, el estudio arrojó que el 49% de las niñas y el 51% de los niños sufren de castigo físico.

En cuanto a los indicadores socioeconómicos, el estudio mostró que el 71% de los padres de niveles bajos, 66% medios y 69% de nivel alto, admitieron haber usado cualquier tipo de castigo en el último año para corregir a sus hijos e hijas. Lo cual está mostrando una práctica disciplinaria generalizada y legitimada socialmente, que se diferencia muy poco por estrato socioeconómico, lo cual permite suponer que tampoco por nivel educativo.

Teniendo en cuenta que los padres informaron el uso del castigo físico para cada uno de sus hijos e hijas, los resultados de cronicidad mostraron que el 31,3% de los niños y niñas fueron castigados físicamente más de tres veces durante el último año. Del mismo modo, el estudio mostró que golpear al niño con un objeto duro en cualquier parte del cuerpo tuvo la media más alta, seguido de golpear

al niño en la parte inferior con un objeto, siendo las maneras de castigo más crónicas.

En un estudio de casos con 10 familias de diferentes departamentos del país en situación de desplazamiento forzado, con niños en primera infancia, de 2.5 a 5.5 años, 7 de las madres y un padre reportaron que habían sido niños criados con prácticas disciplinarias severas (castigo físico violento y permanente con objetos) por parte de sus padres y madres. La creencia reportada en el discurso de las madres y padres de esta segunda generación es que el castigo físico es el último recurso para disciplinar a los hijos, luego de agotar otras estrategias, lo cual podría favorecer la repetición intergeneracional de los patrones de crianza violentos (Carbonell, Plata, Bermúdez, Suárez, Peña y Villanueva, 2015).

Por otra parte, una mirada de la situación de prevalencia del castigo físico a nivel internacional muestra que es alta en diferentes lugares del mundo, a pesar de la evidencia sólida que lo vincula con los resultados perjudiciales para la infancia y el aumento de las probabilidades de lesiones físicas graves (Gershoff y Grogan-Kaylor, 2016).

Según Unicef (2014), en todo el mundo cerca del 80% de los niños y niñas son castigados físicamente de una u otra manera por sus padres. Según Cuartas *et al.* (2019) más del 60% de niños y niñas entre 2 y 4 años de todos los países de rentas bajas y medias en el mundo están expuestos a castigo físico y más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes en América Latina, según Unicef (2014) están expuestos a alguna forma de disciplina violenta en el hogar.

La cronicidad del castigo físico<sup>17</sup> en los Estados Unidos para niños y niñas entre 2 y 4 años de edad señala que tienen más probabilidades de ser castigados más de una vez en 2 semanas (82,8%) que los de 5 a 9 años de edad (39,1%) (Straus y Paschall, 2009). En el caso de Chile, los y las adolescentes reportan tasas más bajas de uso de castigo físico por parte de los padres, con un porcentaje del 17% de padres y 14% de madres (Ma *et al.*, 2012).

Según un estudio de madres yemeníes el castigo físico con utilización de objetos (castigo severo) se da más en hogares rurales (58%) que en hogares urbanos (23%), con acciones como golpear con un cinturón, un palo u otro objeto (Alyahri y Goodman, 2008). En el caso de Ucrania, el 44% de los padres informan que golpearon a sus hijos e hijas con un objeto, pero no fue frecuente (Grogan-Kaylor *et al.*, 2018). En los Estados Unidos, Font y Cage (2017) encontraron que el 21% de los padres y madres informaron sobre castigos físicos severos hacia sus hijos e hijas. No se encontraron datos para los países de América Latina en términos de severidad en este estudio (Ma *et al.*, 2012).

Además de darse en el entorno hogar, el castigo físico y trato humillante se utilizan también, según

<sup>17</sup> es decir, el número de veces que los padres lo utilizan con sus hijos e hijas durante el último año.

Unicef, dentro del **sistema judicial**, encontrándose que, en países como la República Democrática Popular Lao, el 30% de los niños y niñas detenidos confirmaron sufrir castigo físico o psicológico, que iba desde las golpizas hasta ser forzados a arrastrarse, sentarse al sol y no comer (United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, 2005). De manera similar en Yemen, la tercera parte de los niños y niñas privados de libertad reportaron palizas y otros tratos (United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, 2005). Por su parte, en Brasil los niños y niñas informaron que los guardias les insultaban, les golpeaban con los puños y con palos y les pateaban (Human Rights Watch, 2004).

#### **IV. Avances científicos sobre los efectos del castigo físico en los niños, niñas y adolescentes**

Más de 50 años de estudios han demostrado que existen vínculos entre el castigo físico y resultados negativos en el desarrollo de los niños. En particular, el castigo físico se ha asociado con menor obediencia y empeoramiento de la conducta en el corto plazo, con problemas en el desarrollo cognitivo y socioemocional, con comportamiento antisocial en la adultez, incluidos mayores niveles de violencia doméstica, y un mayor riesgo de sufrir de depresión y otros problemas mentales (Gershoff y Grogan-Kaylor, 2016). Lo que es peor, ningún estudio a la fecha ha encontrado que el castigo físico, como palmadas o correazos, se asocie con efectos positivos en el comportamiento o desarrollo de los niños.

En el estudio internacional más reciente y de mayor cobertura con 215.885 niños entre 3-4 años de edad realizado en el mundo, en 62 países de ingresos medios y bajos (participaron 10 países de la región Caribe y Latinoamericana, Argentina, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Jamaica, Guyana, México, Panamá, Paraguay y Uruguay), sobre la relación entre el castigo físico y el desarrollo socioemocional, se halló una relación negativa entre ambos factores, es decir, a mayor uso del castigo físico o exposición indirecta a través de golpear a otro niño corresidente en el hogar, menor es el desarrollo socioemocional. En ninguno de los países se halló que el castigo físico estuviera asociado positivamente con el desarrollo socioemocional, por tanto, los investigadores de estudio señalan que es posible plantear que el castigo físico hace más daño que bien, y afecta el bienestar infantil (Pace, Lee y Grogan-Taylor, 2019).

Cuartas y coautores, en sus publicaciones revelan los riesgos asociados al castigo físico en la niñez colombiana. Primero, un estudio longitudinal (Cuartas, Ward, Ma y Grogan-Kaylor, 2019), conducido con aproximadamente 5.800 niños, niñas y adolescentes de 6 a 16 años a lo largo del país, concluye que niños expuestos al castigo físico tienen un mayor riesgo de sufrir de problemas emocionales, de agresividad y antisocialidad, y exhiben menores comportamientos prosociales en comparación a niños que no son castigados físicamente.

Estos resultados son acordes con la teoría de aprendizaje social de Albert Bandura, que sugiere que los niños aprenden comportamientos agresivos siguiendo el ejemplo de sus cuidadores. De igual forma, un estudio en curso (Cuartas, McCoy, Grogan-Kaylor y Gershoff, 2019) conducido con aproximadamente 1,200 niñas y niños menores de tres (3) años en 95 municipios del país ofrece evidencia preliminar sobre la forma en la cual el castigo físico tiene un efecto negativo en el desarrollo cognitivo de los niños, situándolos en desventaja desde sus primeros años de vida frente a niños que no son castigados físicamente.

Los resultados discutidos hasta el momento son consistentes con evidencia de la neurociencia, la cual indica que cualquier tipo de violencia o evento estresante durante la infancia puede comprometer el desarrollo de la arquitectura cerebral de los niños, dificultando el sano desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales (Shonkoff *et al.*, 2000). Dado esto, el castigo físico constituye un riesgo latente para que los niños y niñas colombianos alcancen su potencial desarrollo. Además, es una práctica que va en contra de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) (ver 16.2) y en contra de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 2006). Más importante aún para Colombia, el castigo físico constituye, en muchas ocasiones, el primer encuentro de los niños y niñas con la violencia y envía el mensaje de que la violencia es adecuada y aceptable para solucionar problemas y conflictos o influir en los comportamientos de los otros, legitimando así el uso de la violencia desde los primeros años de vida.

Un estudio longitudinal entre 8 países que incluyó una muestra colombiana (Medellín), en la que la asociación entre el castigo físico y los problemas de ansiedad en los niños fue estadísticamente significativa, el hallazgo se explicó en parte porque Colombia se caracterizó como un país autoritario (Lansford *et al.* 2014). Para concluir sobre los estudios nacionales respecto al castigo físico como práctica disciplinaria, es posible apreciar que en Colombia en los últimos años se ha empezado a recolectar evidencia científica para documentar la problemática, que aunada con la evidencia internacional, permite sustentar la necesidad de tomar medidas preventivas y de abolición de esta práctica disciplinaria generalizada en distintos ámbitos familiares y contextos en el país.

#### **A nivel internacional**

Desde hace casi dos décadas Elizabeth Thompson Gershoff y colaboradores (1999, 2001, 2002a, 2002b, 2007, 2010, 2013, 2016, 2017, 2018), han sido pioneros en Estados Unidos en la investigación sobre los efectos negativos en el desarrollo a corto y a largo plazo del uso del castigo corporal por parte de los padres. Los resultados de los estudios en esta temática han mostrado que hay muy poca evidencia de los beneficios percibidos por los padres o sobre los hijos del uso del castigo corporal como práctica

disciplinaria y si existe mucha evidencia del daño potencial del castigo corporal.

Aunque el apoyo y práctica del castigo corporal de los niños se encuentra extendido por todo Estados Unidos, existe una enorme cantidad de estudios científicos en Psicología y disciplinas relacionadas mostrando que el castigo corporal no es efectivo como práctica disciplinaria y que posee efectos negativos no esperados en los niños.

Gershoff retomando a Strauss (1994, 2001) define “el castigo corporal como el uso de la fuerza física con la intención de causar dolor al niño pero no daño con el propósito de corrección o de controlar el comportamiento del niño”. No obstante, ella abre el debate señalando que la evidencia investigativa muestra que no hay una línea divisoria entre lo que es castigo corporal legal (razonable, correctivo, moderado) y el castigo físico abusivo (extremo, criminal), que ambos forman un continuo del mismo fenómeno (son dos puntos a lo largo del continuo), que solo se diferencia por la severidad y frecuencia. Igualmente, afirma que el uso del castigo corporal de los padres está significativamente asociado con el riesgo del abuso físico (maltrato infantil) por parte de estos. Es decir, aquellos padres que usan el castigo físico como práctica disciplinaria tienen mayor probabilidad de efectuar comportamientos abusivos con sus hijos que aquellos que no lo utilizan (riesgo de escalar a maltrato). Dos tercios de los episodios abusivos por parte de un padre o madre se iniciaron como castigo corporal con el propósito de corregir al hijo que se comportó mal “para darle una buena lección”.

De su investigación con metodología de meta-análisis sobre el castigo físico retomando 88 estudios con 36.309 participantes realizados por otros investigadores en el mundo (a pesar de ser estudios correlacionales que proveen asociaciones y no relaciones causales, debido a razones éticas que no hacen posible hacer estudios experimentales sobre el castigo físico y sus efectos) se señalan varios aspectos y efectos negativos asociados al uso del castigo físico, así como las razones para no utilizarlo.

- Asegura la obediencia a corto plazo, pero no a largo plazo y no es más efectivo que otros métodos de disciplina para lograr la obediencia inmediata o la obediencia a largo plazo, tales como razonar con el niño, *time-out* (dejar al niño solo hasta que se calme luego de un berrinche o pataleta), quitar privilegios, amenazar o ignorar el mal comportamiento.
- No favorece la internalización moral de normas y valores porque no enseña a los niños las razones para comportarse correctamente, no les comunica y enseña sobre los efectos de su comportamiento sobre los otros y parece enseñarle al niño como “no dejarse coger en la falta”. La norma y las razones para comportarse adecuadamente son externas. Para los padres es importante

desarrollar en los niños controles internos para un desarrollo social, emocional y moral adecuado (meta de socialización a largo plazo).

- La internalización en valores morales en los niños se favorece mediante estrategias disciplinarias de los padres que muestran poco uso del poder parental y por el contrario, promueven la autonomía y la toma de decisiones, así como que proveen explicaciones sobre los comportamientos deseables o apropiados.
- Está asociado con un aumento de los comportamientos agresivos en los niños. Las experiencias tempranas con el castigo corporal pueden modelar y legitimar muchos tipos de violencia a lo largo de la vida de una persona, especialmente la violencia de pareja. El uso de castigo físico por parte de los padres en la niñez es un fuerte predictor de la agresión en la adolescencia.
- Puede afectar negativamente la calidad de la relación padre/madre-niño. El dolor causado por el castigo físico puede generar sentimientos de temor, ansiedad y rabia en los niños y hacia la relación con su padre/madre, lo cual puede interferir con una relación positiva con estos y puede llevar a afectar la confianza y la cercanía afectiva entre el hijo y los padres.
- El castigo corporal severo ha sido asociado con sintomatología depresiva y ansiosa en adolescentes. Los métodos coercitivos de crianza están asociados a una disminución de los sentimientos de confianza y asertividad de los niños y con un aumento en los sentimientos de humillación y abandono en estos, lo cual a su vez puede afectar negativamente la calidad de la salud mental de los niños y en otras etapas de la vida (adolescencia y adultez).
- Ha sido asociado a la etiología del comportamiento criminal y antisocial, tanto en niños, adolescentes y adultos. Se explica porque esta práctica disciplinaria no favorece la internalización de valores morales, además de que tiende a dañar la relación madre/padre-hijo, lo cual reduce la motivación para internalizar los valores de los padres y la sociedad, lo que a su vez lleva al desarrollo de bajo autocontrol (poca capacidad de regulación de sus emociones).
- Puede llevar a las personas a ver la agresión o la violencia como legítima, a atribuirle intencionalidad negativa al comportamiento de los otros y a tener mayor tendencia a recurrir a la violencia o a la agresión durante los conflictos con la pareja o los hijos. Esto implica una tendencia hacia la transmisión intergeneracional de la agresión en las relaciones cercanas.

Cinco metaanálisis internacionales señalan relaciones entre el castigo físico y consecuencias en el desarrollo y el bienestar de los infantes (Durrant y Ensom, 2012; Ferguson, 2013; Gershoff, 2002; Gershoff; Grogan-Kaylor, 2016; Ip, *et al.* 2016).

El metaanálisis más reciente de Gershoff y Grogan-Kaylor (2016) revela que el 99% de los efectos estadísticamente significativos en la literatura indica una asociación entre el castigo físico y los resultados perjudiciales para los niños, como mayor agresividad, comportamiento antisocial, internalización y comportamiento externalizantes, problemas de salud mental, menor autoestima e interiorización moral, y relaciones más negativas con los padres. El metaanálisis de Ferguson (2013) incluyó únicamente estudios longitudinales acerca de las asociaciones entre el castigo físico y resultados negativos en el desarrollo de los niños. Los resultados de su estudio indican que el castigo físico tiene un efecto negativo pequeño, pero no trivial sobre el rendimiento cognitivo, conductas internalizantes y externalizantes. El estudio concluye que ninguna de las investigaciones analizadas encontró que el castigo físico aporte beneficios en el desarrollo y el comportamiento de los niños.

En otros estudios específicos en cuanto a dominios de desarrollo también se ha relacionado el castigo físico con la capacidad cognitiva deteriorada (Straus & Paschall, 2009), comportamientos antisociales en niños (Ferguson, 2013; Piche, Huynh, Huynh, Clement, & Durrant, 2017), diferencias en desarrollo cerebral (Sheu, Polcari, Anderson, y Teicher, 2010), problemas emocionales y de conducta (Aucoin, Frick, & Bodin, 2006; Gershoff *et al.*, 2010; Mulvaney & Mebert, 2007) y se asocia con efectos negativos incluso cuando hay comportamientos parentales positivos (Gámez-Guadix, Straus, Carroles, Muñoz-Rivas, y Almendros, 2010). De hecho, se ha demostrado que el mejor predictor del comportamiento violento en los adultos es el castigo físico infantil (Caykoylu, Ibiloglu, Taner, Potas, & Taner, 2011; Hetzel-Riggin & Meads, 2011; Straus *et al.*, 1994). Por estos perjudiciales efectos, se ha propuesto que el castigo físico es una *experiencia adversa en la infancia* (Afifi y coautores, 2018).

#### **V. Actores más relevantes en la ley y roles que les corresponde**

En el marco de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia, la responsabilidad de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes está en la familia, la sociedad y el Estado.

Desde los diferentes actores responsables y corresponsables se demanda el cambio cultural y de las acciones que toleran la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, como forma de crianza para corregirlos.

La familia, como corresponsable de la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia, es el actor principal al que debe impactar de manera positiva la Ley, con la finalidad de mejorar las pautas, hábitos

y comportamientos de crianza (positiva y con afecto), por parte de cuidadores familiares sensibles a las necesidades emocionales, afectivas, sociales, cognitivas, y morales, que permitan proteger integralmente y desarrollar las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, en un contexto de amor, respeto y apoyo progresivo para el desarrollo de su autonomía y derecho de participación en sus decisiones.

La Ley, desde las acciones de prevención, debe buscar el cambio cultural sobre las concepciones y prácticas disciplinarias que priman en las familias y la sociedad basadas en el control, uso de la violencia física y el autoritarismo como formas de socialización para los niños, niñas y adolescentes, y propender por el reconocimiento de esta población como sujetos de derechos prevalentes y de protección especial. Dicho aspecto implica también la transformación de los imaginarios y los conceptos que tienen las familias con respecto a lo que significa ser madre, padre o cuidador, así como niño, niña y adolescente.

La Sociedad (comunidad), en la que se expresan y resignifican los patrones culturales, también requiere de las acciones para la transformación cultural que permitan eliminar la indiferencia y complicidad por omisión, negligencia o participación de las violencias que ocurren día a día contra los niños, niñas y adolescentes. La indiferencia y la omisión son dos elementos que contribuyen en gran medida a la impunidad de los delitos de violencia. Por otro lado, en el contexto del actual proceso de paz, es fundamental tener presente que la cultura de violencia contribuyó a que el conflicto armado en el país se mantuviera por más de 50 años, de manera que transformar la lógica de relacionamiento, de crianza (positiva y con afecto) y de resolución de conflictos aportará a la implementación de estrategias que garanticen una paz estable y duradera, contribuyendo así a las garantías de No Repetición.

Como uno de los actores de la Sociedad, la academia a través de sus investigaciones, cátedras, foros, entre otros, en los que se evidencien las consecuencias de las diferentes violencias contra los niños, niñas y adolescentes, en especial, del castigo corporal o físico, humillante y degradante. Se destaca la importancia de incorporar en la formación superior, las especialidades relacionadas con los diferentes temas de infancia y adolescencia.

#### **VI. Análisis de conducencia y pertinencia**

Los principales antecedentes alineados con este proyecto de ley son:

- Lo dispuesto en la Constitución Política (1991) y la Ley 1098 (2006) señalados en el primer y segundo punto del presente documento;
- El análisis que la Corte Constitucional hizo al artículo 315 del Código Civil Colombiano, en el que se evidencia como existía y existe una cultura de maltrato infantil en la crianza de los niños, niñas y adolescentes; el artículo 315 del Código Civil Colombiano predica: “La emancipación judicial se efectúa por

decreto de juez: 1º) Cuando el padre maltrata habitualmente al hijo, en términos de poner en peligro su vida o de causarle grave daño”;

- La declaración de la Corte Constitucional mediante sentencia C 1003 de 2007, de INEXEQUIBLES las expresiones “habitual” y “en términos de poner en peligro su vida o de causarle grave daño”. “a la luz de la Constitución resulta inaceptable, que, frente a situaciones de maltrato de los menores, el decreto judicial de emancipación del hijo y la consiguiente pérdida de la patria potestad del causante del mismo esté supeditado a que dicho maltrato se de en forma habitual, y aún más, a que sea necesario que tal maltrato llegue a un extremo de violencia tal que ponga en peligro la vida del menor o le cause grave daño. Condicionamientos para decretar la emancipación judicial y en consecuencia la pérdida de la patria potestad, como los que son objeto de acusación, que solo pudieron tener su razón de ser en el contexto de una regulación jurídica muy antigua como lo es Código Civil. Ajena por completo, entre otros asuntos, al reconocimiento de los niños como sujetos de especial protección, al concepto del interés superior de sus derechos, así como a la garantía de su desarrollo integral y armónico mediante la atención y protección que debe brindarles de manera obligatoria la familia, la sociedad y el Estado.”
- La declaración de violatoria del ordenamiento constitucional, la norma del artículo 262 del Código Civil Colombiano, frente a lo cual la Corte señaló: el derecho de corrección que tienen los padres respecto del hijo menor de edad no tiene un carácter absoluto, pues encuentra como límite los derechos fundamentales del menor de edad y debe siempre atender el interés superior del niño. Es así como el derecho de corrección no puede conllevar la posibilidad de imponerles sanciones que impliquen actos de maltrato, de violencia física o moral, o que lesionen su dignidad humana, o que se puedan confundir con estos, por ser contrarios a la Constitución.”

La formulación de la presente ley es pertinente y conveniente, en razón de: la situación sobre castigo físico antes presentada, las evidencias científicas sobre las consecuencias del castigo corporal o físico y el humillante o degradante.

#### **Crianza, orientación y acompañamiento con enfoque de derechos humanos en desarrollo del principio del interés superior del niño, niña y adolescente, y su reconocimiento como plenos sujetos de derechos**

Es importante resaltar que el ejercicio de la autoridad paterna, en el caso de las familias, o el cuidado de los niños, niñas y adolescentes en otros entornos no se circunscribe a un modelo específico de crianza. No obstante, es importante incorporar al proceso formativo de los niños, niñas

y adolescentes un **enfoque de derechos** y que tenga en cuenta el **interés superior** con el fin de garantizar su desarrollo armónico e integral. Además, es importante reconocer el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran, como su situación de indefensión respecto a quienes se encargan de su cuidado y orientación. Lo anterior, puede sumarse a otras condiciones de vulnerabilidad como el género, la diversidad funcional, la circunstancia de pobreza, entre otras.

Adicional a lo anterior, es necesario recordar que Colombia es un país que ha sufrido las consecuencias de un conflicto armado interno por más de 50 años y que junto a múltiples dinámicas de la violencia en la historia del país inciden en la forma de abordar y resolver los conflictos.

A modo ilustrativo, una de estas manifestaciones se evidencia en el entorno familiar a través de los castigos corporales o físicos, psicológicos, humillantes y degradantes al ejercer la autoridad o disciplina hacia los niños y niñas. No obstante, este tipo de violencia no solo ocurre en el contexto familiar sino en otros escenarios desde la concepción e imaginarios que tienen los adultos (padres, madres y/o representantes legales y cuidadores) acerca de la crianza y la manera de poner límites al comportamiento de los niños y niñas.

Por ello, es importante aprender nuevas formas de ejercer este acompañamiento a través de herramientas y metodologías con enfoque de derechos humanos y que tengan en cuenta las garantías al cuidado y al amor del que son titulares los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

Este Proyecto de Ley no sólo aborda el castigo físico desde la perspectiva de los efectos o consecuencias que tiene esta forma de violencia en la vida de los niños, niñas y adolescentes y su impacto en la adultez sino desde las causas que originan esta forma de ejercer la autoridad y fijar límites, que también se encuentran asociadas a cuestiones culturales, emocionales, normalización de la violencia (internalización y naturalización de la misma) y las formas aprendidas en la resolución de conflictos.

Bajo esta perspectiva la **aplicación de castigos corporales** no propende por la realización material del **valor de la convivencia pacífica**. Al contrario, genera una cadena de violencias y formas de ejercer la autoridad, de acuerdo con lo aprendido.

Así mismo, la **prohibición legal debe complementarse** con otro tipo de medidas, administrativas, legislativas, educativas, etc., para erradicar el uso de la **violencia cotidiana** contra los niños, niñas y adolescentes. Entre los criterios que deben reconocerse al adoptar todo tipo de medidas que tengan por fin erradicar todo tipo de violencias contra los menores de 18 años, entre ellas, el castigo físico, moral, tratos crueles o degradantes, se encuentran: (i) reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como **sujetos de derechos**; (ii) un **enfoque diferenciado** y; (iii) **transformación de la conciencia social**.

Es importante anotar que, al tratarse de un proceso de transformación cultural y social, la finalidad del Proyecto de ley no consagra medidas punitivas sino educativas y de sensibilización, bajo una perspectiva de acompañamiento estatal que propone la indagación sobre otras formas de asumir la autoridad y acompañar el desarrollo integral de los menores de 18 años que excluye cualquier forma de violencia como lo sostiene la Corte Constitucional colombiana.

También es importante enfatizar que este proceso requiere la aplicación de un enfoque diferencial en aplicaciones concretas y posteriores desarrollos del Proyecto de ley, pues no puede desconocerse que existen contrastes en la aplicación de estas formas de castigo en razón a la cultura, geografía, zona urbana o rural, niños y niñas, menores de edad con diversidad funcional, comunidades culturales y étnicas, entre otras.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el objeto del presente proyecto de ley se centra principalmente en impulsar un proceso de transformación cultural respecto a la manera en que se ejerce la corrección/disciplina/autoridad/fijación de límites por los progenitores, representantes legales y cuidadores de los niños, niñas y adolescentes, es necesario ajustar la normativa interna en consonancia con el principio del interés superior del menor de edad y el enfoque de derechos como también a lo dispuesto en instrumentos internacionales que vinculan jurídicamente al Estado colombiano respecto a la pertinencia de tomar, entre otras, medidas legislativas para prohibir el castigo físico hacia los menores de 18 años.

En definitiva, el tránsito de la sociedad y sus ciudadanos hacia una cultura del respeto, tolerancia y la resolución no violenta de conflictos, es una condición *sine qua non* para lograr una paz estable y duradera en el país.

La construcción de este Proyecto de Ley surgió como iniciativa de la Alianza por la Niñez Colombiana con el acompañamiento y trabajo conjunto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la academia y el Congreso de la República.

### Referencias

- Anuradha, D. & Dreze, J. (1999). Public Report on Basic Education in India. Nueva Delhi, Oxford University Press.
- Aucoin, K. J., Frick, P. J., & Bodin, S. D. (2006). Corporal punishment and child adjustment. *Journal of applied developmental psychology*, 27(6), 527-541.
- Ba-Saddik, A. S., & Hattab, A. S. (2013). Physical abuse in basic-education schools in Aden governorate, Yemen: A cross-sectional study. *Eastern Mediterranean Health Journal*, 19, 333-339.
- Bessel Van der Kolk (2015). El cuerpo lleva la cuenta. Cerebro, mente y cuerpo en la superación del trauma. Ed. Eleftheria, Barcelona.
- Clacherty, G., Donald, D., & Clacherty, A. (2005b). Children's experience of corporal and humiliating punishment in Swaziland. Auckland Park: Save the Children Sweden.
- Clacherty, G. (2005). Refugee and returnee children in southern Africa: Perceptions and experiences of violence. A qualitative study of refugee and returnee children in UNHCR operations in Angola, South Africa, and Zambia. Pretoria, South Africa: UNHCR.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014.*
- Csorba, J., Rózsa, S., Vetro, A., Gadoros, J., Makra, J., Somogyi, E., ... Kapornay, K. (2001). Family and school-related stresses in depressed Hungarian children. *European Psychiatry*, 16, 18-26
- Cuartas, J. (2018). Neighborhood crime undermines parenting: Violence in the vicinity of households as a predictor of aggressive discipline. *Child abuse & neglect*, 76, 388-399.
- Cuartas, McCoy, rey-Guerra, Britto, Beatriz, Salhi (2019), *Child Abuse & Neglect*.
- Cuartas (2018), *Children & Youth Services Review*.
- Cuartas, Grogan- Kaylor, Ma, Castillo (2019), documento de trabajo.
- Cuartas, Ward, Ma Grogan-Kaylor (2019), documento de trabajo.
- Cuartas, McCoy, Grogan-Kaylor, Gershoff, documento de trabajo.
- Dunne M, Leach F (2004). Institutional Sexism: Context and Texts in Botswana and Ghana. Presentación a la 7th Oxford International Conference on Educational Development, 9-11 de septiembre, 2003.
- Durrant JE (2005). Corporal Punishment: Prevalence, Predictors and Implications for Child Behaviour and Development. En: Hart SN (Ed) (2005). *Eliminating Corporal Punishment*. París, UNESCO.
- Durrant, J., & Ensom, R. (2012). Physical punishment of children: lessons from 20 years of research. *CMAJ*, 184(12), 1373-1377.
- Eron, L. D., Huesmann, L. R., & Zelli, A. (1991). The role of parental variables in the learning of aggression. *The development and treatment of childhood aggression*, 169-188.
- Feinstein, S., & Mwahombela, L. (2010). Corporal punishment in Tanzania's schools. *International Review of Education*, 56, 399-410. doi:10/1007/11159-010-9169-5
- Ferguson, C. J. (2013). Spanking, corporal punishment and negative long-term outcomes: A meta-analytic review of longitudinal studies. *Clinical psychology review*, 33(1), 196-208.
- Gámez-Guadix, M., Straus, M. A., Carrobbles, J. A., Muñoz-Rivas, M. J., & Almendros, C. (2010). Corporal punishment and long-term behavior



problems: The moderating role of positive parenting and psychological aggression. *Psicothema*, 22(4), 529-536.

Gershoff & Grogan-Kaylor (2016), *Journal of Family Psychology*.

Gershoff, E. T., & Grogan-Kaylor, A. (2016). Spanking and child outcomes: Old controversies and new meta-analyses. *Journal of Family Psychology*, 30(4), 453.

Gershoff, E. (2017). School corporal punishment in global perspective: prevalence, outcomes, and efforts at intervention, *Psychology. Health & Medicine*, 22: sup1, 224-239, DOI: 10.1080/13548506.2016.1271955.

Gershoff E T, Grogan-Kaylor A, Lansford J E, Chang L, Zelli A., Deater-Deckard K, Dodge K A. 2010. Parent discipline practices in an international sample: Associations with child behaviors and moderation by perceived normativeness. *Child Development* 81(2): 487–502. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2009.01409.x>.

Gershoff E T. 2002. Corporal punishment by parents and associated child behaviors and experiences: A meta-analytic and theoretical review. *Psychological Bulletin* 128(4): 539–579. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.128.4.539>.

González, M. R., Trujillo, A., & Pereda, N. (2014). Corporal punishment in rural Colombian families: prevalence, family structure and socio-demographic variables. *Child abuse & neglect*, 38(5), 909-916.

Hecker, T., Hermenau, K., Isele, D., & Elbert, T. (2014). Corporal punishment and children's externalizing problems: A cross-sectional study of Tanzanian primary school aged children. *Child Abuse and Neglect*, 38, 884–892. doi:10.1016/j.chiabu.2013.11.007.

Hillis S, Mercy J, Amobi A, Kress H. (2016). Global Prevalence of Past-year Violence Against Children: A Systematic Review and Minimum Estimates. *Pediatrics* 137: 20154079. <https://doi.org/10.1542/peds.2015-4079>.

Human Rights Watch (2004). *Letting Them Fail: Government Neglect and the Right to Education for Children Affected by AIDS*. Nueva York, Human Rights Watch.

ICBF (2017). *Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados por causa de la violencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes del 5 de agosto de 2009. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Relatoría sobre los derechos de la niñez*.

Informe de la reunión interamericana sobre castigo corporal contra niñas, niños y adolescentes de abril de 2018.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2018). *2017 Forensis, datos para la vida*.

Bogotá: National Institute of Legal Medicine and Forensic Sciences.

Iniciativa Global para Acabar con toda Forma de Castigo Corporal hacia Niños y Niñas (2016). *Global Summary of the Legal Status of Corporal Punishment of Children*.

International Save the Children Alliance (2004). *Mapping Save the Children's Response to Violence against Children in South Asia Region*. Kathmandu. Save the Children Sweden. Citado en: United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children (2005). *Regional Desk Review: South Asia*. Disponible en: <http://www.violencestudy.org/r27>.

Lansford JE, Alampay L, Bacchini D, et al. (2010). Corporal punishment of children in nine countries as a function of child gender and parent gender. *International Journal Pediatrics*. doi:10.1155/2010/672780.

Lansford, J. E., & Deater-Deckard, K. (2012). Childrearing discipline and violence in developing countries. *Child development*, 83(1), 62-75.

Link ENDS Tomo 2. <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR334/FR334.2.pdf> Páginas: 420 – 422

Ministerio de Salud y Proyección Social. 2015. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud [ENDS]*. Bogotá, Colombia. Ministerio de Salud y Proyección Social & Profamilia. <http://profamilia.org.co/docs/ENDS%20%20TOMO%20I.pdf> [Accessed 09th September 2016].

Mulvaney, M. K., & Mebert, C. J. (2007). Parental corporal punishment predicts behavior problems in early childhood. *Journal of family psychology*, 21(3), 389.

Naciones Unidas (2006), *Convención sobre los Derechos del Niño*. Observación General No 8 (2006). El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes.

Naz, A., Khan, W., Daraz, U., Hussain, M., & Khan, Q. (2011). The impacts of corporal punishment on students' academic performance/ career and personality development up-to secondary level education in Khyber Pakhtunkhwa Pakistan. *International Journal of Business and Social Science*, 2, 130–140.

Observación General N° 1 del Comité de los Derechos del Niño, 2001.

Observación General N° 8 del Comité de los Derechos del Niño, 2006.

Observación General N° 13 del Comité de los Derechos del Niño, 2011.

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia. Informe, disponible en <http://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>.

Ogando Portela, M. J., & Pells, K. (2015). *Corporal punishment in schools: Longitudinal*

evidence from Ethiopia, India, Peru, and Viet Nam (Innocenti Discussion Paper No. 2015-02). Florence: UNICEF Office of Research. Retrieved from <https://www.unicef-irc.org/publications/series/22/>.

Pinheiro, P. S. (2006). World report on violence against children Geneva, Switzerland: United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children.

Sentencia C- 371 (Corte Constitucional de Colombia 1994).

Sentencia C- 471 (Corte Constitucional de Colombia 1994).

Sentencia T- 123 (Corte Constitucional de Colombia 1994).

Sentencia T-116 (Corte Constitucional de Colombia 1995).

Sentencia C-490 (Corte Constitucional de Colombia 2002).

Sentencia C-368 (Corte Constitucional de Colombia 2014).

Sentencia T-844 (Corte Constitucional de Colombia 2011).

Sentencia C-175 (Corte Constitucional de Colombia 2009).

Sheu, Y. S., Polcari, A., Anderson, C. M., & Teicher, M. H. (2010). Harsh corporal punishment is associated with increased T2 relaxation time in dopamine-rich regions. *Neuroimage*, 53(2), 412-419."

Shonkoff, Garner, & The Committee of Psychosocial Aspects of Child and Family Health, Committee on Early Childhood, Adoption, And Dependent Care, And Section on Developmental and Behavioral Pediatrics, Pediatrics.

Straus MA, Larzelere RE, Rosemond JK. (1994). Should the use of corporal punishment by parents be considered child abuse? Yes. In: Mason M A, Gambrell E. (eds.) *Debating children's lives: Current controversies on children and adolescents*. Thousand Oaks, USA, Sage Publications, pp. 197-203.

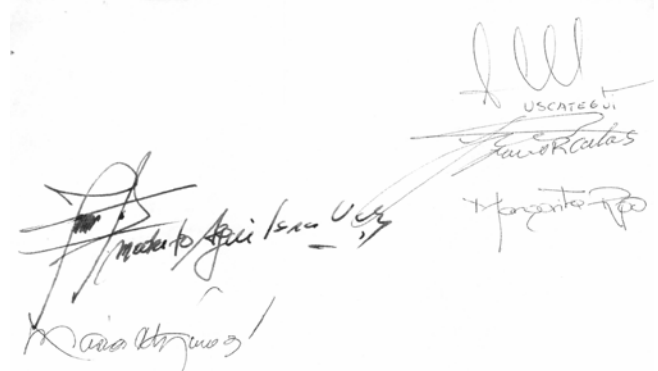
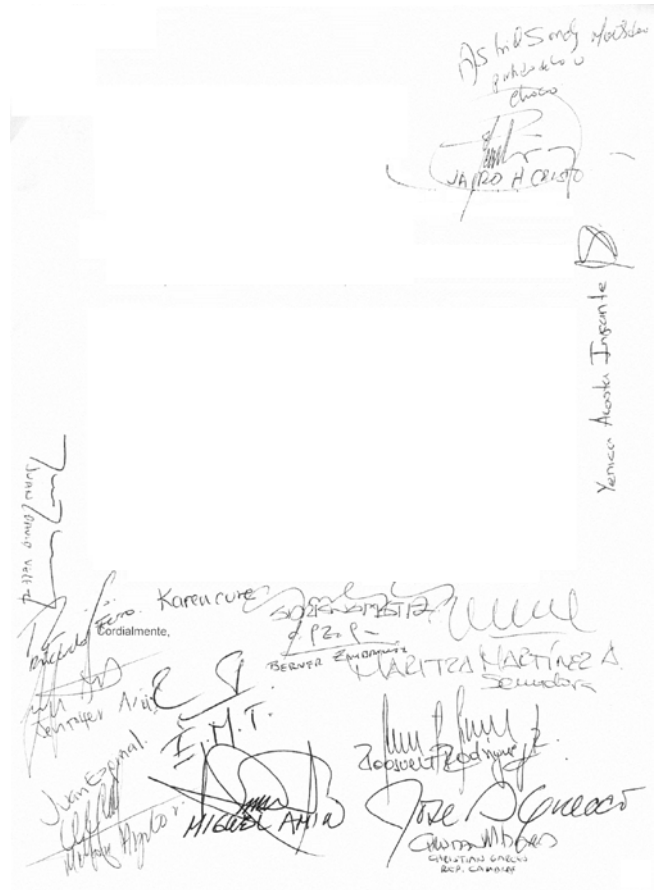
Straus M A, Paschall M J. 2009. Corporal punishment by mothers and development of children's cognitive ability—a longitudinal study of two nationally representative age cohorts. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma* 18: 459-483. <https://doi.org/10.1080/10926770903035168>

Trujillo, A., González, R., Fonseca, L., & Segura, S. (en prensa). Prevalence, Severity, and Chronicity of Corporal Punishment in Colombian Parents. *Child Abuse Review*.

UNICEF (2014). Hidden in plain sight: A statistical analysis of violence against children. pp. 200 New York, United States: UNICEF.

UNICEF. (2014). Informe mundial sobre violencia contra niños y niñas.

United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children (2005). Regional Desk Review: North America. Disponible en: <http://www.violencestudy.org/r27>.



**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARIA GENERAL**

El día 28 de Agosto del año 2019  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
 No. 212 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por Dra Juliana Rungiluppi  
H.R. Julian Peinado, H.R. Jose L. Pineda, H.S. Nora Burgos  
H.S. Miguel A. Pinto, H.R. Yenicá Acosta y otras firmas

**SECRETARIO GENERAL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 811 - Jueves, 29 de agosto de 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 207 de 2019 Cámara, por medio del cual se crea la Comisión de Estudios de Beneficios del Sistema Tributario.....	1	
Proyecto de ley número 208 de 2019 Cámara, por medio de la cual se fijan parámetros para otorgar beneficios e incentivos para el fomento e implementación de Construcción Sostenible y se dictan otras disposiciones.....	12	
Proyecto de ley número 209 de 2019 Cámara, por medio de la cual se promueve la “bici” segura y sin accidentes.....	24	
Proyecto de ley número 212 de 2019 Cámara, por el cual se prohíbe toda forma de castigo físico y tratos crueles, humillantes o degradantes contra niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones.....	29	