



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° 963

Bogotá, D. C., martes, 1° de octubre de 2019

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2018 SENADO, 113 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Doctor

LIDIO GARCÍA

Presidente

Senado de la República

Doctor

CARLOS CUENCA

Presidente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia a las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 156 de 2018 Senado, 113 de 2017 Cámara

En desarrollo del deber constitucional encomendado por la Mesa Directiva del honorable Senado de la República y Cámara de Representantes al designarnos en la Comisión Accidental de Revisión a las objeciones presidenciales presentadas por el señor Presidente Iván Duque Márquez, al proyecto de ley de la referencia, nos permitimos rendir el siguiente informe al proyecto en cuestión, en los términos a continuación expuestos.

De los honorables Congresistas,


María del Rosario Guerra
Honorable Senadora de la República


Germán Blanco
Honorable Representante a la Cámara

INFORME DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2018 SENADO, 113 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Unavez adelantado el correspondiente análisis y estudio a las objeciones presidenciales al interior de la Comisión y de haber escuchado a varios actores involucrados, incluyendo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los paneleros y propietarios de trapiches, la comisión decidió **aceptar la objeción por inconveniencia**, por las siguientes razones:

Dado que el proyecto de ley tiene por objeto proteger y fortalecer la producción de pequeños y medianos productores de panela, las objeciones presidenciales consideran necesario realizar un ajuste en el artículo 2° del mismo. Actualmente, dicho artículo define a los trapiches paneleros de economía campesina, como aquellos con capacidad productiva igual o inferior a 1,5 toneladas de caña por hora, lo cual en cierta medida desconoce la existencia de medianos productores con capacidad entre 1,5 y 3 toneladas de caña por hora.

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el grupo de trapiches de mediana producción son los que más contribuyen con el crecimiento de la oferta panelera para exportar; por lo cual, es un segmento estratégico que permitirá el cumplimiento de otro de los objetivos del proyecto de ley.

Además, el Ministerio también ha reconocido que son los medianos productores quienes tienen mayor

posibilidad de generar empleos formales, y por estas mismas razones quienes tienen mayor capacidad de generar aportes por concepto de la cuota parafiscal, a través de la cual se nutre el Fondo de Fomento Panelero, cuyos recursos están dirigidos al impulso del subsector.

En este sentido, se considera necesario ajustar la definición de los trapiches paneleros de economía campesina, prevista en el artículo 2° del proyecto de ley, para que se puedan incluir trapiches medianos con capacidad de producción de hasta 3 toneladas de caña por hora.

La redacción propuesta por el señor Presidente de la República para ajustar el artículo en mención, se acoge de la siguiente manera:

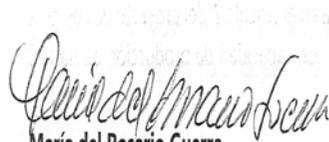
Artículo 2°. *Trapiches paneleros de economía campesina.* Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros de economía campesina aquellos con capacidad productiva igual o menor a ~~una y media (1.5)~~ **tres (3)** toneladas de caña por hora y que cumplan con el pago de la cuota de fomento panelero, sean estos de extracción campesina o étnica. ~~cuyas labores son realizadas por el propietario y/o su familia.~~

Los trapiches de economía campesina, tendrán el mismo tratamiento y beneficios legales que los trapiches étnicos, y viceversa.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará en qué condiciones los trapiches de capacidad superior, o que no sean operados por sus propietarios, pueden ser beneficiarios de esta ley, siempre y cuando acrediten el pago de la cuota de fomento panelero y el cumplimiento de toda la reglamentación sanitaria y laboral vigente.

PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto solicitamos a la Plenaria del Senado y Cámara debatir y acoger el ajuste al artículo 2° que recoge la objeción por inconveniencia presentada por el señor Presidente Iván Duque Márquez al Proyecto de ley número 156 de 2018 Senado, 113 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.*


 Maria del Rosario Guerra
 Honorable Senadora de la República


 German Blanco
 Honorable Representante a la Cámara

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2018 CÁMARA, 148 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2019

Honorable Senador

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Cámara de Representantes

Asunto. Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

Respetados Presidentes:

De conformidad con la designación efectuada por las Presidencias del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, y lo establecido en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter por su honorable conducto a consideración de las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, para continuar con el trámite correspondiente, el texto conciliado del Proyecto de ley número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

Por lo anterior, los suscritos conciliadores nos reunimos para revisar y analizar los textos aprobados en cada una de las Cámaras, con el fin de definir el texto conciliado del proyecto de ley objeto de estudio, en los términos expuestos en el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA	OBSERVACIÓN
<i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i>	<i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i>	
<i>por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.</i>	No hay diferencias.
Artículo 1°. <u>Modifíquese</u> el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:	Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:	Se acoge el texto aprobado en Plenaria de Cámara de Representantes.

TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i>	TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i>	OBSERVACIÓN
<p>Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión y votación de un proyecto de ley, o acto legislativo, o artículo <u>de un proyecto, así como la participación efectiva en cualquier actuación de competencia del Congreso</u>, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes <u>en el momento</u> en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, <u>sus socios</u>, cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del <u>tercer</u> grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los ciudadanos.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o Acto Legislativo <u>para un sector o grupo específico de ciudadanos</u> que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo <u>para un sector o grupo específico de ciudadanos</u> que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p>	<p>Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes <u>al momento</u> en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del <u>segundo</u> grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo <u>de carácter particular</u>, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo <u>de carácter particular</u>, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p>	

<p>TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i></p>	<p>TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i></p>	<p>OBSERVACIÓN</p>
<p>e) Discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos <u>o cuando el candidato sea su socio de derecho.</u></p> <p>Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige <u>la materia.</u></p>	<p>e) <u>Cuando el congresista participe,</u> discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p>Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige <u>ese tipo de investigación.</u></p> <p>Parágrafo 3°. <u>Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.</u></p>	
<p>Artículo 2°. El artículo 287 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 287. Registro de intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de <u>intereses y consignarán la información relacionada con la actividad privada de los congresistas y la de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.</u> El registro estará sistematizado y será de fácil consulta y acceso.</p> <p>En este registro se debe incluir, <u>cuando menos,</u> la siguiente información:</p> <p>a) Actividades económicas, incluyendo su participación en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.</p> <p>b) <u>Cualquier vinculación en cargos o empleos públicos o privados actuales o en el año inmediatamente anterior a su elección.</u></p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 287 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 287. Registro de Intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de <u>declaración de intereses privados que tiene por objeto que cada uno de los congresistas enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución Nacional.</u> El registro será digitalizado y de fácil consulta y acceso.</p> <p>En este registro se debe incluir la siguiente información:</p> <p>a) Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Cámara de Representantes</p>

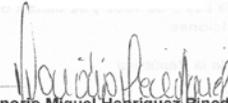
<p>TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i></p>	<p>TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i></p>	<p>OBSERVACIÓN</p>
<p>c) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en <u>los entes descritos en literales anteriores actuales o</u> en el año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>d) Pertenencia y participación en otras juntas o consejos directivos, <u>públicos y privados actuales</u>, o en el año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>e) Una <u>relación</u> de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, <u>segundo</u> de afinidad, primero civil y cónyuge o compañero permanente <u>en la que consten las actividades desarrolladas por cada uno de aquellos, incluyendo su participación en los entes descritos en el literal a) anterior.</u></p> <p>f) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el Aplicativo “Cuentas Claras” de la campaña a la que fue elegido.</p> <p>Parágrafo 1°. Si <u>en el</u> momento de esta declaración del registro de interés el Congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes, deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.</p> <p>Parágrafo 2°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado, tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.</p>	<p>b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.</p> <p>d) Una <u>declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente</u> y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, <u>primero</u> de afinidad y primero civil, <u>sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.</u></p> <p>e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido.</p> <p>Parágrafo 1°. Si <u>al</u> momento de esta declaración del registro de interés el Congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.</p> <p>Parágrafo 2°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.</p>	
<p>Artículo 3°. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:</p> <p>Artículo 291. Declaración de impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos <u>y de la ponencia</u> un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.</p> <p>Antes de la sesión en la que discuta el proyecto de ley o de Acto Legislativo <u>se</u> manifestará por escrito el conflicto de interés.</p>	<p>Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, <u>no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.</u></p> <p>Antes <u>o durante</u> la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo <u>el Congresista</u> manifestará por escrito el conflicto de interés.</p> <p><u>Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.</u></p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Cámara de Representantes.</p>
	<p><u>Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento.</u></p>	

<p>TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i></p>	<p>TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i></p>	<p>OBSERVACIÓN</p>
<p><u>Los impedimentos morales por objeciones de conciencia serán aprobados automáticamente; los demás serán votados.</u> Para agilizar la votación, el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo, respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos. El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate y la votación del proyecto de ley, o de acto legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido.</p> <p>Parágrafo 1°. <u>Las comisiones y las plenarias podrán decidir los impedimentos mediante votaciones en bloque clasificados los casos con circunstancias iguales.</u></p> <p>Parágrafo 2°. <u>Ante aquellas circunstancias de modo, tiempo y lugar que configuraron causal que produjo la aprobación de un impedimento que con el tiempo dejaron de existir, permitirán que el Congresista impedido solicite a la Comisión o a la Plenaria de la respectiva Cámara que se le permita participar en el debate y votación del respectivo proyecto de ley o acto legislativo considerado.</u></p> <p>Parágrafo 3°. <u>Negar un impedimento no obliga al Congresista a votar el proyecto.</u></p>	<p><u>Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.</u> <u>Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.</u> <u>Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.</u> <u>El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate y la votación del proyecto de ley, o de acto legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.</u> <u>Cuando el congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla.</u></p>	
<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018, que quedará así: Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los Congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018 que quedará así: Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los Congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Senado.</p>

TEXTO APROBADO EN SENADO DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 561 del 17 de junio de 2019</i>	TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE LA REPÚBLICA <i>Gaceta del Congreso número 877 del 12 de septiembre de 2019</i>	OBSERVACIÓN
<p>Se observará el principio del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo. Se garantizará el non bis in ídem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.</p> <p>En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.</p>	<p>Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo. Se garantizará el non bis in ídem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.</p> <p>En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.</p>	
<p>Artículo 5° (Nuevo). El artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley.</p> <p>En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.</p> <p>La decisión será de obligatorio cumplimiento.</p>		<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado.</p>
<p>Artículo 6°. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018. En materia de investigación disciplinaria, penal, fiscal y administrativa de los congresistas solo se aplicarán estas normas en lo relativo a conflicto de interés.</p>	<p>Artículo 5°. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 62 de la Ley 1828 de 2017. En materia de investigación disciplinaria, penal, fiscal y administrativa de los congresistas solo se aplicarán estas normas en lo relativo a conflicto de interés.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Cámara.</p>

Por lo anterior, la Comisión de Conciliación decidió acoger el texto que a continuación se propone, al considerar que las modificaciones realizadas enriquecen y mejoran su contenido. Así las cosas, los suscritos Conciliadores solicitamos a las plenarios del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes aprobar el texto conciliado del Proyecto de ley número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que se transcribe a continuación.

De los honorables Congresistas,

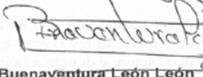

 Honorio Miguel Henríquez Pinedo
 Senador de la República


 Victor Manuel Ortiz Joya
 Representante a la Cámara


 Juan Samy Merheg Marún
 Senador de la República

Oscar Dario Pérez Pineda
 Representante a la Cámara


 Carlos Abraham Jiménez López
 Senador de la República


 Buenaventura León León
 Representante a la Cámara

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 253 DE 2018 CÁMARA,
148 DE 2018 SENADO**

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª
de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1° El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 287 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 287. Registro de Intereses. En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de declaración de intereses privados que tiene por objeto que cada uno de los Congresistas enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución Nacional. El registro será digitalizado y de fácil consulta y acceso.

En este registro se debe incluir la siguiente información:

- a) Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.
- b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.
- c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.
- d) Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.

- e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido.

Parágrafo 1°. Si al momento de esta declaración del registro de interés el congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo 2°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.

Artículo 3°. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Antes o durante la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo el Congresista manifestará por escrito el conflicto de interés.

Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.

Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento. Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros Congresistas.

Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.

Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.

El congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate y la votación del proyecto de ley, o de acto legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.

Cuando el Congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018, que quedará así:

Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.

Se observará el principio del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

Parágrafo. Se garantizará el non bis in ídem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.

En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.

Artículo 5° (Nuevo). El artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

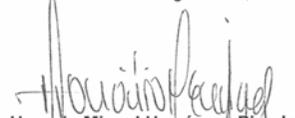
Artículo 294. Recusación. Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.

Artículo 6°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 62 de la Ley 1828 de 2017 y el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018. En materia de investigación disciplinaria, penal, fiscal y administrativa de los Congresistas solo se aplicarán estas normas en lo relativo a conflicto de interés.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

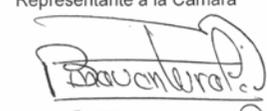

Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Senador de la República


Victor Manuel Ortiz Joya
Representante a la Cámara


Juan Samy Merheg Marún
Senador de la República

Oscar Darío Pérez Pineda
Representante a la Cámara


Carlos Abraham Jiménez López
Senador de la República


Buenaventura León León
Representante a la Cámara

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2019 SENADO, 025 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO:

Esta iniciativa surge en respuesta a la problemática de obras inconclusas que está presente en todos los niveles de la contratación pública en Colombia. El Proyecto de Ley cuenta con cuatro ejes centrales de regulación:

1. Configuración del Registro.
2. Asignaciones y ejecuciones presupuestales.
3. Definición de competencias.
4. Prevención y planeación.

Los objetivos del proyecto son:

- a) Construir en cada una de las entidades estatales un Registro de Obras Públicas Inconclusas, en un término improrrogable de un año (1) contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley (artículo 3°).
- b) Elaborar un diagnóstico que le permita a cada entidad pública valorar la viabilidad técnica, jurídica y financiera de terminar o demoler la obra, el cual deberá concluirse dentro de dos (2) años siguientes a la consolidación del Registro (artículo 5°).
- c) Vigilar la aplicación de la presente ley, como responsabilidad a cargo de las instancias de Planeación de la entidad respectiva (artículo 8°).
- d) Crear un sistema de prevención para detectar y atender oportunamente aquellas obras que se encuentran en riesgo de caer en estado de abandono (artículo 9°).
- e) Incorporar en el Plan de Desarrollo de los diferentes entes territoriales un plan de acción y valoración de la viabilidad técnica, jurídica y financiera de terminar o demoler la obra, el cual se deberá llevar a cabo durante la vigencia del plan (artículo 10).

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO:

Esta iniciativa fue presentada en una primera versión el día 20 de julio de 2010 por la ex Senadora Claudia Janneth Wilches Sarmiento y fue nombrado como ponente el ex Senador Carlos Alberto Baena, quien construyó un planteamiento constitucional detallado respaldando el proyecto y fortaleciendo el articulado. El 31 de mayo de 2011 fue aprobado en primer debate de Senado y el 23 de noviembre del mismo año fue aprobado en plenaria.

En la Cámara de Representantes la ponencia la lideró la ex Representante Juana Carolina Londoño

Jaramillo y fue aprobado en tercer debate el 7 de junio. Sin embargo, con el cambio de legislatura el proyecto fue archivado y no llegó a ser Ley de la República.

Este proyecto de ley fue retomado y radicado por la honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal y la honorable Senadora Emma Claudia Castellanos, quienes recogieron los aportes y actualizaron el articulado para que respondiera a los nuevos desafíos de lucha contra la corrupción en el país. El proyecto se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 563 de 2018.

Para su trámite, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional permanente designó a los honorables Representantes Aquileo Medina Arteaga (Coordinador Ponente), Alfredo Ape Cuello Baute y León Fredy Muñoz Lopera, para rendir ponencia del proyecto. El Informe de Ponencia para Primer Debate fue radicado el 26 de octubre de 2018 ante la Secretaría General, y mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 183 / del 26 de octubre de 2018, se solicitó la publicación de la misma en la *Gaceta del Congreso* número 914 de 2018.

El proyecto fue anunciado el 6 de noviembre de 2018 y se incluyó en el Orden del Día de la sesión ordinaria celebrada el 7 de noviembre en la Comisión Sexta. En dicha sesión se aprobó el Informe de Ponencia y la proposición, mientras el articulado se discutió y aprobó en la siguiente sesión celebrada el 13 de noviembre.

En su primera discusión, se aprobó una proposición modificatoria presentada por la honorable Representante Adriana Gómez para ajustar el artículo 1° con el fin de dar amplitud al objeto del proyecto de ley. También fue aprobada una proposición del honorable Representante Wílmer Leal para incluir un parágrafo en el artículo 4° en el que se especificara que el registro de obras civiles inconclusas debe ser publicado en la página web de cada entidad.

Para el desarrollo del Segundo Debate, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta designó nuevamente a los honorables Representantes Aquileo Medina Arteaga (Coordinador Ponente), Alfredo Ape Cuello Baute y León Fredy Muñoz Lopera, para rendir Informe de Ponencia ante la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes. Este segundo Informe de Ponencia se radicó el día 13 de diciembre de 2018 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 1154 de 2018.

El proyecto fue anunciado por la mesa directiva de la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes el día 8 de abril y se incluyó en el Orden del Día de la sesión a realizarse el 10 de abril. A diferencia del primer debate, en esta oportunidad se presentaron impedimentos por parte de algunos Representantes, entre ellos los Congresistas honorable Representante Margarita María Restrepo

Arango, honorable Representante Jimmy Harold Díaz Burbano, honorable Representante Elizabeth Jai-Pang Díaz, honorable Representante David Ernesto Pulido, entre otros, los cuales fueron rechazados por la plenaria de la Cámara y se dio continuidad con el debate sin que se afectarán las mayorías requeridas para su discusión y aprobación.

En la discusión del proyecto, el Representante Gabriel Santos García presentó proposición que modifica el artículo 3°, con la cual se involucró en el proceso de elaboración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas a la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– como entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación. El Representante José Vicente Carreño Castro presentó una proposición aditiva para el artículo 4°, con la cual agregó un nuevo literal para que se atiendan de manera especial aquellas obras inconclusas financiadas con recursos del Sistema General de Regalías.

La Representante Gloria Betty Zorro Africano realizó un valioso aporte al proyecto y enriqueció los instrumentos jurídicos y administrativos para la toma de decisión de demolición de las obras civiles inconclusas presentando una proposición aditiva para el artículo 5° en sus párrafos 1° 4°, 5°, y adicionando los párrafos 6° y 7°.

En el artículo 6°, la Representante Ángela Sánchez Leal como autora del proyecto, atendió las recomendaciones hechas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de encontrar alternativas que pudieran mitigar el posible impacto fiscal. Esta proposición establece una certificación virtual cuyo costo lo reglamentará el propio Ministerio.

La Representante liberal Jezmi Lizeth Barraza Arraut radicó proposición aditiva al artículo 7°, con la cual se solicita que se remita copia del informe anual que emita el Departamento Nacional de Planeación sobre la actualización del Registro a los diferentes órganos de control, y dejó como constancia una proposición para que la herramienta virtual empleada en el Registro cuente con un sistema de atención a personas en condición de discapacidad.

En el artículo 9°, las Representantes Mónica María Raigoza y María José Pizarro presentaron proposición modificando lo referente al Código Disciplinario Único estipulado en la Ley 734 de 2002, la cual fue derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, sancionada con posterioridad a la radicación del texto propuesto para Segundo Debate.

Adicionalmente, se radicó una proposición firmada por los Representantes León Fredy Muñoz, Juanita María Goebertus, César Ortiz Zorro, Wílmer Leal Pérez y Fabián Díaz Plata del Partido Alianza Verde adicionando un nuevo párrafo en el mismo artículo 9°. Esta proposición se presentó en atención a una de las preguntas que hizo parte de la consulta popular anticorrupción adelantada por esta colectividad. La propuesta busca darle un mayor

alcance al Registro como elemento probatorio en los procesos administrativos y fiscales que se adelanten sobre las obras civiles inconclusas que allí se encuentren.

Finalmente, en el artículo 11 se hizo salvedad a los entes territoriales para que la inclusión del Registro Territorial de las Obras Civiles Inconclusas en el respectivo Plan Territorial de Desarrollo siga siendo facultad de los Consejo Territoriales de Planeación, sin afectar así la autonomía de los entes territoriales establecida en la Ley 152 de 1994. Todas las proposiciones fueron avaladas y aprobadas por unanimidad.

La Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes remitió el texto aprobado a la Comisión VI Constitucional permanente del Senado de la República en los términos que establece la Ley 5ª de 1992 para que haga tránsito como proyecto de Ley ordinaria. La mesa directiva designó como ponente al honorable Senador Horacio José Serpa Moncada, quien rinde el presente Informe de Ponencia positiva para que surta su primer debate en el Senado de la República.

III. JUSTIFICACIÓN

Esta iniciativa está encaminada a identificar los principales factores de retrasos e incumplimiento en la contratación pública y encontrar formas de mitigar esta problemática, teniendo en cuenta que involucra tanto a las entidades contratantes como a los contratistas.

La iniciativa que se somete a la honorable Comisión VI del Senado de la República ofrece una herramienta técnica y de planeación para facilitar la toma de decisiones y el seguimiento necesario para atender las obras civiles inconclusas presentes en el territorio nacional. El siguiente Informe de Ponencia se ha desarrollado en compañía de la Contraloría General de la República para exponer los elementos más importantes del proyecto y su impacto positivo al sector de la construcción y al saneamiento financiero del país.

Si bien la Ley 80 de 1993 y Ley 1474 de 2011, entre otras, otorga herramientas a los ordenadores del gasto y demás responsables de celebrar contratos para la construcción de obras públicas, a fin de asegurar la culminación y entrega de las obras, muchas de ellas no se terminan por diferentes fallas e irregularidades.

Dentro de las posibles causas que derivan en obras inconclusas, se puede observar falta de planeación por parte de los sujetos de control, presentes cuando se viabiliza un proyecto y se suscribe un contrato sin contar con los respectivos permisos de la autoridades competentes que se requieren de forma previa al desarrollo de las obras, lo cual genera mayores costos administrativos y de ejecución, que dan lugar a demoras.

Se trata de un problema que se puede mitigar si tanto en la etapa precontractual y contractual se cumpliera con la estimación y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio

económico del contrato cuando se ejecuta por fases, incurriendo en improvisaciones que tienen como consecuencia el aumento desmedido en el valor de la obra, o la disminución de las cantidades inicialmente proyectadas.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República evidencia la importancia de hacerle seguimiento y vigilancia a las obras de infraestructura que el Gobierno y las demás entidades del orden nacional y territorial vienen ejecutando con recursos públicos, no solo para identificar cuáles pueden ser posibles “elefantes blancos”, sino para determinar cuáles requieren de una actuación eficiente, coordinada y eficaz para instar su terminación, evitar el detrimento patrimonial y promover la transparencia en la inversión de los recursos públicos.

De acuerdo con la experiencia de esta dependencia en la implementación del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción creado en cumplimiento de la Ley 1474 de 2011, el Decreto número 672 de 2017 y la Resolución número 0970 de 2016, los principales factores que inciden en la existencia de obras inconclusas son:

- Problemas con la elaboración del proyecto.
- Falta de liquidez
- Cambios en el proyecto
- Fallas en el proceso de interventoría
- Procesos administrativos o judiciales

La experiencia obtenida demuestra el firme propósito de incentivar la participación ciudadana y el control social, que se atiende también en este proyecto de ley, con el fin de ahondar esfuerzos y hacerle frente a esta problemática. La composición del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas que se propone implementar, institucionaliza y complementa la experiencia obtenida a través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, involucrando a más entidades estatales en su construcción y creando más canales de participación de acuerdo a los objetivos del Gobierno Abierto.

El proyecto de ley propone la construcción de un modelo de alertas tempranas que estandariza ciertos componentes y permite a las dependencias encargadas de la contratación de obras civiles en los entes territoriales, a las oficinas de planeación y a las firmas de interventoría, poder determinar si una obra civil no solo presenta fallas y demoras en su ejecución, sino también alertar sobre una amenaza latente de quedar inconclusa.

El componente permitirá adelantarse y mitigar la existencia del “elefante blanco”, salvaguardando así el recurso público y facilitando la toma de cualquier decisión. Al respecto, el proyecto de ley exhorta al Departamento Nacional de Planeación para que sea el organismo encargado de crear, capacitar e implementar dicho componente. Esta herramienta deberá ser práctica, pública y de fácil manejo, puede

encontrarse en el sitio web o aplicación móvil del Registro, o en la misma página del DNP.

Este sistema surge de la propuesta presentada por el Instituto Tecnológico de la Construcción – Delegación Jalisco, México, en donde se plantea un mecanismo de evaluación de las obras civiles inconclusas¹.

Entendiendo que el fenómeno de las obras civiles inconclusas es subjetivo, y sus causas son muy particulares, el modelo contempla elementos que resultan comunes en la ejecución de cualquier obra civil:

- Tiempo: Esta variable cuantitativa se puede considerar de dos maneras: cuánto tiempo falta para concluir la obra y cuánto tiempo lleva su ejecución.
- Avance de la obra: Variable cuantitativa, indica el porcentaje de realización de la obra, cuanto se ha ejecutado en determinado tiempo.
- Flujo de efectivo: Cuánto dinero se ha ejecutado en este periodo y cuánto dinero falta para poder ejecutar al cien por ciento la obra.
- Causas por las cuales se está deteniendo el proceso de la obra: una obra civil se puede detener por diferentes motivos, siendo ejemplo de ellos:
 - Falta de planeación.
 - Permisos de construcción.
 - Falta de liquidez.
- Durabilidad y resistencia de materiales empleados: los materiales no instalados tienen un tiempo determinado de duración, ya que se echan a perder y no se pueden usar más, de igual manera las instalaciones pueden llegar a sufrir deterioros, al grado de ser inservibles en determinado tiempo.

El control de una obra consiste en medir el avance de esta, registrarlo y compararlo continuamente con lo estimado en la programación del proyecto. Este es un proceso continuo y permite prever los posibles cambios en cuanto a la magnitud de la obra, posibles problemas y por ende cambios en costos y tiempo de terminación.

Lo más importante en el control de un proyecto es administrar el tiempo y el costo del mismo. Para administrar el tiempo se pueden emplear diferentes técnicas de programación: diagramas de barras, curvas de producción acumulada, método de Ruta Crítica, Redes de precedencia, PERT, diagramas de tiempo y espacio, entre otros.

IV. CONCEPTO INSTITUCIONAL

La etapa de socialización del proyecto de ley que se somete a consideración de la honorable Comisión VI del Senado de la República surtió una etapa de discusión y concertación con diferentes entidades

¹ “Metodología para valorar obras inconclusas”, Instituto Tecnológico de la Construcción – Delegación Jalisco; Rut Rodríguez Rodríguez, México, 2008.

estatales involucradas en su composición, de la cual resulta los siguientes aportes a la iniciativa.

- Contraloría General de la República:

La CGR, como ente encargado del control fiscal, remitió sus observaciones al proyecto de ley previo a la celebración del segundo debate en la Cámara de Representantes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 96 de la Ley 5ª de 1992, y del inciso cuarto del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011. Para la CGR:

“El proyecto de ley busca identificar la totalidad de las obras civiles inconclusas que se encuentran en el país que hayan sido ejecutadas con la participación de recursos públicos, con la finalidad de poner en marcha un registro nacional de obras civiles inconclusas que funcione como una herramienta encaminada a facilitar las actuaciones realizadas a los organismos de control, promover la participación ciudadana y mejorar la toma de decisiones de la administración pública para atender dicha problemática y mitigar a futuro, lo cual en el mediano plano redundará en mejores inversiones y la protección del patrimonio público [...]”.

Según la exposición de motivos y el articulado presentado por las autoras del Proyecto de ley número 025 de 2018 se da cuenta de que el mismo se ajusta a las disposiciones constitucionales sobre control fiscal dado que se respeta la autonomía de Contraloría en el ejercicio de su función pública de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen el ejercicio del control fiscal en el marco de los principios de eficiencia, eficacia, economía y valoración de costos ambientales”.

Para este primer debate en Senado, se establecieron mesas de trabajo con la CGR que resultaron en los siguientes ajustes al articulado:

1. Artículo 4° y 5°

En el **artículo 4°** del referido proyecto se establece que en el registro de obras civiles inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:

“q) Concepto del organismo de control fiscal, en casos de demolición;”

Así mismo, el **parágrafo 5° del artículo 5°**, contempla lo siguiente:

“Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría municipal, distrital, departamental o nacional, según el caso, con competencia de control fiscal sobre el ente que adopte la decisión, la cual emitirá su concepto fiscal, dentro de los treinta (30) días siguientes a la adopción de la decisión administrativa”.

Comentario:

Al respecto, es importante señalar que de conformidad con el actual modelo constitucional, previsto en el artículo 267 superior, el control

fiscal que ejercen las Contralorías es posterior y selectivo, es decir, su oportunidad es posterior a la administración y se realiza en forma selectiva. La selección consiste en una muestra representativa del universo, a partir de la cual se obtienen conclusiones sobre las condiciones de este. El carácter posterior implica que los actos de gestión fiscal ya han sido ejecutados, de manera que tanto la administración como el control son independientes.

Conforme a lo anterior, se precisa que el ente de control fiscal no puede intervenir en las decisiones de la administración, ni participar de manera previa a la ejecución de los actos de gestión fiscal.

En tal sentido, no sería viable que la Contraloría emitiera un concepto sobre la procedencia del acto administrativo que disponga la demolición, por lo que se sugiere respetuosamente lo siguiente:

- **En el artículo 4° del proyecto en mención**, suprimir el contenido del literal q) que establece el “Concepto del organismo de control fiscal, en casos de demolición”.
- En el parágrafo 5° del artículo 5°, se sugiere la siguiente redacción:

*“Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría municipal, distrital, departamental o nacional, según el caso, **para lo de su competencia**”.*

2. Parágrafo 6 del artículo 5°.

El parágrafo 6° del artículo 5° del proyecto establece lo siguiente:

“Parágrafo 6°. Sin perjuicio de las acciones fiscales, disciplinarias o penales que se desplieguen del desarrollo de las obras de terminación o demolición, la decisión administrativa a la que se refiere el presente parágrafo, por sí misma, no dará lugar a responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal por tratarse de un acto de trámite para mejorar el estado encontrado de la obra”.

Comentario:

Teniendo en cuenta la particularidad de cada caso en concreto, se sugiere revisar si esta redacción, al generalizar y establecer que la decisión administrativa referida en este artículo no dará lugar a responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal, puede eventualmente ir en contra de las funciones constitucionalmente asignadas a estas entidades, quienes deben conservar su autonomía e independencia al momento de definir si pueden intervenir en determinado asunto, con el debido respeto de las garantías fundamentales y el debido proceso.

3. Artículo 6°

En el **artículo 6°** del proyecto se sugiere modificar el parágrafo 1° adicionando la siguiente redacción:

*“Parágrafo 1°. Las entidades estatales deberán **garantizar el acceso oportuno y en tiempo real y** enviar copia del Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría*

General de la Nación y Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales, según el caso”.

4. Artículo 7°.

Se propone la siguiente redacción:

Artículo 7°. *Administración.* La administración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces, el cual consolidará la información suministrada por las entidades estatales y deberá emitir informe anual sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo y el seguimiento que se ha realizado, el cual deberá ser remitido a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, **entidades que tendrán acceso permanente a la información respectiva.**

- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Mediante oficio número 20193.50143902 del 25 de julio de 2019, CCE se pronunció sobre el proyecto de Ley y realizó las siguientes precisiones:

1. Sobre la participación de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en la elaboración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas

El parágrafo 1° del artículo 3° del Proyecto de ley número 025 de 2018 Cámara y 270 de 2019 Senado, establece la participación de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente en la elaboración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

[...] de acuerdo con lo señalado en el artículo 7 del referido proyecto de ley, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, como administrador de este Registro Nacional podrá participar aportando la información de los contratos de obra pública que se encuentran registrados en el Sistema de Contratación Pública, la cual podría alimentar el nuevo Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas. [...]

Le sugeriríamos respetuosamente, articular la iniciativa con los órganos de control fiscal como la Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, entidades que en el ejercicio de su objeto misional han conocido los principales problemas sobre el particular se han generado en Colombia.

2. Sobre el certificado virtual de las anotaciones que se encuentran en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas para los procesos de obra pública

El parágrafo 2° del artículo 6° del proyecto de ley dispondrá que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente expedirá el certificado virtual sobre las anotaciones que

reposen en el Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas.

El certificado virtual de anotaciones parece que se convierte en un requisito para los procesos de obra pública, creando una puntuación que debe determinar la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. Sin embargo, el proyecto de ley no especifica ni dispone una consecuencia jurídica de esa puntuación en los procesos de contratación, es decir, no establece si el certificado virtual de anotaciones podría ser un requisito habilitante o un elemento que busca afectar los criterios de puntuación de la oferta, motivo por el cual podría revisarse dicha situación para integrar en la disposición a manera de regla de derecho, no solo el supuesto de hecho sino también la consecuencia jurídica.

En este sentido, debe indicarse que la regulación de la actividad contractual, en primer lugar, está asignada expresamente al legislador por el inciso final del artículo 150 de la Constitución Pública, el cual establece: “*Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional*”.

En el mismo sentido, el inciso 2 del artículo 273 de la Carta Política establece que la regulación de la evaluación de las propuestas en todos los eventos en los cuales las entidades inicien un proceso de selección, está atribuida a la ley, expresado:

“Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas, y las demás condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley”.

En consecuencia, consideramos que no es viable asignar dichas facultades a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, toda vez que se estarían desconociendo las competencias asignadas a la rama Legislativa del poder público.

El Registro honorable Representante como instrumento para mitigar el reiterado incumplimiento de contratos en Colombia podría convertirse en un mecanismo supremamente efectivo para la entrega oportuna de las obras y bienes, e incluso de la prestación de servicios; sin embargo –a título de sugerencia respetuosa–, los ajustes podrían orientarse a facilitar su empleabilidad mediante una incorporación en el Registro Único de Proponentes de la Cámara de Comercio con un ítem denominado “otras anotaciones”.

- Departamento Nacional de Planeación

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación presentó sus observaciones y sugerencias en el oficio número 20193.2016262 del 12 de agosto de 2019, al respecto dijo:

Respecto al artículo 11, conviene señalar que la facultad del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación para incluir en los planes de desarrollo una estrategia o medida

de atención para determinar la intervención física de terminación o demolición de las obras inconclusas es competencia del formulador del Plan y Consejo **solo podrá sugerir su incorporación; de lo contrario**, se estaría vulnerando lo dispuesto en el artículo 340 de la Constitución que les ha otorgado a estas instancias de planeación un carácter consultivo y de foro de discusión, más no de decisión.

Adicionalmente, se considera importante que la iniciativa contemple una aclaración referente a que las acciones que prevé el proyecto de ley para que estas obras se lleven a cabo, sin perjuicio de las acciones penales, disciplinarias, fiscales, civiles o administrativas que puedan derivarse de los incumplimientos generados por los contratos celebrados por las entidades territoriales, y además especificar de manera más clara cómo estas decisiones administrativas relacionadas con terminar o demoler las obras, se armonizará con procesos en curso y pronunciamientos judiciales.

De esta manera, la elaboración de la presente ponencia ha sido socializada y concertada con los sectores involucrados en la elaboración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, y acoge las observaciones hechas por las diferentes entidades para el cumplimiento de los objetivos trazados en el proyecto de ley en estudio.

V. MARCO JURÍDICO

El proyecto de ley pretende establecer medidas para la detección y valoración de las obras públicas que no se hayan concluido de acuerdo con lo planeado por la entidad estatal a su cargo, para someterlas a evaluación técnica y financiera, dirigida a establecer si se concluyen o se procede a su demolición. Como fin esencial del proyecto se señala el de “salvaguardar las vidas como derecho fundamental”, que se entienden amenazadas por los efectos desfavorables de las obras inconclusas.

Los mecanismos específicos que prevé la ley son los siguientes: (a) Constituir en cada entidad estatal un Registro de Obras Públicas Inconclusas², para que se establezca “la realidad respecto a su infraestructura física, en un término perentorio de un (1) año”, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley; (b) Realizar el diagnóstico que le permita a cada institución pública valorar la

viabilidad técnica, jurídica y financiera de terminar o demoler la obra, el cual deberá concluirse dentro del año siguiente a la consolidación del Registro; (c) Iniciar la terminación o demolición de cada obra, dentro de los dos años siguientes al diagnóstico, previa apropiación presupuestal; (d) Controlar la aplicación de la presente ley, responsabilidad que estará a cargo de las instancias de Planeación de la entidad respectiva.

Con base en lo expuesto, es de concluir que el proyecto cuenta con tres ejes centrales de regulación en materia de obras inconclusas: registro, asignaciones y ejecuciones presupuestales y definición de competencias. Así mismo, la iniciativa incorpora en su ámbito de aplicación a la Nación, a los demás entes territoriales y a las personas jurídicas de Derecho Público, en general.

El Estado, como garante y responsable de la aplicación a todos sus ciudadanos de los derechos constitucionales establecidos en nuestra Carta Magna de 1991, y el Congreso de la República como parte fundamental de dicho Estado, deben implantar mecanismos idóneos para restablecer la credibilidad en las entidades públicas, con el fin de propender porque el interés general prime siempre sobre el interés particular.

Colombia, como Estado Social de Derecho, según el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia, tiene la obligación jurídica y moral de aplicar una justicia social y propender porque la vida, mediante la sujeción de las autoridades públicas y a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional nunca se violenten ni se transgredan.

El papel del Estado Social de Derecho consiste en crear entre otros, la satisfacción de sus necesidades, traducidas en el caso que nos ocupa, en la construcción, y/o reforzamiento y/o remodelación entre otros de las Obras Inconclusas, para que este país se desarrolle de acuerdo a las necesidades del siglo XXI, teniendo en cuenta que cada día se exige más de una administración respecto al trabajo y los recursos que se invierten en infraestructura física, buscando siempre estar a la vanguardia de una ciudad más amable y segura para todos.

Las disposiciones relativas a la construcción, diseño, y ejecución de obras, se encuentran en la propia Carta Política, en la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), y en la Ley 1150 de 2007 (Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos). Cuando se trata de obras regidas principal o subsidiariamente por el derecho privado son aplicables el Código Civil Colombiano, con el Régimen de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual, y el Código de Comercio, que describe la construcción u obras, como un acto mercantil.

Las obras inconclusas expresan deficiencias en la función administrativa, en la medida que se

² El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el documento. Ficha Metodológica Indicador de Obras Civiles, las define así: “Obras Civiles: Conjunto de activos que prestan distintos servicios para la satisfacción de necesidades de un país o región asociadas con la generación y provisión de energía, agua y saneamiento básico, transporte, comunicación, recreación, etc., lo mismo que para promover el crecimiento económico en general. Este concepto incluye puentes, túneles, carreteras, líneas de ferrocarril, aeropuertos, puertos, sistemas de riego, redes de acueducto, alcantarillado, gas, electricidad, telecomunicaciones, centrales hidroeléctricas, oleoductos, viaductos acueductos, parques e instalaciones deportivas; incluyendo además todas las actividades relacionadas con el mantenimiento, reparación y mejoramiento de las mismas”.

derivan de fallas en la planeación y en la ejecución de los procesos y proyectos a cargo de la Rama Ejecutiva en cualquiera de sus formas y ámbitos de actuación. De allí que la iniciativa en estudio busca corregir esas limitaciones y dar cumplimiento a los principios que rigen el desempeño estatal, de acuerdo con lo previsto en la Carta Constitucional, en su artículo 209, en el que se destaca que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. [...]”.

Adicionalmente, la Constitución contempla dentro de los derechos colectivos los del espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa y el ambiente, los cuales se ven afectados por la existencia de obras inconclusas y por las decisiones que las generaron o que las mantienen en esa situación, lo que las hace susceptibles de acciones populares y mayores erogaciones para el Estado, por las órdenes e incentivos que deban asumirse por esa causa (Artículo 88). Adicionalmente, las obras inconclusas, por su estado de ruina, cuando lo tengan, o por los daños que generen en las comunidades en que se encuentren, pueden dar lugar a responsabilidades del Estado, con los efectos indemnizatorios o de reparación patrimonial que aumentan los perjuicios generados por una precaria acción administrativa en materia de obras (Artículo 90).

Sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno nacional para efectuar inversiones en el territorio, la mayor parte de las facultades constitucionales en lo atinente a obras civiles públicas, están confiadas a los entes territoriales. Específicamente, a los municipios les corresponde construir las obras que demande el progreso local y a los departamentos complementar la acción municipal (Artículos 298 y 311). De allí que las asambleas y los concejos deban expedir las disposiciones relacionadas con las obras públicas y las vías de comunicación; así como adoptar de acuerdo con la ley, los planes y programas de obras públicas, **con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento** (artículos 300 y 313). Adicionalmente, **los planes y programas de desarrollo de obras públicas departamentales, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.**

En cuanto a los alcaldes y gobernadores, les corresponde la iniciativa en la presentación de planes y programas de obras públicas. (Artículos 305 y 315). Finalmente, a las Juntas Administradoras Locales, les asiste la facultad de participar en la elaboración de los planes y programas municipales de obras públicas (artículo 318), mientras que las entidades administrativas conformadas por dos o más municipios, podrán ejecutar obras de interés metropolitano.

Este marco constitucional pone de presente las finalidades de la función pública que deben observarse en asuntos obras, así como el reparto de competencias entre entes territoriales. En este proyecto de ley se concretan medios para que los principios de la función pública sean debidamente observados, garantizando que no se vulnere la autonomía territorial en la implementación de los mecanismos de registro de la acción que tienen a su cargo los departamentos, distritos y municipios.

Es deber del Congreso precisar normas que contribuyan al buen desempeño fiscal del Estado en todos sus niveles, por lo cual este aspecto sustenta la competencia del Legislativo para adoptar una norma como la propuesta. Al mismo tiempo, esa misma observancia fiscal, impone condicionar el ejercicio de demolición de obras a verificaciones que aseguren que tal determinación se dirige a evitar las situaciones de daño derivadas de la ruina, de conformidad con el marco legal vigente, en el que se destacan las disposiciones del Código civil, acerca de la responsabilidad del dueño de un edificio cuya ruina genere daños, “por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia”.

Finalmente, desde el punto de vista constitucional, es de precisar que el trámite que le corresponde a la presente ley es el ordinario, pues no se configura ninguno de los supuestos previstos en los artículos 151 ni 152, que hacen necesario el trámite orgánico o estatutario.

Finalmente, la construcción de obras, por la administración y destinación de recursos que ella implica, es una gestión fiscal³ sometida al control descrito en la Constitución Política (artículo 267 y Ss.). De allí que su falta de terminación, las pérdidas y los perjuicios que ello genere, estén sometidos a los efectos de evaluación, tasación y sanción fiscal, además de los ya descritos en los párrafos anteriores.

La iniciativa en estudio no es contraria el marco constitucional ni legal actualmente existente, sino que lo complementa con instrumentos de control, como el registro, la reactivación de la obra y el seguimiento de su ejecución, sin que ello implique la inaplicación de otros deberes o sanciones, como los referidos a continuación:

³ Ley 610 de 2000, Artículo 3: Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

- Registro de Obras inconclusas

El registro se asume en términos comunes, como un asiento resultante de anotar, señalar o inscribir las diferentes fases de un fenómeno. Desde las inscripciones manuales, hasta las realizadas en los más modernos sistemas y mecanismos, son registros, en su sentido llano⁴.

En Colombia existen distintos sistemas de registro de personas, situaciones, propiedades, expresiones culturales, gestión pública, entre otros. Por ejemplo, el Registro Civil, el Registro de Propiedad Inmobiliaria y de Instrumentos Públicos, el Registro Mercantil, los Registros asociados al Sistema de Gestión de Calidad de entidades estatales, el Registro de Personas Desplazadas por la Violencia, o el Registro de Patentes y Propiedad.

El presente proyecto no solo busca en su pretensión original estructurar un sistema de registro, sino una labor que le asegure a las entidades estatales consignar sus inversiones en obras inconclusas, lo cual debe complementar los asientos contables ya existentes, para ponerlos al alcance de cada una de las administraciones, de los organismos de control y de la ciudadanía. Sin embargo, su alcance se vería restringido si no se articula la información local y regional en un único Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas de fácil consulta y divulgación.

- Asignaciones y ejecuciones presupuestales

El proyecto prevé que: “Las Entidades Públicas para el cumplimiento de la presente ley, deberán disponer en sus presupuestos, las partidas pertinentes”. Debe entenderse que el propósito del Proyecto de Ley es que la entidad establezca la decisión a adoptar y observe previamente el deber de presupuestación de las apropiaciones con cargo a las cuales será viable realizar inversiones para la conclusión o demolición de las obras. (Artículos 345 y 346 de la Carta Política). En ese entendido y previas las precisiones de interpretación, esta prescripción lejos de crear o modificar las competencias existentes en la actualidad, las confirma, precisando su aplicación para estos casos.

- Definición de competencias

El articulado dispone que la entidad estatal adopte la decisión de continuar la obra o de demolerla. En ninguno de los casos puede estimarse que se trata de la creación de una competencia, sino de una especificación lógica de una atribución ya existente, consistente en la administración y la adopción de determinaciones presupuestales, contractuales y de gestión pública, en general. Sin embargo, sí debe agregarse que la decisión de demoler debe estar antecedida de un estudio que sustente el estado de ruina de la edificación y del riesgo y afectación a los derechos colectivos o fundamentales, así como del envío de una copia del acto administrativo que determine la demolición, al órgano de control fiscal con competencia sobre el ente territorial o el órgano u organismo estatal a cargo de la obra inconclusa. Lo

anterior, se integrará en el pliego de modificaciones que se expone a continuación.

Adicionalmente, el encargo de la función de control del cumplimiento de la presente ley a la instancia de planeación de la entidad o del ente territorial, tampoco contraviene disposiciones constitucionales, por cuanto su definición general no obstruye las atribuciones de las corporaciones, alcaldes, gobernadores, ni representantes legales, en este ámbito.

Con base en lo expuesto, se concluye que el proyecto de ley no contraviene disposiciones constitucionales ni modifica preceptos legales existentes. Se trata de una iniciativa oportuna, porque pretende reducir daños patrimoniales al Estado y proteger derechos de los individuos y la sociedad.

VI. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal negativo. Por el contrario, en caso de aprobarse, sí creará un impacto positivo en el patrimonio estatal, dado que su objetivo es proteger las finanzas públicas y las actuales inversiones efectuadas en obras civiles inconclusas, así como evitar daños antijurídicos de los cuales puedan derivarse efectos indemnizatorios a cargo del Estado.

En el texto del artículo 13: Las entidades estatales, para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan presente ley deberán, en el marco de su capacidad presupuestal, podrán disponer de las partidas pertinentes necesarias. Este artículo ofrece la seguridad jurídica a los funcionarios encargados de ordenar la elaboración del registro, así como también ejecutar las intervenciones de terminación y/o demolición que se proponen sobre las obras en el tiempo establecido de los dos (2) años. Los recursos necesarios se deben destinar para efectuar los estudios de factibilidad, las actuaciones judiciales y administrativas, y el monto de demolición y/o culminación de la obra, siendo este artículo una garantía de las destinaciones de gasto para tales fines.

Para mayor claridad, se señala que en el artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyendo la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: “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 que ordenen participaciones en las rentas nacionales

⁴ Ver el Diccionario de la Real Academia Española, RAE.

o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del estado a empresas industriales o comerciales”.

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la ley que decreta un gasto y la ley anual de presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997.

Existen dos momentos diferentes en materia del gasto público: en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos. Por tanto, resulta exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: “Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable” (...) Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación. Tal como lo establece el presente Proyecto de Ley, la autorización contenida en él, no constituirá, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno nacional, en materia del gasto público.

Es de reiterar que, frente a lo dispuesto en el presente proyecto de ley, en materia del gasto público, la Sentencia C-490/94 de la Corte Constitucional de Colombia, ha manifestado en este sentido: “Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la corte Constitucional, señala que “...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar ‘apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales’ y ‘partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de conurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.

En conclusión, lo que pretende el artículo 12° referente al orden del gasto, es justificar las decisiones que se lleguen a tomar sobre la ejecución de presupuestos, en cumplimiento de lo expresado en el proyecto de ley.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES	MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p>Artículo 3°. Creación. Créase el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, el cual estará compuesto por el Registro que elaboren las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales, de las obras civiles inconclusas de su jurisdicción; dichas entidades deberán realizar el seguimiento y actualización del Registro con el fin de establecer la realidad respecto de la condición técnica, física y financiera de aquellas.</p> <p>Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, como entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación y en marco de sus competencias como entidad rectora de la política pública de eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del</p>	<p>Artículo 3°. Creación. Créase Créese el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, el cual estará compuesto por el Registro que elaboren las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales, de las obras civiles inconclusas de su jurisdicción; dichas entidades deberán realizar el seguimiento y actualización del Registro con el fin de establecer la realidad respecto de la condición técnica, física y financiera de aquellas.</p> <p>Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, en el marco de sus competencias, como entidad rectora de la política pública de eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado en los procesos de contratación, bajo la coordinación del</p>

TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES	MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p>Estado en los procesos de contratación; participará en la elaboración del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas facilitando los recursos tecnológicos y humanos a fin de poner en funcionamiento el respectivo Registro, como una herramienta de fácil consulta y divulgación.</p>	<p><u>Departamento Nacional de Planeación, podrá participar participará</u> en la elaboración del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas <u>aportando la información de los contratos de obra pública que se encuentren registrados en el Sistema de Contratación Pública a fin de poner en funcionamiento el respectivo Registro.</u> <u>facilitando los recursos tecnológicos y humanos a fin de poner en funcionamiento el respectivo Registro, como una herramienta de fácil consulta y divulgación.</u> <u>La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, así como las respectivas Cámaras de Comercio, podrán participar desde sus competencias en la elaboración del Registro.</u></p>
<p>Artículo 4°. Contenido. En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:</p> <p>c) Nombre de los particulares, que directa o indirectamente estuvieron relacionados con la financiación y/o ejecución del proyecto.</p> <p>q) Concepto del organismo de control fiscal, en casos de demolición.</p> <p>Parágrafo. 2° Este registro con la información relacionada deberá ser publicado en la página web de cada entidad.</p>	<p>Artículo 4°. Contenido. En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:</p> <p>c) Nombre de los particulares <u>contratistas, consultores, interventores y demás personas, naturales y/o jurídicas,</u> que directa o indirectamente estuvieron relacionados con la financiación y/o ejecución del proyecto.</p> <p><u>q) Concepto del organismo de control fiscal, en casos de demolición.</u></p> <p><u>Parágrafo. 2° Este registro con la información relacionada deberá ser publicado en la página web de cada entidad.</u></p> <p>q) Actas de reunión o notificaciones realizadas al contratista responsable por la ejecución de la obra en donde se evidencie el seguimiento o conciliación efectuado por la entidad estatal encargada, previa declaratoria del incumplimiento del contrato o abandono de la obra;</p> <p>r) <u>m</u>Matrícula inmobiliaria;</p> <p>s) <u>s</u>Cédula catastral;</p>
<p>Artículo 5°. Decisión Administrativa. La entidad estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.</p> <p>Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría municipal, distrital, departamental o nacional, según el caso, con competencia de control fiscal sobre el ente que adopte la decisión, la cual emitirá su concepto fiscal, dentro de los treinta (30) días siguientes a la adopción de la decisión administrativa.</p> <p>Parágrafo 6°. Sin perjuicio de las acciones fiscales, disciplinarias o penales que se desplieguen del desarrollo de las obras de terminación o demolición, la decisión administrativa a la que se refiere el presente parágrafo, por sí misma, no dará lugar a responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal por tratarse de un acto de trámite para mejorar el estado encontrado de la obra.</p>	<p>Artículo 5°. Decisión Administrativa. La entidad estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.</p> <p>Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a <u>la Contraloría municipal, distrital, departamental o nacional, según el caso, con competencia de control fiscal sobre el ente que adopte la decisión, la cual emitirá su concepto fiscal, dentro de los treinta (30) días siguientes a la adopción de la decisión administrativa. La Contraloría General de la República o a las Contralorías Territoriales, para lo de su competencia.</u></p> <p><u>Parágrafo 6°. Sin perjuicio de las acciones fiscales, disciplinarias o penales que se desplieguen del desarrollo de las obras de terminación o demolición, la decisión administrativa a la que se refiere el presente parágrafo, por sí misma, no dará lugar a responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal por tratarse de un acto de trámite para mejorar el estado encontrado de la obra.</u></p>
<p>Artículo 6°. Actuaciones.</p> <p>Parágrafo 1°. Las entidades estatales deberán enviar copia del Registro departamental, municipal, distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales según el caso.</p> <p>Parágrafo 2°. En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales, sin importar la cuantía, los contratistas e interventores deberán allegar la certificación virtual sobre las anotaciones que presenten en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.</p>	<p>Artículo 6°. Actuaciones.</p> <p><u>Para la articulación de los Registros institucionales en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, se deberá enviar informe mensual de las anotaciones a las respectivas Cámaras de Comercio de su jurisdicción, para que sean anexadas al Registro Único de Proponentes (RUP) con el título “otras anotaciones”, de conformidad con lo establecido en el artículo 6°, numeral 6.2 de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.</u> <u>Dicho informe también se enviará al Departamento Nacional de Planeación – DNP, para lo de su competencia.</u></p>

<p>TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES</p>	<p>MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN SENADO</p>
<p>La entidad contratante tendrá en cuenta el cumplimiento de los contratistas licitantes, reflejado en el certificado allegado por los mismos y evaluarán sus antecedentes de acuerdo a la puntuación que para ellos determine la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente -, esta última pondrá a disposición el recurso tecnológico para descargar el certificado del que habla el presente artículo y establecerá la vigencia del mismo.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un término de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará la tarifa a cobrar por el certificado.</p>	<p>Parágrafo 1°. Las entidades estatales deberán <u>garantizar el acceso oportuno y en tiempo real y/o</u> enviar copia del Registro departamental, municipal, distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales según el caso.</p> <p>Parágrafo 2°. En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales, sin importar la cuantía, los contratistas e interventores deberán allegar la certificación virtual sobre las anotaciones que presenten en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas las entidades contratantes en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, deberán tener en cuenta y evaluar las anotaciones vigentes que presenten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, reseñadas en el Registro Único de Proponentes (RUP).</p> <p><u>Durante los procesos de selección objetiva para contratistas de obra o interventores, se descontará hasta tres (3) por ciento de los puntos por cada anotación en los factores de ponderación de calidad, establecido en el literal a) del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.</u></p> <p>La entidad contratante tendrá en cuenta el cumplimiento de los contratistas licitantes, reflejado en el certificado allegado por los mismos y evaluarán sus antecedentes de acuerdo a la puntuación que para ellos determine la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente -, esta última pondrá a disposición el recurso tecnológico para descargar el certificado del que habla el presente artículo y establecerá la vigencia del mismo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un término de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará la tarifa a cobrar por el certificado.</p>
<p>Artículo 7°. Administración. La administración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces, el cual consolidará la información suministrada por las entidades estatales y deberá emitir informe anual sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo y el seguimiento que se ha realizado, el cual deberá ser remitido a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República.</p> <p>Parágrafo 1°. En el informe que presente el Departamento Nacional de Planeación se deberá relacionar con claridad el nombre de los contratistas y sociedades que presenten un mayor número de obras inconclusas en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.</p>	<p>Artículo 7°. Administración. La <u>administración articulación</u> del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces, el cual consolidará la información suministrada por las entidades estatales, <u>de acuerdo a las especificaciones que para ello establezca</u>, y deberá emitir informe anual sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo y el seguimiento que se ha realizado. el cual Este informe deberá ser enviado a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales, <u>entidades que tendrán acceso permanente a la información respectiva.</u></p> <p>Parágrafo 1°. En el informe que presente el Departamento Nacional de Planeación se <u>La Contraloría General de la República</u> deberá relacionar con claridad el nombre de <u>los contratistas y sociedades las personas naturales y/o jurídicas</u> que presenten <u>un mayor número de</u> obras inconclusas en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.</p>
<p>Artículo 8°. Divulgación. El Registro de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general.</p> <p>Parágrafo 1°. Para su implementación, los entes territoriales y las entidades públicas dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet para facilitar su consulta y divulgación.</p>	<p>Artículo 8° Divulgación. El Registro <u>Nacional</u> de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general.</p> <p>Parágrafo 1°. <u>Este Registro con la información relacionada deberá ser publicado en la página web de cada entidad. Para esta función, su implementación, los entes territoriales y las entidades públicas las entidades esta-</u></p>

TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES	MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p>Parágrafo 2° El Gobierno nacional establecerá los canales de comunicación que a su vez dispondrán los ciudadanos en ejercicio del control social para advertir la existencia de obras inconclusas.</p>	<p>tales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet para facilitar su consulta y divulgación, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional establecerá los canales de comunicación que a su vez dispondrán los ciudadanos en ejercicio del control social, para advertir la existencia de nuevas obras inconclusas.</p>
<p>Artículo 9°. Responsables. Parágrafo 1°. El incumplimiento de ordenar la creación de Registro de las Obras Civiles Inconclusas, iniciar la correspondiente intervención de las obras allí suscritas y el incumplimiento de demás obligaciones en los tiempos que la misma establece, constituye falta disciplinaria según lo establecido en la Ley 1952 de 2019.</p> <p>Parágrafo 2°. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o los entes de control, deberán incluir la respectiva documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles inconclusas a los procesos fiscales, disciplinarios o sancionatorios, contemplados en las Leyes 80 de 1993, 734 de 2002, 1474 de 2011; sus normas modificatorias o las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia; que se adelanten sobre obras civiles motivo de investigación consignadas en el Registro.</p>	<p>Artículo 9°. Responsables. Parágrafo 1°. El incumplimiento de ordenar la creación de Registro de las Obras Civiles Inconclusas, iniciar la correspondiente intervención de las obras allí suscritas y el incumplimiento de demás obligaciones en los tiempos que la misma establece, constituye falta disciplinaria según lo establecido en la Ley 734 de 2002 hasta que sea derogada y 1952 de 2019.</p> <p>Parágrafo 2°. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o los entes de control, deberán incluir la respectiva documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles inconclusas a los procesos fiscales, disciplinarios o sancionatorios, contemplados en las Leyes 80 de 1993, 734 de 2002 hasta que sea derogada, 1952 de 2019 y 1474 de 2011; sus normas modificatorias o las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia; que se adelanten sobre obras civiles motivo de investigación consignadas en el Registro.</p>
<p>Artículo 10. Prevención. Ordénese al Departamento Nacional de Planeación crear un sistema de evaluación de alertas tempranas para que las entidades estatales identifiquen con rapidez aquellas obras que están en riesgo de quedar inconclusas o abandonadas y efectuar medidas preventivas para salvaguardar dicha inversión.</p>	<p>Artículo 10. Prevención. Ordénese al Departamento Nacional de Planeación crear un sistema o metodología de evaluación de alertas tempranas para que las entidades estatales identifiquen con rapidez aquellas obras que están en riesgo de quedar inconclusas o abandonadas y efectuar medidas preventivas para salvaguardar dicha inversión.</p>
<p>Artículo 11. Planeación. La secretaría, departamento u oficina de planeación o quien haga sus veces podrán presentar en el plan nacional, departamental, distrital o municipal de desarrollo, según sea el caso, una estrategia o medida de atención para determinar la intervención física de terminación o demolición de aquellas obras que figuren en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas durante la vigencia del plan, dando énfasis a las obras que más tiempo llevan en el informe sin ser intervenidas; de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente en cada vigencia.</p> <p>Parágrafo. La discusión e inclusión del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en los Planes de Desarrollo de que trata el presente artículo, sin perjuicio de su autonomía, será facultad del Consejo Nacional de Planeación y los consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, de conformidad con lo establecido en la Ley 152 de 194.</p>	<p>Artículo 11. Planeación. La secretaría, departamento u oficina de planeación o quien haga sus veces podrán presentar en el plan nacional, departamental, distrital o municipal de desarrollo, según sea el caso, una estrategia o medida de atención para determinar la intervención física de terminación o demolición de aquellas obras que figuren en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas durante la vigencia del plan, dando énfasis a las obras que más tiempo llevan en el informe sin ser intervenidas, de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente en cada vigencia.</p> <p>Parágrafo 1°. Las medidas o estrategias de atención a las obras civiles inconclusas discusión e inclusión del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en los Planes de Desarrollo del orden nacional y territorial de que trata el presente artículo, sin perjuicio de su autonomía, será facultad del formulador del plan Consejo Nacional de Planeación y los consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital, o municipal, de conformidad con lo establecido en la Ley 152 de 194 1994, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.</p>
<p>Artículo 12. Cancelación del registro. Cada año dentro del plazo de actualización del Registro Nacional de Obras Inconclusas, la entidad estatal correspondiente ordenará la cancelación de la anotación de la obra respectiva, cuando se constate que la misma ha sido finalizada y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra, y en la que se incluirá la verificación sobre el cierre financiero.</p>	<p>Artículo 12. Cancelación del registro. Cada año Dentro del plazo de actualización del Registro Nacional de Obras Inconclusas, la entidad estatal correspondiente ordenará la cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Único de Proponentes (RUP), cuando se constate que la misma ha sido finalizada y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra, y en la que se incluirá la verificación sobre el cierre financiero.</p>

TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES	MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
Artículo 13. Impacto Fiscal. Las entidades estatales para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente ley, deberán en el marco de su capacidad presupuestal, disponer de las partidas pertinentes necesarias.	Artículo 13. Impacto Fiscal. Las entidades estatales para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente ley, deberán podrán en el marco de su capacidad presupuestal, disponer de las partidas pertinentes necesarias.
Artículo 15. Registro Especial: Se podrán incorporar al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento bajo las siguientes condiciones: La decisión de incorporar las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas será tomada por la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro, cuando cumpla las condiciones mencionadas en el presente artículo y/o cuando lo considere necesario para salvaguardar.	Artículo 15. Registro Especial. Se podrán incorporar al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento bajo las siguientes condiciones: La decisión de incorporar las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas será tomada por la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro, cuando cumpla las condiciones mencionadas en el presente artículo y/o cuando lo considere necesario para salvaguardar la inversión.
Artículo 16. Se podrá efectuar el levantamiento del registro de las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento cuando la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro certifique lo siguiente:	Artículo 16. Se podrá levantar la anotación efectuar el levantamiento del registro de las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento, cuando la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro de Obras Civiles Inconclusas certifique lo siguiente:

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la honorable Comisión Sexta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 270 de 2019 Senado, 025 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones*, el cual se presenta con modificaciones en el articulado.

Firma el honorable Senador,



HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2019 SENADO, 025 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano y ordenar que en él se incorpore la identificación de aquellas construidas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica, física como financiera; y que propende porque se defina su terminación, demolición o en general las acciones requeridas para definir su destinación definitiva.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Obra Civil Inconclusa:** Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, sin que al término de la intervención física o de la relación contractual,

aquella haya concluido de manera satisfactoria para el interés general y para el definido por la entidad estatal que contribuye a su financiación.

- b) **Registro de Obras Civiles Inconclusas:** Es el inventario actualizado de obras civiles que, en los distintos órdenes territoriales y/o entidades estatales, no se encuentran concluidas, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales, el cual deberá ser parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad.

Artículo 3°. Creación. Créese el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, el cual estará compuesto por el Registro que elaboren las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales, de las obras civiles inconclusas de su jurisdicción; dichas entidades deberán realizar el seguimiento y actualización del Registro con el fin de establecer la realidad respecto de la condición técnica, física y financiera de aquellas.

Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el marco de sus competencias, como entidad rectora de la política pública de eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado en los procesos de contratación, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, podrá participar en la elaboración del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas aportando la información de los contratos de obra pública que se encuentren registrados en el Sistema de Contratación Pública a fin de poner en funcionamiento el respectivo Registro.

La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, así como las respectivas Cámaras de Comercio, podrán participar desde sus competencias en la elaboración del Registro.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales contarán con un término preteritorio de un año, contado a partir de la entrada en

vigencia de la presente ley para realizar el Registro de las Obras Civiles Inconclusas de su jurisdicción.

Parágrafo 3°. Las entidades estatales tendrán un plazo máximo de cinco (5) meses luego de terminada cada vigencia fiscal, para realizar la actualización del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y notificar al Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces de todas las novedades que se presenten para su respectiva consulta y divulgación.

Artículo 4° *Contenido*. En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:

- a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;
- b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;
- c) Nombre de los contratistas, consultores, interventores y demás personas, naturales y/o jurídicas, que directa o indirectamente estuvieron relacionados con la financiación y/o ejecución del proyecto;
- d) Clase de obra;
- e) Ubicación geográfica;
- f) Área del predio;
- g) Planos aprobados por la autoridad competente;
- h) Licencias de construcción y ambientales;
- i) Área contratada;
- j) Área total construida al momento de incluirla en el Registro y porcentaje de avance final de la obra;
- k) Presupuesto original de la obra;
- l) Informe final presentado por el interventor del proyecto;
- m) Contratos celebrados para la construcción o continuación de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, así como las pólizas y contratos de seguros y reaseguros, donde se informe si se hicieron efectivas o no las garantías de amparo;
- n) Razones técnicas y/o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa;
- ñ) Pagos efectuados;
- o) Procesos y/o responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa;
- p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación;
- q) Actas de reunión o notificaciones realizadas al contratista responsable por la ejecución de la obra en donde se evidencie el seguimiento o conciliación efectuado por la entidad estatal encargada, previa declaratoria del incumplimiento del contrato o abandono de la obra;
- r) Matrícula inmobiliaria;
- s) Cédula catastral;
- t) Si la obra civil inconclusa fue financiada mediante el Sistema General de Regalías se anexará copia del proyecto original, de las

enmendaduras, adiciones y observaciones emitidas por Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Parágrafo. 1°. El Gobierno nacional reglamentará la forma de identificación de cada una de las obras inconclusas estableciendo un código alfanumérico.

Artículo 5° *Decisión Administrativa*. La entidad estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 1°. En materia administrativa, las entidades estatales deberán contar con el concepto jurídico, técnico y financiero de parte del área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa para determinar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos jurídicos se debe tener en cuenta el fallo correspondiente para la terminación o demolición de la obra.

Parágrafo 3°. La demolición solo podrá ser ordenada en casos de ruina o grave amenaza a los derechos fundamentales o colectivos, debidamente evaluada. Esa determinación deberá ser adoptada, mediante acto administrativo por el representante legal de la entidad a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.

Parágrafo 4°. Para determinar la viabilidad técnica, financiera y jurídica de terminar o demoler la obra inconclusa, las entidades territoriales y estatales, deberán solicitar previamente el diagnóstico, informe y evaluación al área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa.

Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría General de la República o a las Contralorías Territoriales, para lo de su competencia.

Artículo 6° *Actuaciones*. En todas las entidades estatales, a instancia de la secretaría, departamento u oficina de planeación, según el caso, funcionará el Registro departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales de las Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de obras Inconclusas.

Para la articulación de los Registros institucionales en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, se deberá enviar informe mensual de las anotaciones a las respectivas Cámaras de Comercio de su jurisdicción, para que sean anexadas al Registro Único de Proponentes –(RUP) con el título “otras anotaciones”, de conformidad con lo establecido en el artículo 6°, numeral 6.2 de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.

Dicho informe también se enviará al Departamento Nacional de Planeación (DNP) para lo de su competencia.

Parágrafo 1°. Las entidades estatales deberán garantizar el acceso oportuno y en tiempo real y/o enviar copia del Registro departamental, municipal, distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General

de la Nación y Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales según el caso.

Parágrafo 2°. En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales, sin importar la cuantía, las entidades contratantes en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, deberán tener en cuenta y evaluar las anotaciones vigentes que presenten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, reseñadas en el Registro Único de Proponentes (RUP).

Durante los procesos de selección objetiva para contratistas de obra o interventores, se descontará hasta tres (3) por ciento de los puntos por cada anotación en los factores de ponderación de calidad, establecido en el literal a) del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.

Artículo 7° *Administración*. La articulación del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces, el cual consolidará la información suministrada por las entidades estatales, de acuerdo a las especificaciones que para ello establezca, y deberá emitir informe anual sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo y el seguimiento que se ha realizado. Este informe deberá ser enviado a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales, entidades que tendrán acceso permanente a la información respectiva.

Parágrafo 1°. La Contraloría General de la República deberá relacionar con claridad el nombre de las personas naturales y/o jurídicas que presenten un mayor número de obras inconclusas en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Artículo 8° *Divulgación*. El Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general.

Parágrafo 1°. Este Registro con la información relacionada deberá ser publicado en la página web de cada entidad. Para esta función, las entidades estatales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet para facilitar su consulta y divulgación, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.

Parágrafo 2° El Gobierno nacional establecerá los canales de comunicación que a su vez dispondrán los ciudadanos en ejercicio del control social, para advertir la existencia de nuevas obras inconclusas.

Artículo 9° *Responsables*. Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes, gerentes, directores y demás representantes legales de entidades estatales, en cualquiera sus esferas nacionales o territoriales, y de quien dependa la toma de decisiones sobre la materia.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de ordenar la creación de Registro de las Obras Civiles Inconclusas, iniciar la correspondiente intervención de las obras allí suscritas y el incumplimiento de demás obligaciones en los tiempos que la misma establece, constituye falta disciplinaria según lo establecido en la Ley 734 de 2002 hasta que sea derogada y 1952 de 2019.

Parágrafo 2°. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o los entes de control, deberán incluir la respectiva documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles inconclusas a los procesos fiscales, disciplinarios o sancionatorios, contemplados en las Leyes 80 de 1993, 734 de 2002 hasta que sea derogada, 1952 de 2019 y 1474 de 2011; sus normas modificatorias o las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia; que se adelanten sobre obras civiles motivo de investigación consignadas en el Registro.

Igualmente, el acto administrativo que declare el incumplimiento, caducidad y/o terminación unilateral del contrato de obra, tendrá en cuenta en su parte motiva, la documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Artículo 10. *Prevención*. Ordénesse al Departamento Nacional de Planeación crear un sistema o metodología de evaluación de alertas tempranas para que las entidades estatales identifiquen con rapidez aquellas obras que están en riesgo de quedar inconclusas o abandonadas y efectuar medidas preventivas para salvaguardar dicha inversión.

Artículo 11. *Planeación*. La secretaría, departamento u oficina de planeación o quien haga sus veces podrá presentar en el plan nacional, departamental, distrital o municipal de desarrollo, según sea el caso, una estrategia o medida de atención para determinar la intervención física de terminación o demolición de aquellas obras que figuren en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas durante la vigencia del plan, dando énfasis a las obras que más tiempo llevan en el informe sin ser intervenidas, de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente en cada vigencia.

Parágrafo 1°. Las medidas o estrategias de atención a las obras civiles inconclusas en los planes de desarrollo del orden nacional y territorial de que trata el presente artículo, sin perjuicio de su autonomía, será facultad del formulador del plan, de conformidad con lo establecido en la Ley 152 de 1994, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.

Artículo 12. *Cancelación del registro*. Dentro del plazo de actualización del Registro Nacional de Obras Inconclusas, la entidad estatal correspondiente ordenará la cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Único de Proponentes (RUP), cuando se constate que la misma ha sido finalizada y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra, y en la que se incluirá la verificación sobre el cierre financiero.

De igual modo, a petición de parte puede solicitarse la cancelación de la anotación respectiva cuando se constate que la obra ha sido finalizada y se encuentra

suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra.

Artículo 13. *Impacto Fiscal.* Las entidades estatales para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente ley, podrán en el marco de su capacidad presupuestal, disponer de las partidas pertinentes necesarias.

Artículo 14. Con base en la información del Registro Nacional de que trata la presente ley, las respectivas secretarías de salud y gobierno de los entes territoriales, o quien haga sus veces, deberán adelantar las gestiones necesarias para evitar que estas infraestructuras puedan convertirse en focos de insalubridad e inseguridad.

Artículo 15. *Registro Especial.* Se podrán incorporar al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento bajo las siguientes condiciones:

- a) Obra civil terminada cuyo contrato no ha sido liquidado y no se encuentra en funcionamiento.
- b) Obra civil terminada que no se ha recibido a satisfacción con la respectiva firma del interventor y no se encuentra en funcionamiento.
- c) Obra civil terminada sobre la cual curse proceso disciplinario, fiscal o penal y no se encuentra en funcionamiento.
- d) Obra civil terminada sobre la cual curse acción de tutela o de cumplimiento y no se encuentra en funcionamiento.
- e) Obra civil terminada sobre la cual curse orden de demolición y no se encuentra en funcionamiento.
- f) Obra civil terminada que no ha entrado en funcionamiento después de cinco (5) años de haberse liquidado el contrato y recibido a satisfacción con la respectiva firma del interventor.
- g) Obra civil terminada que presente fallas físicas y estructurales con posibilidad de daño o derrumbe y que no se encuentre en funcionamiento.
- h) Obra civil terminada que se está empleando para un fin diferente para el cual fue construida.

La decisión de incorporar las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas será tomada por la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro, cuando cumpla las condiciones mencionadas en el presente artículo y/o cuando lo considere necesario para salvaguardar la inversión.

Artículo 16. Se podrá levantar la anotación de las obras civiles terminadas que no se encuentran en funcionamiento, cuando la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro de Obras Civiles Inconclusas certifique lo siguiente:

- a) Acta del proceso de liquidación del contrato debidamente firmada por las partes.

- b) Firma del interventor de la obra que certifique la entrega a satisfacción.
- c) Fallo o sentencia del proceso disciplinario, fiscal, penal o administrativo que curse sobre la obra.
- d) Oficio remitido al Juez que ordenó la acción de tutela o acción de cumplimiento donde se notifique de lo acatado.
- e) Oficio que certifique la demolición del bien inmueble y el retiro de todo material o escombros del área de demolición.
- f) Partidas presupuestales que garanticen la puesta en funcionamiento del bien inmueble.
- g) Concepto emitido por un experto en obra que valore las condiciones físicas y estructurales de la construcción; y la asignación de las partidas presupuestales que garanticen la rehabilitación de la obra.
- h) Oficio remitido a los Ministros, Gerentes, Presidentes, Directores, Superintendentes, Gobernadores, Alcaldes, Gerentes, Directores y demás representantes legales de entidades estatales donde se notifique del uso indebido del bien inmueble en mención. El mismo oficio se deberá remitir a la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República y demás órganos de control para poner a su conocimiento el uso indebido del bien inmueble y adelante las investigaciones pertinentes.

Se deberán anexar al número de registro los soportes anteriormente citados para efectuar el respectivo levantamiento de la anotación.

Artículo 17. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2019 SENADO

por medio del cual se crean los observatorios económicos de información estadística para el desarrollo económico regional.

Con fundamento en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y de acuerdo a las disposiciones de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, así como de los artículos 153 y 156 de la misma ley, en mi calidad de ponente del presente proyecto de ley pongo a consideración este documento de ponencia como aparece a continuación.

I. Antecedentes del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 084 de 2019 Senado, “*por medio del cual se crean los observatorios económicos de información estadística para el desarrollo económico regional*” es de iniciativa legislativa, contemplado en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, su autor es el Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, radicado en la Secretaría General de Senado el día 31 de julio de 2019, publicado el 9 de agosto en la *Gaceta del Congreso* número 732 de 2019.

II. Estructura del proyecto de ley

Está compuesto por 11 artículos incluida su vigencia, la correspondiente exposición de motivos y el contenido de la materia.

El artículo 1° establece el objeto de la ley, a través del cual expresa la voluntad y necesidad de crear los observatorios económicos para el desarrollo económico regional, en el entendido de una reducción de impactos negativos, ocasionados por la falta de estadísticas para la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales.

El artículo 2° expresa la definición de observatorio económico, a la luz del proyecto de ley mencionado, así como su incorporación en el Sistema de Cuentas Nacionales a través de su articulación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El artículo 3° establece las funciones de los observatorios económicos, en 12 literales específicos, y un párrafo de disposiciones para el Gobierno nacional.

El artículo 4° expresa el mecanismo de administración, a través del cual asiste a los gobernadores de cada departamento ser los presidentes y máximos administradores de los observatorios económicos y designarán el personal idóneo respectivo para cubrir las funciones pertinentes.

En el artículo 5° se expresa la presencia de los centros de formación superior para que desarrollen un trabajo conjunto con las gobernaciones en materia de capacitación y consulta, su actividad será *ad honórem*.

El artículo 6° establece la contratación de jóvenes recién egresados de programas de educación superior para formar parte de los observatorios económicos. Se hará por convocatoria y concurso.

El artículo 7° establece la función de las alcaldías respecto de la recolección y tratamiento de datos estadísticos. Así mismo, la presencia de las universidades para la capacitación del entorno.

El artículo 8° establece la función del DANE como máximo representante de los observatorios estadísticos en el marco de la dirección del y formulación del esquema de producción estadística.

El artículo 9° crea el comité consultivo de los observatorios económicos regionales.

Finalmente, los artículos 10 y 11 versan sobre la reglamentación y vigencia de la ley.

III. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley sobre el que trata la presente ponencia está enmarcado en la necesidad de robustecer el mecanismo de recolección, tratamiento e interpretación de estadísticas económicas que en el entorno regional sirven de base constitutiva de decisiones de carácter técnico fundamentadas en el desarrollo territorial. De igual forma, busca fortalecer la presencia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en los territorios, a fin de actuar como medios idóneos para la observación estadística, cuyo insumo hace parte de las fuentes de información del DANE para la consolidación de informes y encuestas territoriales de desarrollo económico.

Los observatorios económicos han existido como iniciativa de los entes territoriales, pero su función queda limitada por la falta de coordinación administrativa, desinterés por la medición económica, subutilización de la información estadística disponible, desconocimiento de procesos analíticos de datos, entre otras carencias que interfieren en la formación robusta de un sistema de datos confiable.

IV. Consideraciones del ponente

Nos ubicamos en un contexto donde la información se ha convertido en un motor de desarrollo en el ámbito socioeconómico, lo cual permite analizar en tiempo real las fluctuaciones del producto, el comportamiento de la demanda, la velocidad de transacciones diarias, el comportamiento de la industria, las restricciones de los sectores económicos, las brechas de ingreso y producto en la economía nacional y el entorno internacional.

Resulta de suma importancia articular procesos de producción de información estructurados que permitan una mayor productividad de los factores, así como un acoplamiento a las relaciones de intercambio que surgen de las negociaciones internas de mejora continua.

Desde las observaciones generales del desarrollo, hasta las observaciones necesarias para la implementación de procesos de economía regional, los datos son de suma importancia para elaborar proyecciones que permitan identificar tendencias de crecimiento económico y sus efectos sobre la población. El evento de carencias de información debilita la toma de decisiones acertadas, afectando el ciclo económico de un municipio, una ciudad, un departamento y un país, máxime cuando en la mayoría de los casos, expresamos la información estadística como un método que no preocupa más allá de las necesidades de corto plazo para un gobierno.

En este orden de ideas, la postura sobre la base constructiva de un Estado moderno debe desarrollarse a través de estrategias de “interconexión programada” de datos para habilitar sus contenidos a redes de conocimiento a través de las cuales la creación de valor agregado permita adaptar las posibilidades de bienestar como una mejora continua para la población.

Ahora bien, el Estado posee capacidades para operar en armonía con los mandatos constitucionales de los que se reviste, no obstante, debe desarrollar la forma más eficiente de implementación de tales capacidades en beneficio de la sociedad, esto es, aprovechar al máximo la condición de proveedor de bienestar y extender redes de conocimiento que le permitan reducir el costo de oportunidad entre ser un Estado Eficiente o por el contrario, ser un Estado excesivamente burocrático incapaz de mantener diálogos con la población en función del fortalecimiento institucional y democrático, en ausencia parcial o total de fuentes de información que permitan a la ciudadanía cuestionar las acciones estatales y al Estado medir el impacto que sobre la población tienen las decisiones de política pública entre uno y otro periodo.

De acuerdo a lo anterior, los estudios sobre estadísticas económicas en los países, han tendido a ser pocos, pero en su mayoría, demuestran un equilibrio sano entre el pensar y el actuar del Estado, toda vez que permite un escenario de transparencia a través

del cual la democracia puede fortalecer sus lazos de interacción con los gobiernos, esto es, un Estado que se compromete a configurar bases de información confiable sobre su actuar, será sujeto de transparencia y permitirá que los electores juzguen adecuadamente el proceder de las decisiones. No obstante, las estadísticas resultan convirtiéndose paradójicamente en un dominio preferencial sobre la información, es decir, las asimetrías siempre estarán presentes.

Para el caso de análisis sometemos una definición sobre lo que es la capacidad estadística y su importancia para la política económica como sigue:

La capacidad estadística se define como la existencia de los atributos o recursos necesarios para generar de manera sostenida datos estadísticos relevantes y de calidad, y para difundirlos adecuada y oportunamente. Esta definición surge de la noción general de “capacidad estatal”, específicamente aplicada al Sistema Estadístico Nacional (SEN) de un país. Implica tanto contar con suficientes recursos humanos y presupuestarios, y con un marco institucional que asegure la autonomía de la Oficina Nacional Estadística (ONE) y su rol coordinador del SEN. [Martín A., 2016, p. 7].

En lo que respecta a la capacidad estadística, se entiende el alto valor agregado que ofrece al desarrollo de los países en función de los componentes de información disponible, administración del Sistema de Cuentas Nacionales, reducción de asimetrías y reducción de costos de transacción derivados de un modelo administrativo eficiente. Así las cosas, para el Estado implica una fuente inagotable de consulta a través de la cual expone sus propósitos de la forma más clara respecto de las políticas de gobierno para el desarrollo económico de la nación.

Reducir las estadísticas a simples interpretaciones de uso cotidiano con el fin de ganar popularidad entre los electores, resulta paradójico, pues los eventos asociados al conjunto de información agregada de un país van más allá de meras interpretaciones ocasionales; es decir, los datos y su uso, difieren sustancialmente de interpretaciones a título personal, pudiendo corromper la veracidad de la información disponible.

Por lo tanto, las estadísticas son la forma de interpretar los recursos disponibles en formato numérico para la toma de decisiones por parte de quienes tienen el poder para hacerlo. En el mismo sentido, las estadísticas permiten al Estado confrontar efectos negativos del *trade-off* público.

Contar con información estadística oportuna y de calidad puede ser útil para los gobiernos por distintas razones que han sido enumeradas previamente. Entre ellas figuran: mejorar la formulación, la implementación y la evaluación de políticas públicas; conocer y controlar el territorio y la sociedad que gobiernan; contar con información útil en la negociación con otros actores; monitorear el desempeño de la burocracia; mejorar su vinculación con actores internacionales [...] (Martín A., 2016, p. 50).

Recalcar la importancia de las estadísticas para el desarrollo regional es una condición permanente en el fortalecimiento de la información con carácter técnico para la toma de decisiones. Es decir, aplica el

principio de eficiencia de las políticas públicas cuando se reducen las asimetrías entre los datos consultados.

Para la Comisión Económica de América Latina y el Caribe, la producción de estadísticas siempre será un paso importante para el desarrollo económico, una de sus mayores recomendaciones es invertir más en mejores decisiones, recomienda, además, ampliar la frontera de producción de datos ambientales para el desarrollo sostenible.

Para la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas, los pilares de un buen desarrollo económico se fundamentan en datos económicos, ambientales, demográficos y de comercio, en sus reuniones anuales, desarrolla puntos neurálgicos sobre la pertinencia de datos oficiales, abiertos para una mejor interpretación de las comunicaciones económicas en el mundo.

Por otro lado, para la OCDE, la producción de estadísticas y a la existencia de un acervo de datos para el crecimiento económico y el desarrollo, representa la posibilidad de ampliar las agendas de gobierno en la ejecución de políticas públicas articuladas, mejor enfocadas y con una aplicación a los objetivos de desarrollo sostenible.

Ahora bien, en Colombia, estamos frente a uno de los componentes más importantes de nuestra economía, consiste en la producción de datos para el desarrollo, que le apuesta a la medición de las condiciones sociales, comerciales, sostenibilidad, de inversión, cambio productivo y acoplamientos de mediano y largo plazo para la tendencia de crecimiento en la región, de ahí que el Departamento de Estadística tenga la necesidad de ampliar su rango de operación regional, permitiendo la elaboración, publicación y estudio de informes con base en una fuerte estructura de datos. Las regiones tomarán mejores decisiones de gasto y las inversiones se verán mejor acopladas a los procesos de cambio endógeno con objetivos de articulación sistemática.

Existe una obligación respecto del desarrollo de datos, un compromiso mundial sobre la medición del desarrollo para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, no obstante, la exigencia técnica y el costo de asumir tal compromiso ha dejado de ser una responsabilidad asumida solamente por Estado y se ha expandido a los términos de participación del sector privado.

En el ámbito regional, la producción de estadísticas está rezagada, el cumplimiento de tal responsabilidad está supeditado a la elaboración de informes que carecen de indicadores de seguimiento a la actividad económica y la acomodación de criterios subjetivos que no competen al marco técnico está sobrevalorada por los gobiernos territoriales. De ahí que coexistan círculos viciosos de decisiones equivocadas que socaban la efectividad de una política pública eficiente.

“El objetivo principal del SCN consiste en ofrecer un marco conceptual y contable completo que pueda utilizarse para crear una base de datos macroeconómicos adecuada para el análisis y la evaluación de los resultados de una economía. La existencia de esta base de datos es un requisito previo para la formulación racional de las políticas y para la

toma de decisiones” (Cepal, 2008, Sistema de Cuentas Nacionales 2008, p. 6.).

En el párrafo anterior se destaca la consecuencia de un Sistema de Cuentas Nacionales en la toma de decisiones a partir de la formulación racional de la políticas, consecuencia que parece no estar desarrollada al interior de instituciones que deben corresponder al acervo de datos sobre la medición de su economía, de ahí que existan brechas de interpretación de indicadores, datos no confiables, ajustes sobrevalorados y una técnica de elaboración estadística desarticulada con el entorno nacional.

V. El Sistema de Cuentas Nacionales en Colombia

El DANE elabora desde el año 1970 las Cuentas Nacionales de Colombia, adoptando para tal propósito las recomendaciones metodológicas emitidas por las Naciones Unidas con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 y de 2008. El Sistema de Cuentas Nacionales es un conjunto coherente e integrado de cuentas macroeconómicas, balances y cuadros, basados en un conjunto de conceptos y definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptadas internacionalmente. Su objetivo principal es proporcionar una base de datos macroeconómicos adecuada para el análisis y la evaluación de los resultados de la economía.

Las cuentas se realizan a nivel anual y trimestral, lo cual permite un seguimiento periódico de la actividad económica del país. Como complemento, y utilizando el mismo marco de referencia conceptual y metodológico, se desarrollan las cuentas Departamentales y las Satélites, constituidas estas últimas por las ambientales, de turismo, de cultura, de salud y seguridad social, del trabajo no remunerado y de la agroindustria. [DNP 2019].

Desde 1953 con el SNC, el Banco de la República desarrollaría la actividad estadística nacional hasta el año 1982 cuando el DANE se encarga de desarrollar las funciones propias de las cuentas nacionales. En adelante, el Sistema de Cuentas Nacionales tendría una evolución hasta llegar en 2008 presentar su más grande cambio, ajustado a los estándares internacionales desarrollado por la ONU. Los cuatro ajustes (SCN1953, SCN1968, SCN1998, SCN2008) permitieron que para 2008, el DANE incorporara las cuentas departamentales y el indicador de importancia económica municipal; este último a partir de 2013.

Finalmente, hoy la cobertura del Sistema de Cuentas Nacionales responde a una metodología articulada en términos internacionales que brinda a la capacidad técnica y operativa del DANE las herramientas a través de las cuales ejerce un alto desempeño en la consolidación estadística nacional. En el Cuadro 01 se observa la cobertura de acuerdo a la metodología de cuantas nacionales.

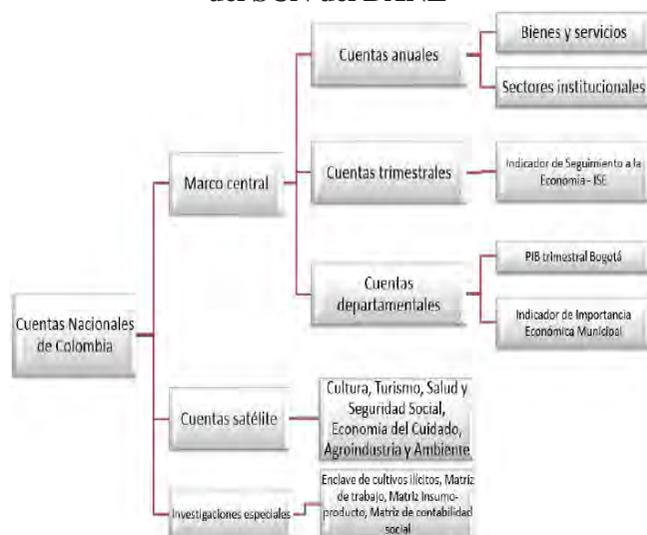
La reingeniería el SCN por el DANE con una nueva metodología y año base

En el año 2013, el DANE emprendió los primeros trabajos con miras a establecer un nuevo año base de las Cuentas Nacionales, de conformidad con las recomendaciones internacionales, apoyado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el

seguimiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Si bien, con la base 2005, se había introducido una actualización importante en el cálculo de las cuentas en volumen, al introducir la técnica de encadenamiento, que permite una actualización paulatina de los cambios en las estructuras de producción; faltaba todavía introducir otros cambios importantes recomendados en el **Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008**, tales como el tratamiento renovado de los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI), la investigación y desarrollo (como formación de capital) y los productos en proceso, el cálculo explícito de la economía no observada, ajustes en la clasificación institucional del sector financiero, profundización en el tratamiento de los seguros sociales, en particular la parte relativa a las pensiones, el proceso de acercamiento hacia las estadísticas de Finanzas Públicas y las mejoras que podían darse por la mayor disponibilidad de fuentes de información [...] *Cuentas Nacionales de Colombia base 2018. DANE, mayo de 2018.*

Cuadro 01. Estructura en la cobertura del SCN del DANE



Fuente: Evaluación del SCN en Colombia. Cepal 2015.

Con el nuevo año base 2015, el DANE ofrece una reingeniería de los procesos de seguimiento a la economía nacional, a través de cambios sustanciales en la estructura de medición de los agregados económicos, al tiempo que vincula otros sectores económicos como el financiero, el tecnológico, la I+D, las finanzas públicas, seguros, entre otros. Sobresale la mayor disponibilidad de información, sobre todo en estadísticas públicas.

Estos cambios han hecho posible que hoy Colombia cuente con un SCN robusto que a través de los cambios desde 1953, se establece como un conjunto ordenado de metodologías de encadenamiento que permiten un mayor flujo de información estadística, al tiempo que acelera los procesos de medición de la economía nacional. Dentro de los cambios realizados, se encuentran:

- a) Revisión e inclusión de las recomendaciones internacionales propuestas por el SCN 2008, en lo relacionado con la ampliación del ámbito de medición de los sectores y subsectores institucionales, incluyendo explícitamente las mediciones del sector de instituciones

sin fines de lucro al servicio de los hogares y de los subsectores de este tipo de unidades institucionales que pertenecen a los sectores gobierno general, sociedades financieras y no financieras;

- b) Ampliación y contextualización de la medición de las actividades financieras, al incluir en el ámbito de las cuentas, nuevos servicios asociados con las innovaciones en los mercados financieros, los servicios prestados, los instrumentos diseñados y el aseguramiento. Con ello, se amplía la representación de los subsectores estudiados y la acogida de las recomendaciones orientadas a lograr una mayor precisión en el cálculo de los SIFMI, conforme las recomendaciones internacionales, utilizando el método de la tasa media como tasa de referencia;
- c) En la base 2015 se presentan mediciones explícitas de las actividades directas y asociadas de investigación y desarrollo (I+D), así como de la formación bruta de capital generada por su creación y disposición para uso final;
- d) Se ha avanzado en la adopción y armonización de las mediciones económicas en los campos de aplicación de recomendaciones internacionales específicas como las de finanzas públicas (precisando mejor las actividades de gobierno y sociedades públicas), balanza de pagos y estadísticas financieras;
- e) En los cálculos de las actividades agropecuarias y del sector de construcción se han incorporado mediciones explícitas de los bienes en proceso y de los trabajos en curso; así mismo, se ha incorporado una valoración de los servicios de capital en la producción asociada con la inversión en los cultivos de tardío rendimiento;
- f) Se han implementado las revisiones más recientes de las clasificaciones internacionales de actividades y productos adaptadas para Colombia. Así, se diseñaron nuevas nomenclaturas que acogen estrictamente los cambios de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de Actividades Económicas bajo la CIIU 4 A.C. y la Clasificación Central de Productos, CPC 2.0 A.C. Como consecuencia, se pudo utilizar mejor la información estadística disponible sobre actividades productivas que anteriormente se utilizaba en términos de productos;
- g) Se implementó un proceso de medición que permitió la identificación de los criterios de exhaustividad estadística, atendiendo estándares internacionales. Como consecuencia de ello, se identificaron los atributos de las fuentes de información que fueron soporte de una estimación explícita realizada por primera vez en Colombia de la Economía No Observada (ENO);
- h) Se fortalecieron los criterios de análisis y arbitraje de la información, mediante el diseño de nuevos procesos de validación y contraste de datos fuente, el primero de ellos, en la etapa inicial de los trabajos de la

Base 2015, investigando y documentando las características y particularidades de funcionamiento de cada uno de los mercados de bienes y servicios cubiertos por las cuentas nacionales y explorando la información contable para calcular y actualizar las estructuras productivas de las diferentes actividades económicas;

- i) Se realizaron algunos cambios en el tratamiento de las unidades institucionales de gobierno en cuanto a los pagos por prestación de servicios profesionales (honorarios) como consumo intermedio, que en las bases anteriores se consideraban remuneración a los asalariados; esto implicó dejar de reconocer a los titulares que ofrecen estos servicios como empleados de las unidades institucionales que los contratan, eliminando una relación laboral que no procede desde el punto de vista legal y económico; para identificarlos como empresas unipersonales independientes o trabajadores propietarios de empresas unipersonales que producen un servicio que venden a las entidades que los contratan;
- j) Se actualizó el tratamiento de la seguridad social en salud con el fin de lograr convergencia con los análisis del Ministerio de Salud y de Protección Social. En la base 2005, se consideraba que el reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) a las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) representaba un aseguramiento de Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) con las EPS; las indemnizaciones en especie entregadas por las EPS se trataban como servicios prestados al Fosyga, que a su vez los transmitía a los afiliados como una prestación de seguridad social en especie;
- k) Se hace la medición explícita de los servicios de apoyo a la agricultura, ganadería, minería e industria, como actividades económicas auxiliares en unos casos y especializadas en otros; otorgando tratamiento de establecimiento a los productores de los servicios generados e identificando las estructuras de costos asociados en los procesos de producción en los cuales participan las unidades institucionales que los prestan.

De acuerdo a lo anterior, se infiere que nuestro SCN es robusto, ha atendido a las recomendaciones internacionales de los organismos de cooperación para el desarrollo y hoy se sitúa en un mayor rango de producción e interpretación de estadísticas acopladas al último año base actualizado 2015.

VI. Conclusiones

El objeto de este proyecto de ley es sacar adelante una iniciativa que provea a los entes territoriales de la capacidad para producir sus propias estadísticas, en aras a la diferenciación del componente económico que rodea la producción. Es así como se hace necesario darle un giro en beneficio del SCN para que el DANE pueda articular procesos dinámicos de transformación estadística en las regiones.

Ahora bien, uno de los supuestos que generan incertidumbre sobre el comportamiento de la economía es aquel que consiste en la brecha de información disponible para la aplicación de políticas al interior de las regiones que les permitan asegurar racionalmente su propio beneficio económico incrementando la capacidad de generación de ingreso per cápita y asociando sus diferentes posibilidades de producción al comportamiento del mercado.

Si las regiones no tienen conocimiento sobre sus indicadores, difícilmente podrán aprovechar los recursos en inversiones eficientes que mejoren la capacidad del Gobierno en la generación de desarrollo económico. Aunque es un proceso de complejidad técnica, no es imposible su desarrollo, por el contrario, estaríamos frente a la posibilidad de adquirir experiencia competitiva en el manejo adecuado de los sectores económicos de cada una de las regiones que componen el territorio nacional.

Así las cosas, esta iniciativa propone adelantar cambios positivos que converjan al SEN en una dinámica favorable para su fortalecimiento.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, rindo **ponencia positiva** para primer debate al **Proyecto de ley número 84 de 2019 Senado**, por medio del cual se crean los observatorios económicos de información estadística para el desarrollo económico regional, con el fin que continúe su tránsito legislativo en la correspondiente Comisión Constitucional.

De los Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Senador de la República
PONENTE.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 84 DE 2019 SENADO

por medio del cual se crean los observatorios económicos de información estadística para el desarrollo económico regional.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación de observatorios económicos para el desarrollo económico de la nación, la vigilancia, seguimiento y control al comportamiento de las principales variables económicas que afectan la economía colombiana y la articulación con los centros estadísticos de producción nacional que desempeñan funciones investigativas para la actualización, recolección y publicación de datos que beneficien la toma de decisiones para la inversión social, productiva y empresarial en Colombia.

Artículo 2°. *Definiciones.* Entiéndase por observatorios económicos los centros especializados de recolección de datos, producción de informes,

publicación de estudios y anuncio de resultados que integran a sus procesos el uso de plataformas de información pública, articulados con el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y que aportan a los centros de estadística nacional insumos para el seguimiento económico al tiempo que complementan la función del Sistema de Cuentas Nacionales con fundamento en la elaboración de información estadística especializada.

Artículo 3°. *Funciones.* Los observatorios económicos de información estadística para el desarrollo económico nacional serán una herramienta de consulta abierta cuya función específica es la recolección de datos estadísticos en cada una de las regiones que conforman la división político administrativa de Colombia y que proveen información de su estructura económica y social para la toma de decisiones de inversión que satisfaga el proceso de desarrollo económico sin afectar las disposiciones legales en materia de cuentas nacionales. Tendrán entre otras:

1. Ser un mecanismo de fortalecimiento del sistema de información estadística en el país cuyo referente es la administración de datos por parte de los gobiernos subnacionales en cabeza de los gobernadores de cada Departamento.
2. Direccionar el modelo de actualización estadística con base en la recolección de datos en materia de: inversión, producción, industria, empleo, población, vivienda, educación, salud, infraestructura, medio ambiente, finanzas públicas, emprendimiento, comercio, entre otras funciones derivadas del acervo estadístico regional.
3. Incentivar el uso de plataformas tecnológicas de comunicación estadística actualizada, de acceso libre por medio de un portal específico en la página web de cada gobernación.
4. Organizar y fortalecer la disponibilidad y uso de información con el fin de garantizar su sostenibilidad en el tiempo, así como de la orientación a la gestión del conocimiento.
5. Generar informes estadísticos periódicos y presentarlos ante cada una de las asambleas departamentales, así como a los consejos y alcaldías municipales. Los mismos deben ser socializados con la población y gremios productivos, productores, empresarios, academia, y todos los interesados en la apropiación de conocimiento económico de su región.
6. Articularse con el Departamento Nacional de Estadística, el Departamento nacional de Planeación, los ministerios de hacienda, Tecnologías de la Información, industria comercio y turismo, transporte, agricultura, medio ambiente, salud, contraloría general de la república, congreso de la República, y demás instituciones que el Gobierno Nacional disponga en la reglamentación de la presente Ley.
7. Ser motores del conocimiento económico regional que dispone del acervo estadístico suficiente para la gestión del conocimiento en

materia de toma de decisiones de inversiones públicas dirigidas desde el Gobierno Nacional para la focalización y eficiencia del gasto en los sectores determinados por su condición y necesidades. Así como de aquellas que derivan del gasto autónomo ejercido por cada gobierno Subnacional.

8. Presentar la información de estado de inversiones ejecutadas con los recursos públicos provenientes de la metodología de aplicación presupuestal dispuestas por la ley al término de cada vigencia fiscal ante el Gobierno Nacional.
9. Vigilar la transparencia de la información estadística reportada por sus bases de datos para dar congruencia a los procesos de planificación territorial de corto, mediano y largo plazo, establecidos en la política de desarrollo económico regional.
10. Promover acciones de cambio que contribuyan a la correcta distribución de inversiones públicas en el ámbito territorial para el desarrollo regional.
11. Ser una fuente de consulta inmediata, útil y confiable para los planes de desarrollo económico con fundamento en los criterios de descentralización nacional.
12. Ser un órgano de consultoría económica en los estudios propuestos por la gobernación de cada Departamento.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional podrá determinar otras funciones específicas en la reglamentación de la presente Ley sin afectar las contempladas en la misma.

Artículo 4°. Administración para su administración los gobernadores ejercerán la presidencia del Observatorio Económico de información estadística para el desarrollo económico y designarán personal idóneo con funciones específicas en la recolección de datos, generación de estadísticas, análisis cuantitativo, consolidación y reporte, los cuales funcionarán al interior de cada una de las secretarías de planeación y desarrollo económico como dependencias agregadas con autonomía y criterio técnico.

Artículo 5°. Las universidades serán subsidiarias de las gobernaciones en cada uno de los observatorios económicos a través de su participación y trabajo conjunto como invitados especiales de consulta y capacitación.

Parágrafo. Sus servicios serán ad honórem y podrán presentar estudiantes de últimos semestres que se encuentren en proceso de práctica o trabajo de grado para recibir el título oficial. Los mismos deberán cumplir el requisito de mantener un promedio igual o superior a 3.7 acumulado y su participación será certificada por la gobernación en calidad de experiencia profesional.

Artículo 6°. Las gobernaciones podrán mediante convocatoria pública contratar jóvenes recién egresados de programas superiores universitarios cuyos promedios se encuentren entre los mejores puntajes para hacer parte de los observatorios económicos de información estadística.

Parágrafo. La convocatoria a que haya lugar destacará por concurso la idoneidad del participante mediante prueba eliminatoria que será aplicada por una Universidad encargada para su proceso.

Artículo 7°. Las alcaldías municipales designarán funcionarios idóneos de su planta administrativa encargados de la presentación de información estadística a los observatorios económicos departamentales derivada de las condiciones económicas de los mismos.

Parágrafo. Las universidades ejercerán la misma función en los municipios, contemplada en el artículo 5° de la presente ley. Sin perjuicio de su función, las alcaldías brindarán el apoyo logístico de desplazamiento y permanencia de estudiantes universitarios y docentes cuando haya lugar a su visita.

Artículo 8°. El Departamento Nacional de Estadística será el máximo representante encargado de dirigir la formulación del esquema de producción de estadísticas en los Departamentos, promoverá la práctica estadística y capacitará a los integrantes de los observatorios económicos.

Artículo 9°. Créese el Comité Consultivo de los Observatorios Económicos, conformado por:

1. El Gobernador del Departamento y/o su delegado.
2. Dos (2) representantes de los Diputados elegidos por la Asamblea.
3. Un (1) representante de la Cámara de comercio
4. El alcalde de la ciudad capital
5. Un (1) delegado en calidad de Rector de las Universidades que tienen presencia en el Departamento elegido por votación.
6. El director administrativo de planeación departamental.
7. Un Delegado del Departamento Nacional de Estadística (DANE).

Parágrafo. El comité consultivo se reunirá una (1) vez por semestre como mínimo y al cierre del año presentará el informe correspondiente al Gobierno nacional y a las comisiones económicas del Congreso de la República.

Artículo 10. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley a partir del sexto mes de su sanción.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley tiene vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores.

De los Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
Senador de la República de Colombia
PONENTE.

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de ley número 84

de 2019 Senado, por medio del cual se crean los observatorios económicos de información estadística para el desarrollo económico regional.


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
 Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de diecinueve (19) folios.


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
 Secretario General
 Comisión III – Senado.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2019 SENADO

por la cual se modifica parcialmente el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 2 de 2019

Señor

DAVID BARGUIL

Presidente

Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 130 de 2019 Senado

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hiciera el pasado 11 de septiembre la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República como ponente, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado al proyecto de ley del asunto.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Objeto de la iniciativa
- III. Justificación del proyecto
- IV. Contenido de la iniciativa
- V. Consideraciones del ponente
- VI. Pliego de modificaciones
- VII. Proposición

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional, iniciativa de los Senadores: Juan Luis Castro Córdoba, Aída Avella Esquivel, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, José Aulo Polo Narváez,

Victoria Sandino Simanca, Alberto Castilla Salazar, Sandra Liliana Ortiz Nova, Iván Marulanda Gómez, Gustavo Bolívar Moreno, Griselda Lobo Silva, Iván Cepeda Castro, Soledad Tamayo Tamayo y John Milton Rodríguez, así como de los Representantes: Fabián Díaz Plata, Katherine Miranda Peña, María José Pizarro Rodríguez, Julián Peinado Ramírez, Gloria Betty Zorro Africano, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Luis Alberto Albán Urbano, César Ortiz Zorro, León Fredy Muñoz Lopera, José Luis Correa López, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos Carreño Marín, Jairo Reinaldo Cala Suárez y César Augusto Pachón Achury, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 830 de 2019.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

El referido proyecto de ley tiene como objetivo adicionar un nuevo numeral en el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor, con el fin de incluir dentro de la información mínima que debe ser garantizada por los productores y proveedores de bienes y servicios, aquella relacionada con los productos que hayan sido genéticamente modificados o contengan Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

Es de señalar que esta modificación se hace para subsanar un vacío jurídico destacado por la propia Corte Constitucional mediante Sentencia C-583/15, con el objetivo último de garantizar el derecho de los consumidores a la información.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Mediante Sentencia C-583/15, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor -, relativo a la información mínima a la que los consumidores deben tener acceso a la hora de adquirir un producto o servicio. Sin embargo, la Corte aplazó la inexecutable del numeral 1.4 de dicho artículo por dos (2) años, con el objetivo de que el Congreso de la República incluyera allí “la información mínima que se exige a productores y proveedores de alimentos, las disposiciones relacionadas con el rotulado o etiquetado de los envases o empaques de alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados (OGM), para consumo humano, así como para la identificación de materias primas que sean o contengan OGM y que se emplean para la fabricación de alimentos para el consumo humano, con el fin de proteger la salud de las personas y los derechos de los consumidores.”¹.

En ese sentido, en la mencionada providencia judicial, la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República a llenar lo que ella misma consideró como un vacío legal que afectaba los derechos de los consumidores a la información. Dado que el plazo de dos (2) años que otorgó la sentencia se venció en el año 2017, el numeral 1.4 se encuentra actualmente por fuera del ordenamiento jurídico, por lo que la presente iniciativa busca cumplir con el espíritu de

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-583/15, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

la parte resolutive de dicha providencia, a fin de proteger a los consumidores colombianos, en este caso mediante la inclusión de un nuevo numeral relativo a la información de los productos que hayan sido genéticamente modificados o que contengan Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

1. Derechos de los consumidores

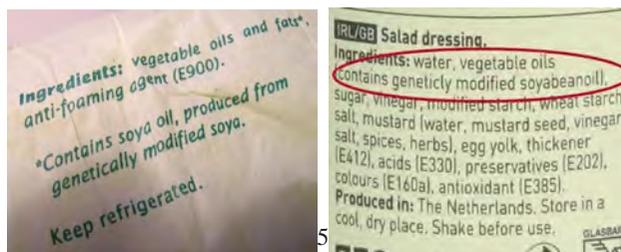
El artículo 78 de la Constitución Política de 1991 establece que “la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.”.

Por su parte, la Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor -, en particular el artículo 24, regula lo relativo a la información mínima a la que tienen derecho los consumidores a la hora de adquirir un bien o servicio. Justamente al pronunciarse sobre la exequibilidad de dicho artículo con relación a los OGM, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-583/15, señala que:

“Se trata entonces de una información cardinal, - como lo han reconocido la mayoría de las autoridades técnicas vinculadas al proceso -, no sólo porque tiene que ver con: (i) la forma en que se producen ciertos productos alimenticios, (ii) con las características más intrínsecas de su composición física y (iii) con las expectativas de calidad que generan - en el caso, por ejemplo, de aspectos mejorados, inclusión de vitaminas, etc. -, sino porque, (iv) se trata de información que puede estar o no ligada a riesgos a la salud, por lo que es claramente del interés del consumidor, a quien le compete conocer el albur que se cierne sobre su consumo, y al que, en aras de su libertad de elección -que forma parte del núcleo de sus derechos como consumidor-, le compete entender, para tomar las decisiones correspondientes conforme a su modelo de vida.”².

En esa medida, la Corte considera que es un derecho de los consumidores tener acceso a la información sobre los ingredientes que contengan OGM. De ahí que la Corte exhorte al Congreso a llenar el vacío en el sentido de incluir la información relacionada con los OGM dentro de la información mínima a la que los consumidores tienen derecho a la hora de adquirir un bien o servicio.

Por otro lado, en el ámbito internacional existen a la fecha más de 60 países que tienen reglamentación para etiqueta de organismos genéticamente modificados³. Según Butler⁴, el etiquetado obligatorio brinda la oportunidad a los consumidores de tomar sus propias decisiones personales de riesgo-beneficio. Las siguientes imágenes son ejemplos de etiquetado:



2. Seguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM)

Los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) son organismos sometidos mediante biotecnología, a cambios en la estructura de su ADN. Así, son organismos en los que una o más cadenas de la secuencia de ADN de una especie se introduce en otra por vía artificial. Si bien se trata de organismos que han sido modificados, a la fecha no está probado que estos tengan impactos negativos en la salud humana. Sobre la seguridad de los OGM, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que:

“Los OGM incluyen diferentes genes insertados de diversas maneras. Por tanto, la seguridad de los alimentos Genéticamente Modificados (GM) debe evaluarse caso por caso y no es posible hacer declaraciones generales sobre la seguridad de todos los alimentos GM. Los alimentos GM actualmente disponibles en el mercado internacional han pasado las evaluaciones de seguridad y no es probable que presenten riesgos para la salud humana. Por otro lado, no se han demostrado efectos en la salud humana como resultado del consumo de tales alimentos por la población en general en los países donde han sido aprobados.”.

En ese mismo sentido se pronunciaron recientemente más de 100 premios Nobel, quienes mediante un comunicado a la opinión pública defendieron la agricultura de precisión, en este caso los OGM. En su carta, publicada desde Washington D.C., los firmantes sostienen que, contrario a lo que varias organizaciones a nivel mundial han querido presentar, los OGM son seguros para la salud humana y que, además, han sido de gran ayuda en el esfuerzo cada vez mayor por alimentar la creciente población humana⁷.

3. Posición del Ministerio de Salud, Superintendencia de Industria y Comercio e Invima

Por su parte, durante reuniones celebradas en el marco de construcción de la presente ponencia, el

² Corte Constitucional, Sentencia C-583/15, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³ <https://www.centerforfoodsafety.org/issues/976/ge-food-labeling/international-labeling-laws>

⁴ https://advocacy.consumerreports.org/press_release/consumers-union-comments-on-national-academies-of-sciences-report-on-genetically-engineered-crops/

⁵ <https://www.centerforfoodsafety.org/issues/976/ge-food-labeling/international-labeling-laws>

⁶ <https://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-0412-miller-gmo-labels-unscientific-20160412-story.html>

⁷ <https://www.nytimes.com/2016/07/01/us/stop-bashing-gmo-foods-more-than-100-nobel-laureates-say.html>

Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) coincidieron en que los OGM son organismos de los que no se conoce ningún riesgo científicamente probado a la salud por lo que no debería alarmarse a la población con un etiquetado cuando los alimentos sean OGM.

Así mismo, el Ministerio de Salud resaltó que el procedimiento de equivalencia sustancial, enmarcado en la Resolución 4254 de 2011, que consiste en comparar los OGM con los que no lo son, a fin de evidenciar riesgos para la salud, es suficiente para proteger al consumidor. Respecto al etiquetado, el Ministerio de Salud se refirió al artículo 4° de dicha resolución, en el que se establece que “se deben rotular o etiquetar todos los envases o empaques de alimentos derivados de OGM para consumo humano que no sean sustancialmente equivalentes con su homólogo convencional y cuando se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones”.

No obstante, de acuerdo con el Invima, en caso de que los alimentos OGM que ingresan al país no sean sustancialmente equivalentes con sus homólogos convencionales, no son autorizados para ser usados en Colombia. A la fecha, ningún producto que contiene OGM ha sido etiquetado en Colombia.

Por otro lado, se solicitó concepto a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), entidad que destacó la existencia del reglamento técnico que establece disposiciones relacionadas con el rotulado o etiquetado de alimentos derivados de OGM, la Resolución 4254 de 2011 del Ministerio de la Protección Social, mediante el cual, según la posición de la Superintendencia, los derechos de los consumidores ya gozan de protección por parte del Estado, al tiempo que resaltó la pertinencia de la Ley 1480 de 2011 que constituye un régimen general en materia de protección al consumidor, por lo que considera innecesario introducir una obligación con el grado de especificidad que se pretende con el proyecto de ley. Aun así, la SIC resalta que considera imprescindible que, en el proyecto de ley y en la reglamentación posterior que se haga del mismo, se definan lineamientos sobre la forma en la cual será transmitida la información a los consumidores, con el fin de que esta permita la toma de una decisión de consumo verdaderamente informada.

Por último, es de resaltar que el concepto escrito del Ministerio de Salud y Protección Social fue solicitado, pero a la fecha de presentación de la presente ponencia no había sido radicado ante el Senado de la República.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos. El primero establece que el objeto de la iniciativa es incluir dentro de la información mínima que debe ser garantizada a los consumidores por parte de los productores y proveedores de bienes y servicios, aquella relacionada con los productos que hayan sido genéticamente modificados o contengan Organismos Genéticamente Modificados (OGM). Por su parte, el segundo artículo adiciona un nuevo numeral al

artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 - Estatuto del Consumidor, con el objetivo de incluir la información antes mencionada en la etiqueta de información mínima para los consumidores. El tercer artículo le otorga al Gobierno nacional un plazo máximo de un (1) año para que, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamente el etiquetado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo segundo de la presente iniciativa. Finalmente, el cuarto y último artículo se refiere a la vigencia de la ley.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Si bien el tema de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) es centro de debates a nivel mundial, actualmente no existe evidencia de que estos sean nocivos para la salud humana. Por el contrario, los avances científicos alrededor de estos organismos han permitido hacer frente a una demanda de alimentos cada vez mayor. La creciente población mundial exige soluciones alimentarias y los OGM han contribuido a mitigar hambre.

En ese sentido, no resulta conveniente dotar de una connotación negativa los productos o alimentos que sean o contengan entre sus ingredientes OGM. Ahora bien, no quiere esto decir que no puedan los consumidores colombianos tener acceso a la información sobre los productos que adquieren o consumen. Tal como lo destacó la Corte Constitucional en la Sentencia C-583/15, que da origen a este proyecto de ley, los consumidores tienen derecho a conocer los ingredientes de los productos que adquieren, y entre estos ingredientes debe estar la claridad de si se trata de organismos genéticamente modificados.

A partir de estas consideraciones, la presente iniciativa tiene como objetivo que en los casos en los que un producto sea un OGM o entre sus ingredientes tenga OGM se incluya dicha información en la lista de ingredientes presente en el etiquetado del producto. Así se garantiza a los consumidores el derecho a la información y a sus productores no se les impone una carga económica adicional.

Frente al artículo 3°, que le otorga al Gobierno nacional un plazo máximo de un año para reglamentar las disposiciones contenidas en la presente iniciativa, es fundamental resaltar el esfuerzo que actualmente adelantan el Ministerio de Salud y el Invima en la evaluación de los OGM para la protección de la salud de los consumidores. Ante esta nueva norma, es necesario que la regulación existente sobre el tema se actualice y, tratándose de un tema científico que puede variar en el tiempo, lo más pertinente es que sea el Ministerio de Salud quien expida una reglamentación sobre el particular, con el fin de garantizar que los derechos de los consumidores se vean protegidos, tal como lo ordenó la Corte Constitucional.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con base en las consideraciones anteriormente presentadas, sugiero realizar las siguientes modificaciones de la manera que se detalla a continuación:

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE SENADO	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto incluir dentro de la información mínima que debe ser garantizada por los productores y proveedores de bienes y servicios, aquella relacionada con los productos que hayan sido genéticamente modificados o contengan Organismos Genéticamente Modificados (OGM).	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto incluir dentro de la información mínima que debe ser garantizada por los productores y proveedores de bienes y servicios, aquella relacionada con los productos que hayan sido genéticamente modificados o contengan Organismos Genéticamente Modificados (OGM).	Sin cambios.
Artículo 2°. Modifíquese parcialmente el numeral 1.4. del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011- Estatuto del Consumidor-, el cual quedará así: Artículo 24. <i>Contenido de la información.</i> La información mínima comprenderá: Las especificaciones del bien o servicio, entre las que se encuentra si el producto es un Organismo Genéticamente Modificado (OGM) o sus ingredientes contienen OGM. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.	Artículo 2°. Adiciónese un nuevo numeral al artículo 24 de la Ley 1480 de 2011- Estatuto del Consumidor-, el cual quedará así: Artículo 24. <i>Contenido de la información.</i> La información mínima comprenderá: 1.4. Las especificaciones del bien o servicio. <u>Entre estas, se deberá incluir la información relativa a los ingredientes del producto. Si se trata de un Organismo Genéticamente Modificado (OGM) o si sus ingredientes contienen OGM, esta información deberá estar comprendida en lista de ingredientes de la etiqueta.</u> Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.	Se precisa que se trata de adicionar un nuevo numeral y no de modificar el anterior, toda vez que este es actualmente inexequible. Así mismo, se aclara que cuando se trate de un Organismo Genéticamente Modificado (OGM) o si sus ingredientes contienen OGM, esta información deberá estar comprendida en lista de ingredientes de la etiqueta.
Artículo 3°. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará las disposiciones previstas en el artículo 2° en un plazo no menor a un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley.	Artículo 3°. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará las disposiciones previstas en el artículo 2° en un plazo no <u>mayor</u> a un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley.	Se corrige redacción y se precisa que el plazo es de máximo un (1) año.
Artículo 4°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin cambios.

VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Tercera del Senado de la República dar trámite y aprobar, con las modificaciones presentadas, el Proyecto de ley número 130 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, conforme al texto que se presenta a continuación:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2019 SENADO

por la cual se modifica parcialmente el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto incluir dentro de la información mínima que debe ser garantizada por los productores y proveedores de bienes y servicios, aquella

relacionada con los productos que hayan sido genéticamente modificados o contengan Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

Artículo. 2°. **Adiciónese un nuevo numeral al artículo 24 de la Ley 1480 de 2011- Estatuto del Consumidor-, el cual quedará así:**

Artículo 24. *Contenido de la información.* La información mínima comprenderá:

1.4. Las especificaciones del bien o servicio. Entre estas, se deberá incluir la información relativa a los ingredientes del producto. Si se trata de un Organismo Genéticamente Modificado (OGM) o si sus ingredientes contienen OGM, esta información deberá estar comprendida en lista de ingredientes de la etiqueta. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.

Artículo 3°. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará las disposiciones previstas en el artículo 2° en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 4°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Iván Marulanda
Senador de la República

Bogotá D.C., 02 de octubre de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No130/2019. Senado. "POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ARTICULO 24 DE LA LEY 1480 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".



RAFAEL OYOLA ORDÓSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de diez (10) folios.



RAFAEL OYOLA ORDÓSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 SENADO

por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en la línea de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano.

Bogotá, D. C., septiembre de 2019

Honorable Senador

DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSÍS

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

La Ciudad

REFERENCIA: INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 SENADO, POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚAN UNAS MODIFICACIONES A LOS PAGOS GENERADOS POR CONCEPTO DE DERECHOS NOTARIALES, IMPUESTO DEPARTAMENTAL DE REGISTRO Y DERECHOS DE REGISTRO EN LA LÍNEA DE CRÉDITO AGROPECUARIO Y RURAL PARA EL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO.

Distinguido señor Presidente:

Reciba un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión

Tercera de Senado me hiciere como ponente, notificado en estrados el día quince (15) de mayo de 2019; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992 me permito poner a consideración de los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado, el Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 112 de 2018 Senado, *por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en las líneas de crédito Finagro para el sector agropecuario colombiano*, de origen parlamentario, radicado el pasado veintiocho (28) de agosto de 2018 por el Senador *Ciro Alejandro Ramírez*, en los siguientes términos:

I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el 28 de agosto de 2018, por el Senador *Ciro Alejandro Ramírez* y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 629 de 2018.

Fui designado ponente para primer debate según oficio fechado el seis (6) de septiembre de 2018 y notificado el siete (7) de septiembre del mismo año. La ponencia para primer debate se radicó el veinte (20) de diciembre de 2018 y fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 17 de 2019.

En sesión ordinaria del dos (2) de abril de 2019, según el Acta número 17, se inició el primer debate de la iniciativa. En dicha sesión, el Senador *Édgar Díaz Contreras* solicitó aplazar el debate, argumentando que era necesario citar al Superintendente de Notariado y Registro para escuchar sus comentarios frente a al proyecto. Frente a la solicitud, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, procedió a citar al señor Superintendente por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre sus preocupaciones frente al mismo.

Así las cosas, el pasado quince (15) de mayo de 2019 en sesión ordinaria de la Comisión Tercera se continuó con el primer debate del proyecto. En dicha sesión, después de tramitadas las proposiciones presentadas y aprobada la proposición con la que termina el informe de ponencia, el Superintendente de Notariado y Registro, doctor *Rubén Darío Silva*, se hizo presente en la Comisión para expresar sus comentarios, como sigue:

“Señor Presidente buenos días honorables senadores buenos días, muchas gracias por la invitación, que fue hecha entiendo por el Senador Barguil en una reunión anterior, mediante la cual pidió que la Superintendencia de Notariado y Registro, pues emitiera su opinión, sus consideraciones respecto de este proyecto de ley, que, por supuesto tiene una incidencia directa, en los temas sobre todo de los ingresos.

*Brevemente pues digamos yo no entro a cuestionar ni más faltaba la noble y muy loable digamos propósito del doctor *Ciro Ramírez*, autor de este proyecto, sin embargo es mi deber someter a consideración de los honorables Senadores, unos*

breves comentarios respecto del impacto que este proyecto de ley, tendría respecto de los ingresos, de la Superintendencia de Notariado y Registro, en los estudios que hemos hecho de los créditos de la línea Finagro, respecto de las hipotecas, que como garantía los interesados, deben constituir y que se deben registrar esas escrituras de hipoteca, tendrían un impacto en los ingresos de la Superintendencia de aproximadamente 5.000 millones de pesos.

Esto por supuesto pues es un impacto grande, solamente, quiero dejar para consideración y evaluación de los Honorables Senadores este punto, adicionalmente de manera colateral quiero también dejar en consideración, para su valoración que también se afecta de manera directa el Fondo Cuenta Especial, del Notariado, este Fondo Cuenta fue creado por la Ley 29 de 1973 a través de este fondo, se adjudican por ley subsidios a los Notarios de Provincia que por los ingresos normales que ellos tienen en virtud de la distancia, del poco número de actos notariales entonces no pueden subsistir adecuadamente.

El año pasado, por ejemplo, nosotros subsidiamos de las 904 notarias que hay en el país subsidiamos 491 notarias y esos subsidios se otorgan del Fondo Cuenta Especial del Notariado, que a su vez es nutrido por aportes que hacen los notarios de los recaudos que ellos obtienen por concepto de actos notariales, el año pasado otorgamos subsidios por 52.000 millones de pesos a 491 notarias pequeñas de provincia, entonces al disminuirse también los recursos que obtendrían los notarios por los actos notariales que están expuestos en el proyecto de ley, pues por supuesto se va a impactar también de manera directa, este Fondo Cuenta Especial de Notariado. Estos son los dos elementos que quería someter a consideración, de los honorables senadores, para los efectos a que haya lugar muchas gracias”.

Después de escuchado el funcionario, la Comisión procedió a votar de manera unánime el articulado, el título y la pregunta conforme al pliego de modificaciones presentado.

II. Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por cuatro (3) artículos incluido la vigencia.

El primer artículo, establece modificaciones a las tarifas por concepto de pago de derechos notariales. Impuesto departamental de registro y derechos de registro a los actos con garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y que sean utilizados por los productores del sector agropecuario.

El segundo, establece las tarifas diferenciales de acuerdo a la cuantía de los créditos de línea de Finagro.

El tercero y último, es el de la vigencia.

III. Objetivo del proyecto

El proyecto tiene por objeto modificar los costos que debe asumir el agricultor al obtener un crédito otorgado por Finagro, toda vez que el pago de

dichos costos limita el acceso a los créditos por parte de los agricultores que no cuentan con los medios suficientes para cubrirlos.

IV. Justificación

Hoy en día, los actos de crédito que contengan la figura de la hipoteca como garantía, generan unos costos notariales e impuestos que sobrepasan los ingresos disponibles para el pequeño productor cuando este decide tomar un crédito.

Las críticas al modelo notarial son caras, puesto que los costos asociados a los servicios notariales exceden en muchos casos la capacidad de gasto del usuario. No es loable que para solicitar un crédito productivo de línea Fonagro se deba tener previamente una alta suma de dinero, en ocasiones difícil de costear, para los actos de hipoteca.

Debido a este costo que deben asumir al solicitar un crédito, los pequeños y medianos productores pierden una parte de su ingreso que debería ser útil para cubrir contingencias cuando así lo determina el desarrollo de su actividad productiva o cuando es necesario cubrir los gastos del sustento familiar mientras se obtienen los resultados por el proyecto productivo realizado.

No existe ninguna compensación que garantice la recuperación de ese dinero una vez desembolsado el crédito, lo que en términos relativos representa una “pérdida de eficiencia marginal” por el valor financiado final, que se vuelve irrecuperable para el productor. Pagar por endeudarse es la máxima que representa el modelo de crédito, pero pagar antes de endeudarse para volver a endeudarse es una paradoja financiera de un productor del sector agropecuario.

El proyecto de ley pone de manifiesto una situación justificada que va en detrimento de los ingresos de los productores del campo colombiano y demuestra el argumento a través del cual se busca suavizar el efecto del gasto sobre los actos de constitución de hipoteca para la consecución de un crédito.

El sector agropecuario ha sido tal vez uno de los sectores más afectados por el gobierno anterior con los diferentes recortes presupuestales que se llevaron a cabo durante los últimos años. Aun así, a pesar de las dificultades económicas, fue el sector que más jalonó el crecimiento económico del país en el 2017, con un crecimiento del 4.9%. Es por esta razón, que es fundamental abrir las posibilidades para el mejoramiento productivo del campo, el sostenimiento del sector agropecuario y la proyección rural en el país mejorando la estructura de costos la cual hoy se considera ineficiente.

V. Consideraciones del Autor

De acuerdo con el autor, en principio la iniciativa puede ser objeto de una discusión enriquecedora cuyo punto de partida es el costo de oportunidad que le genera a un productor asumir financiamiento de mediano y largo plazo con cargo a sus activos (hipoteca), además de los requisitos que debe cumplir y la justificación “técnica” que le debe sostener al banco para poder ser aceptado como cliente.

En estas condiciones, la facilidad de obtener un crédito es relativa para los productores (por efectos como el riesgo asociado), de manera que el apalancamiento inicial de un crédito, empieza por la garantía que entrega el usuario al banco, sujeto de la interpretación de su valor estimado para respaldar el crédito. No obstante, el productor tendrá en todo momento que contar con una provisión de ingreso para los costos de transacción que ello implica.

Con base en lo anterior, para la materialización de un crédito de Finagro se necesita cumplir con las condiciones de:

1. **Tasa de interés:** pequeño productor equivale a la DTF+7 puntos efectivo anual, para el resto de productores fuera de esta categoría equivale al DTF+10 puntos efectivo anual.
2. **Monto máximo:** 70% sobre el valor de activos para los pequeños productores y en las categorías de medianos y grandes productores, el monto será de acuerdo a la capacidad de pago y al tipo de proyecto a financiar.
3. **Garantías:** El intermediario financiero para la adopción de créditos de Finagro, exige que se hipoteque un bien de posesión del productor, si la equivalencia del bien no se ajusta a la cobertura del crédito, entonces el

productor debe acudir al fondo agropecuario de garantías para su respaldo.

Ahora bien, el Código Civil colombiano en su título 37 establece las condiciones de la hipoteca, siendo necesario referirse a los artículos 2432 hasta el 2435 cuando surte efecto el registro de la hipoteca, así pues:

Artículo 2434. <Solemnidades de la hipoteca>. *La hipoteca deberá otorgarse por escritura pública.*

Podrá ser una misma la escritura pública de la hipoteca y la del contrato a que accede.

Artículo 2435. <Registro de la hipoteca>. *La hipoteca deberá además ser inscrita en el registro de instrumentos públicos; sin este requisito no tendrá valor alguno, ni se contará su fecha sino desde la inscripción.*

Por ende, el solicitante del crédito asume los costos implícitos además de lo proyectado como costo total de proyecto a desarrollad. Lo que ocasiona una pérdida en la disponibilidad de recursos futuros para ejecutar las inversiones necesarias. Entonces el crédito pasa a ser una herramienta financiera costosa, bajo estas condiciones.

De acuerdo con los costos notariales, de registro y beneficencia en Bogotá (citando una referencia) se estiman los siguientes límites en gastos de registro, de acuerdo al valor del acto hipotecario sobre el bien así:

Ejemplo Valor del Acto de 200 SMLMV (2019)					
Valor del Acto	\$165.623.200	VIGENTE 2019	Costos con el PL	Total Costo con el PL	AHORRO
Tarifa notarial (3x1000)		\$496.870	Acto Sin Cuantía	\$59.400	\$437.470
Hoja	\$3.700	\$25.900	Acto Sin Cuantía	\$25.900	\$-
Recaudo Supernotariado	\$14.100	14.100	Acto Sin Cuantía	\$14.100	\$-
Fondo Cuenta Especial de Notariado	\$14.100	\$14.100	Acto Sin Cuantía	\$14.100	\$-
IVA	19%	\$104.684	Acto Sin Cuantía	\$21.565	\$83.119
Registro de Hipoteca	0,75%	\$1.242.174	Acto Sin Cuantía	\$19.700	\$1.222.474
Valor total de costos Asociados		\$1.897.828		\$154.765	\$1.743.063
Ejemplo Valor del Acto de 500 SMLMV (2019)					
Valor del Acto	\$414.058.000	VIGENTE 2019	% Costos con el PL	Total Costo con el PL	AHORRO
Tarifa notarial (3x1000)		\$1.242.174	60%	\$745.304	\$496.870
Hoja	\$3.700	\$25.900	60%	\$15.540	\$10.360
Recaudo Supernotariado	\$14.100	\$17.000	60%	\$10.200	\$6.800
Fondo Cuenta Especial de Notariado	\$14.100	\$17.000	60%	\$10.200	\$6.800
IVA	19%	\$247.394		\$148.436	\$98.958
Registro de Hipoteca	0,75%	\$3.105.435	60%	\$1.863.261	\$1.242.174
Valor total de costos Asociados		\$4.654.903		\$2.792.942	\$1.861.961

*Según cifras y costos de 2019 (Resolución 2854 de 2018 de la Supernotariado).

Según el modelo mostrado, existen dos rangos: el primero para créditos hipotecarios de línea agropecuaria y rural, de hasta 200 salarios mínimos, un monto que asciende a la suma alrededor de 160 millones de pesos y en ese caso no tendrán que pagar registro y derechos notariales de registro, estas personas, que realicen estos créditos por estos montos. El segundo rango es el rango de 201 salarios mínimos legales mensuales vigentes, hasta 500 salarios mínimos, es decir alrededor de 160, millones hasta 400 millones de pesos y en este caso

pagarán, el equivalente al 60% de los derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro y aquellos créditos que superen, este monto de 500 salarios, pues tendrán que pagar las tarifas actuales, en un 100%.

Actualmente, la consecuencia de los pagos que asume el tomador del crédito y en la forma como recae sobre el mismo el 100% de la carga generada por los conceptos enunciados en el presente proyecto de ley conlleva una pérdida de eficiencia del gasto

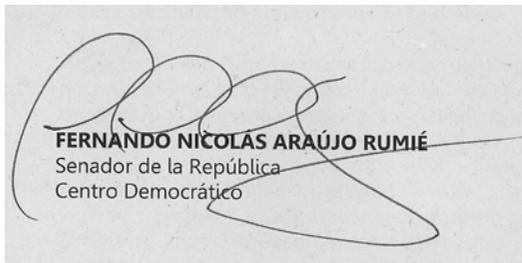
por cuanto se comprometen recursos que bien puede usar el productor en el sostenimiento de su proyecto o en gastos ocasionados para cobertura de obligaciones asociadas o independientes al objeto para la cual están definidas sus necesidades.

Aprobando esta iniciativa, los campesinos, del sector agropecuario y del sector rural, que requieran créditos verán reducidos los sobrecostos, abaratando la posibilidad de acceso a crédito. Se supera la dificultad que tiene el campo colombiano para acceder a capital y, se lleva capital a esos sectores. Sectores a quienes se les hace más difícil acceder a créditos, acceder a recursos, para hacer inversiones en maquinarias, en mejoras tecnológicas, la productividad del campo colombiano y por ese camino formalizar el campo y mejorar las condiciones de vida de los 12 millones de colombianos que viven en el sector rural. En resumen, el proyecto genera unas condiciones favorables para el campo que mitiga el impacto fiscal en los ingresos de la Superintendencia de Notariado y Registro.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, **dar segundo debate** al Proyecto de ley número 112 de 2018 Senado, *por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos de registro en la línea de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano*, conforme al pliego de modificaciones presentado.

De los Honorables Senadores,



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 SENADO

por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en la línea de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano.

El Congreso de la República

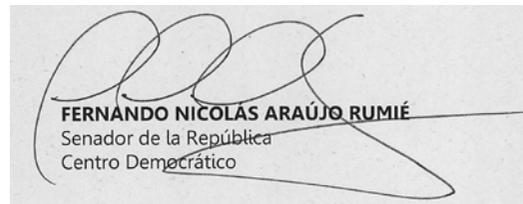
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer modificaciones a las tarifas por concepto de pago de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro, en los actos que contengan garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea **agropecuario y rural**, utilizados por productores del sector agropecuario colombiano.

Artículo 2°. Establézcase como acto sin cuantía para efectos del pago de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro, toda escritura que contenga garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea **agropecuario y rural**, cuya cuantía no supere doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Para aquellos créditos que estén en el rango entre doscientos uno y quinientos (201-500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el equivalente al **sesenta por ciento (60%)** de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro; y aquellos Créditos que superen los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el cien por ciento (100%) de la tarifa vigente de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

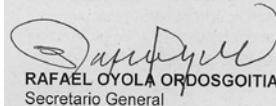
De los Honorables Senadores.



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Centro Democrático

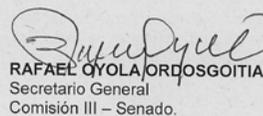
Bogotá D.C., 02 de octubre de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para segundo Debate del Proyecto de Ley No. 112 de 2018 Senado. "POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚAN UNAS MODIFICACIONES A LOS PAGOS GENERADOS POR CONCEPTO DE DERECHOS NOTARIALES, IMPUESTO DEPARTAMENTAL DE REGISTRO Y DERECHOS DE REGISTRO EN LÍNEA DE CRÉDITO AGROPECUARIO Y RURAL PARA EL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO".



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para segundo Debate, consta de cinco (05) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III - Senado.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 15 DE MAYO DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 SENADO

por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en la línea de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer modificaciones a las tarifas por

concepto de pago de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro, en los actos que contengan garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea **agropecuario y rural**, utilizados por productores del sector agropecuario colombiano.

Artículo 2°. Establézcase como acto sin cuantía para efectos del pago de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro, toda escritura que contenga garantía hipotecaria que respalden los créditos de línea **agropecuario y rural**, cuya cuantía no supere doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Para aquellos créditos que estén en el rango entre doscientos uno y quinientos (201-500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el equivalente al **sesenta por ciento (60%)** de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro; y aquellos Créditos que superen los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, pagarán el cien por ciento (100%) de la tarifa vigente de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

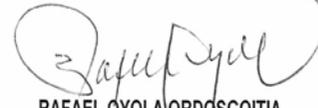
Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2019

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 112 de 2018 Senado, *por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales impuesto departamental de registro y derechos de registro en la **línea de crédito agropecuario y rural** para el sector agropecuario colombiano.* Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta

número 20 del 14 de mayo de 2019. Anunciado el día 8 de mayo del año en curso.

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Presidente

FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIE
Ponente



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 963 - Martes 1° de octubre de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
	Págs.
INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de objeciones al Proyecto de ley número 156 de 2018 Senado, 113 de 2017 Cámara, por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
INFORMES DE CONCILIACIÓN	
Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de Ley número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.....	2
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 270 de 2019 Senado, 025 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.....	10
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 84 de 2019 Senado, por medio del cual se crean los observatorios económicos de información estadística para el desarrollo económico regional.	30
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 130 de 2019 Senado, por la cual se modifica parcialmente el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	32
Informe de ponencia para segundo debate en Senado, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de ley número 112 de 2018 Senado, por medio del cual se efectúan unas modificaciones a los pagos generados por concepto de derechos notariales, impuesto departamental de registro y derechos de registro en la línea de crédito agropecuario y rural para el sector agropecuario colombiano.....	36