



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 692

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 26 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

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2020 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2020

*“Por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*

*-SOAT-, por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones.”*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto establecer medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-, por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y fortalecer la capacidad institucional de la Administradora de los Recursos del SGSSS -ADRES-.

**ARTÍCULO 2. Descuento por pronta renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-.** Los propietarios o conductores que deban renovar el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-, que no hayan recibido multas o sanciones por infracciones de tránsito, serán beneficiarios de un descuento por la pronta renovación de su seguro de la siguiente forma:

- Si la renovación del seguro obligatorio tiene lugar cuando faltaren más de treinta (30) días calendario para la fecha de vencimiento de dicho seguro, habrá lugar a un descuento equivalente al quince por ciento (15%) sobre el valor de la prima anual emitida, antes de contribuciones.
- Si la renovación del seguro obligatorio tiene lugar cuando faltaren entre treinta (30) y catorce (14) días calendario para la fecha de vencimiento de dicho seguro, habrá lugar a un descuento equivalente al diez por ciento (10%) sobre el valor de la prima anual emitida, antes de contribuciones.
- Si la renovación del seguro obligatorio tiene lugar cuando faltaren entre quince (15) y siete (7) días calendario para la fecha de vencimiento de dicho seguro, habrá lugar

a un descuento equivalente al cinco por ciento (5%) sobre el valor de la prima anual emitida, antes de contribuciones.

**Parágrafo:** Si la renovación del seguro obligatorio tiene lugar cuando faltaren seis (6) días calendario o menos para la fecha de vencimiento de dicho seguro, o hasta catorce (14) días calendario después de dicha fecha, el tomador del seguro pagará la tarifa plena vigente para la categoría de vehículo respectiva.

**ARTÍCULO 3. Recargo por tardía renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-.** Los propietarios o conductores que renueven el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT- pasados quince (15) días calendario después de la fecha de vencimiento de la póliza deberán pagar un recargo equivalente al diez por ciento (10%) sobre el valor de la prima anual emitida, antes de contribuciones.

**Parágrafo:** Lo dispuesto en este artículo no aplica para los vehículos automotores que sean clasificados como antiguos o clásicos de acuerdo con la normatividad vigente.

**ARTÍCULO 4. Prueba de la constitución del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-.** Servirá de plena prueba para la demostración de la constitución del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT- la presentación del documento físico o archivo digital en cualquier medio, siempre que se permita la verificación de su autenticidad por parte de las autoridades de tránsito o de policía.

La presentación del seguro obligatorio archivo digital será prueba suficiente de la constitución del seguro sin que se pueda exigir el documento en físico. No obstante, si se verifica que el documento o archivo presentado fue objeto de alteraciones o que el seguro no se encuentra vigente o no fue debidamente expedido por una compañía autorizada para el efecto de acuerdo con lo establecido en las normas que reglamentan la materia, habrá lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 5 de la presente Ley.

**ARTÍCULO 5.** Modifíquese el artículo 151 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 151. Suspensión de Licencia.** Quien cause lesiones u homicidios en accidente de tránsito y se demuestre que actuó bajo cualquiera de los estados de embriaguez de que trata este código, o que injustificadamente abandone el lugar de los hechos, además de las sanciones previstas en el Código Penal, se hará acreedor a la suspensión de su licencia por el término de cinco (5) años.

Igual sanción recibirá quien porte documento que pretenda hacer valer como póliza de seguro obligatorio de accidentes de tránsito -SOAT- fraudulenta, por no haber sido debidamente expedida por compañía de seguros autorizada para el efecto o por haber adulterado el contenido de la póliza, modificando las condiciones en las que fue expedida la póliza.

**ARTÍCULO 6. Fortalecimiento de la ADRES.** El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá efectuar los estudios técnicos que permitan establecer la capacidad técnica, tecnológica y organizacional de la Administradora de los Recursos del SGSSS -ADRES- para adelantar los procesos de recuperación de cartera por los pagos que efectúa como consecuencia de los accidentes de tránsito de vehículos no identificados y/o no asegurados. Como resultado de este estudio, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Protección Social, deberá destinar los recursos que permitan el fortalecimiento de la capacidad institucional y tecnológica de la ADRES para recuperar los dineros dirigidos al pago de las coberturas que correspondan a esta entidad.

**ARTÍCULO 7. Vigencia.** Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

De los Congresistas,

  
**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Meta

  
**LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ.**  
 Senadora de la República.

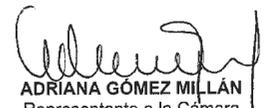
  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGÚAS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Córdoba

  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia

  
**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Norte de Santander

  
**NILTON CÓRDOBA MANYOMA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Chocó

  
**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle del Cauca

  
**ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

  
**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Putumayo

  
**VÍCTOR ORTÍZ JOYA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2020

***“Por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas de incentivo que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-, por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones.”***

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

El propósito del proyecto se encamina a establecer medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-, por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones para garantizar que se disminuya la circulación de vehículos motorizados en el territorio nacional que no cuenten con el SOAT vigente. Para este mismo propósito, se establece una sanción que reprima expresamente la falsificación o adulteración del documento del SOAT, además de lo dispuesto en el Código Penal por fraude y falsificación de documento.

**II. ANTECEDENTES**

Este proyecto fue presentado por el autor en la legislatura 2019-2020 con número 196/2019C. Por asignación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara Representantes los H.R. Adriana Gómez Millán, Aquileo Medina Arteaga y Mónica Valencia Montaña rindieron ponencia positiva para primer debate el 16 de diciembre de 2019. Sin embargo, por la agenda de Comisión no fue posible su discusión, razón por la cual fue archivado.

Dado que este proyecto significar un importante avance en la cultura del aseguramiento en Colombia en beneficio de todos los ciudadanos, el autor lo pone nuevamente a consideración del Honorable Congreso de la República.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El panorama colombiano en materia de seguridad vial es preocupante, no sólo por los altos niveles de accidentalidad que se observan en el país sino porque, de acuerdo con

Fasecolda<sup>1</sup>, son estos accidentes de tránsito una de las principales causas de muertes violentas en Colombia. Este proyecto de ley propone incentivar un comportamiento idóneo frente a la responsabilidad social que representa la acción de conducir un vehículo, que es jurídicamente considerada como una actividad peligrosa, y la necesidad de cuidado que se debe tener con respecto a los demás actores viales.

Este proyecto de ley está encaminado al incremento del aseguramiento en el país y, de esta manera, al fortalecimiento del sistema de Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito -SOAT-, como mecanismo de protección de los actores viales en Colombia.

Dada la falta de cultura del seguro en Colombia como premisa aceptada -especialmente en las zonas alejadas de las grandes ciudades del país<sup>2</sup>-, es necesario tomar medidas dirigidas a cambiar de forma radical esta situación. Este proyecto pretende servir como herramienta legal que motive un cambio real de conducta en los actores viales, especialmente en lo relativo a la adquisición del SOAT.

Para ello, se propone hacer uso de dos herramientas fundamentales: el incentivo y la sanción, partiendo de la base de la *Teoría del Condicionamiento Operante*<sup>3</sup>- según la cual, la coexistencia de estas dos consecuencias, generan una alteración o modificación del comportamiento humano como respuesta proporcional a sus actuaciones en un determinado entorno. Por esta razón, este proyecto parte del supuesto de que, debido al aprendizaje asociativo, *“un sujeto tiene más probabilidades de repetir las formas de conductas que conllevan consecuencias positivas y menos probabilidad de repetir las que conllevan problemas”*<sup>4</sup> consolidando con el tiempo el desarrollo de un nuevo comportamiento en función de las consecuencias.

Por lo anterior, este proyecto de ley, entre otros, pretende:

<sup>1</sup> Varela, C. (2018). Seguridad vial, el reto del nuevo gobierno. *Revista Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda*, No. 171.  
<sup>2</sup> El Tiempo. (2018). La evasión del Soat supera el 50% según la Contraloría. Recuperado del sitio web: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/evasion-en-el-soat-en-colombia-284296>  
<sup>3</sup> Reynolds, G. S. (1968). *Compendio de Condicionamiento Operante - A primer of operant conditioning*. Universidad de California.  
<sup>4</sup> Armas, C., Cruz, J., Deza, E., Pinillos, W. y Azabache, K. (2017). *Técnicas Conductuales en la Conducta Compleja*. Universidad César Vallejo - Trujillo.

**Primero:** establecer incentivos positivos representados en descuentos que van desde el 5% hasta el 15% del valor del SOAT -dependiendo de la proximidad de la fecha del vencimiento en la que se realice la renovación-, para motivar a los actores viales a portar, adquirir y renovar oportunamente este seguro.

**Segundo:** establecer un segundo incentivo, en este caso negativo, por el cual se dispone un recargo del 10% sobre la tarifa del SOAT, antes de contribuciones, en caso de que el propietario renueve el seguro pasados quince (15) después de su vencimiento. Siendo esta una medida que busca disuadir a los propietarios de vehículos de dejar vencido el seguro obligatorio por largos períodos de tiempo.

**Tercero:** se proponen sanciones expresas para quienes falsifiquen el documento del seguro bien sea por presentar un documento que no haya sido expedido por ninguna compañía aseguradora autorizada para ello o, porque a pesar de haber sido otorgado por una de estas, su contenido haya sido alterado, modificando las condiciones en las que fue inicialmente expedido, ej. Vehículo asegurado, vigencia, etc.

Cabe aclarar que, teniendo en cuenta que los vehículos que son clasificados con antiguos o clásicos no suelen circular regularmente por las calles y que son dedicados más a actividades como desfiles o exhibiciones, por lo pueden durar varios meses sin salir a la calle y, por tanto, no estarían exponiendo a nadie a un riesgo de accidente, se considera innecesario establecer los recargos previstos en este proyecto de ley para este tipo de vehículos por lo que se permitiría que se renovara el seguro obligatorio de estos vehículos en cualquier tiempo sin consecuencias negativas.

● **Sobre el Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito – SOAT en Colombia.**

El Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito -SOAT es una póliza que ampara a conductores, pasajeros y peatones, que resulten afectados en siniestros vehiculares que se produzcan dentro del territorio nacional. Fue creado mediante la Ley 33 de 1986 e inició su operación en 1998. Su marco jurídico fue reforzado por medio de la expedición del Decreto 1032 de 1991 por la cual “se regula integralmente el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en

- b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;
- c. Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y
- d. La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones.”

En consecuencia, el SOAT es una póliza dirigida a cubrir los daños corporales sufridos por las víctimas de accidentes, sin importar las cuestiones atinentes a la responsabilidad civil. En efecto, la cobertura se extiende exclusivamente a los gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, incapacidad permanente, muerte, gastos funerarios, gastos de transporte y movilización de los lesionados. Para cada una de estas coberturas se definen de manera periódica las cuantías que representan los toques máximos presupuestales con los que se cuentan para dar respuesta a los tipos de daños corporales que se pueden generar como consecuencia de un accidente, medido por Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes -SMDLV-.

De acuerdo con el concepto emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia<sup>9</sup>, la tarifa del SOAT tiene varios componentes (transferencias y/o contribuciones) establecidos por la ley, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- “(...) una contribución equivalente al cincuenta (50%) en adición al valor de la prima anual conforme lo establece el Decreto 780 de 2016. Adicionalmente, la Resolución 1135 de 2012 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y las normas que lo modifican, sustituya y/o complementan, establecen que las entidades aseguradoras autorizadas para la comercialización del SOAT deben transferir el 14.2% de las primas emitidas para el pago de las coberturas del SOAT de aquellos accidentes de tránsito en que participen vehículos no identificados o no asegurados. Los recursos anteriormente mencionados, se destinan al financiamiento de la Subcuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito – ECAT, la cual es administrada por la ADRES.
- La Ley 1702 de 2013 establece que el Fondo Nacional de Seguridad Vial (administrado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV) se integrará con los recursos correspondientes al 3% de las primas que recauden las compañías aseguradoras que operan el SOAT.

<sup>9</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. (2018). Respuesta a derecho de petición.

accidentes de tránsito”, reglamentación que fue posteriormente incorporada al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero<sup>5</sup>, mediante el Decreto 663 de 1993.

Esta figura de Seguro Obligatorio es una manifestación del principio de responsabilidad objetiva, por lo cual resalta su carácter social, fundamentado en el riesgo que supone por sí mismo el uso del parque automotor, razón por la cual, jurídicamente, conducir es considerada como una actividad peligrosa. De aquí la necesidad de contar con un seguro que garantice la reparación de los daños causados o sufridos como consecuencia directa del ejercicio de esta actividad riesgosa<sup>6</sup>.

Vale la pena considerar que esta garantía puede darse a través de diferentes figuras, como se muestra a continuación:

- a. **Seguro de accidentes personales:** “(...) tiene como fin reparar en forma automática, los daños corporales sufridos por las víctimas de accidentes, sin importar para ello las cuestiones atinentes a la responsabilidad civil”.
- b. **Seguro de responsabilidad civil:** “(...) se fundamenta en un seguro de daños y está llamado a operar cuando el asegurado -conforme a la ley civil- se le considere responsable del daño. En otros términos, en esta clase de seguro, el asegurador se encuentra obligado a indemnizar los perjuicios patrimoniales que cause el asegurado con motivo de la responsabilidad en que incurra”.

La legislación colombiana ha estipulado que esta póliza debe estar enfocada exclusivamente en la atención a las personas implicadas en un siniestro. En este sentido, el artículo 192 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -EOSF-<sup>8</sup> establece como objetivos del SOAT los siguientes:

- a. “Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;

<sup>5</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). Revisión Condiciones Técnicas y Financieras – Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

<sup>6</sup> Universidad de los Andes. (2006). Informe Final “Estudio Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil por Accidentes de Tránsito en la República de Colombia elaborado para FASECOLDA”.

<sup>7</sup> Garcés, C., Guevara, D., López, F., Losada, H., Santos, J., Cabrera, J. y González, T. (2009). Realidad Sociojurídica del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en Neiva – Colombia. *Revista Jurídica Piélagos*.

<sup>8</sup> Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

- La Resolución 3499 de 2017 expedida por el Ministerio de Transporte, define que la tarifa aplicable para la expedición, modificación y cancelación del SOAT en el RUNT es \$1.800 pesos m/cte. Esta tarifa es actualizada por el Ministerio de Transporte anualmente”.

La siguiente figura (Figura 1) representa de manera gráfica la distribución de los recursos del SOAT para la categoría 120 “Motos entre 100 y 200 c.c.”, la cual tenía una tarifa de \$452.850 pesos para 2018:

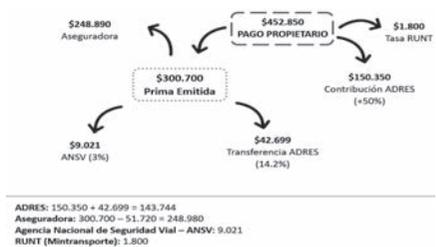


Figura 1 - Distribución de los Recursos del SOAT para la categoría 120 en 2018  
Fuente: Cálculos SFC citado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

De la distribución de recursos provenientes de la tarifa del SOAT prevista en la normatividad vigente, resulta que la ADRES a través de la subcuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito – ECAT, administra un porcentaje de recursos muy significativo que, entre otros, está destinado al cubrimiento de los costos de atención en salud y otros gastos de lesionados y fallecidos que son víctimas de vehículos no identificados o fantasmas, así como de enfermedades con origen catastrófico, entre otros.

En consecuencia, de los recursos del SOAT se obtiene un verdadero ahorro para el país por lo que a todas luces es necesario y conveniente promover e incentivar la adquisición y renovación del seguro obligatorio, no sólo para que más colombianos estén cubiertos a la hora de un accidente de tránsito, sino para acrecentar la base de recursos destinados, a eventos catastróficos como la tragedia que afectó hace apenas dos años al municipio de Mocoa, para cuya atención se destinaron recursos de la subcuenta ECAT<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 1449 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social.

• **Accidentalidad vial y aseguramiento en Colombia**

De acuerdo con la base de datos del Registro Nacional Automotor -RNA- obrante en el Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT- con corte abril de 2019, el parque automotor registrado en Colombia es de **14.751.044**<sup>11</sup> y se distribuye así: Motocicletas representan un **57%**, Vehículos un **42%** y Maquinaria, remolques y semirremolques un **1%**, como se muestra a continuación:

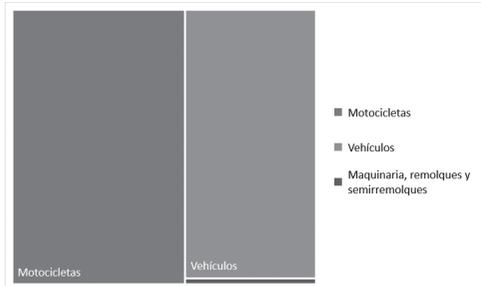


Figura 2 - Distribución del parque automotor para 2019

Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega con datos del Registro Único Nacional de Tránsito.

De acuerdo con la Asociación Nacional de Movilidad Sostenible – Andemos, la cifra de motocicletas nuevas irá en aumento y, se prevé que continúen siendo el vehículo más usado por los colombianos en los próximos años<sup>12</sup> y constituyen el medio de transporte más adquirido por los segmentos menos favorecidos de la población, como lo expone la ANDI<sup>13</sup>:

*“La gran mayoría de las motos en Colombia son utilizadas por los segmentos menos favorecidos. En el año 2015, la mayor parte de los nuevos motociclistas en Colombia (70%) fueron personas con ingresos a dos salarios mínimos, que son los de la base de la pirámide. El 27.8% de los nuevos*

<sup>11</sup> Registro Único Nacional de Tránsito. (2019). Estadísticas del RUNT. Recuperado del sitio web: <https://www.runt.com.co/cifras>

<sup>12</sup> Asociación Nacional de Movilidad Sostenible - Andemos. (2018). Informe Motos Diciembre, 2018. Recuperado del sitio web: <https://www.andemos.org/index.php/cifras-y-estadisticas-version-2/#1549405331598-c451e508-2140>

<sup>13</sup> Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación de Empresas de Colombia, ANDI. (2017). Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país: Estudio del sector.

*compradores de ese entonces ganaba menos de un salario mínimo, mientras que en 2012 eran el 9.6%”*

Por añadidura, la motocicleta contribuye no sólo al desplazamiento y a la generación de nuevos ingresos para los hogares, sino que es determinante para la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de las familias de escasos recursos<sup>14</sup>.

Sin embargo preocupa que, de acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia, *“las motos son el principal actor que jalona el crecimiento del índice de siniestralidad alcanzando el 174.39% al cierre de 2016”*<sup>15</sup>, como se evidencia en la siguiente figura:

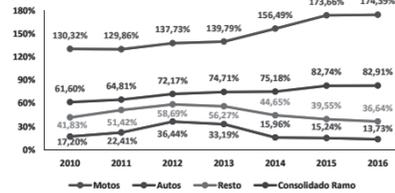


Figura 3 - Crecimiento del Índice de Siniestralidad para 2016

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia -2017<sup>16</sup>.

El escenario crítico que se produce frente a esta situación debe llamar la atención de las autoridades de tránsito, debido a que un incremento en la cantidad de automotores circulando implica la necesidad de adoptar nuevas medidas que garanticen la seguridad vial, ya que, como lo manifiesta Carlos Varela vicepresidente Técnico de FASECOLDA<sup>17</sup>: *“el marco institucional del que goza Colombia no se ha traducido en una efectiva reducción del número de víctimas de accidentes de tránsito, entendidas, como la cantidad de muertos y heridos en ciudades y carreteras por esta causa”*.

Por otra parte, el riesgo por accidentes de tránsito -para todos los actores de las vías: conductores, pasajeros, peatones, entre otros- tiende a incrementarse como resultado proporcional al aumento del número de vehículos automotores de todas las categorías

<sup>14</sup> ibidem

<sup>15</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). Revisión Condiciones Técnicas y Financieras Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT-

<sup>16</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). Revisión Condiciones Técnicas y Financieras Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT-

<sup>17</sup> Varela, C. (2018). Seguridad Vial, el reto del nuevo Gobierno. *Revista de Fasescolda*, No. 171.

circulando. Esta situación debe ser objeto de la legislación a través de la adopción de medidas que, adicionales a las políticas públicas para reducir los índices de accidentalidad, permitan la estimulación de la adquisición de los seguros que protejan a las víctimas en caso de la ocurrencia de un accidente de tránsito y que, adicionalmente, permita a los conductores y propietarios de vehículos estar respaldados económicamente frente a las consecuencias de los accidentes.

Teniendo en cuenta que el vehículo más usado en el país es la motocicleta y que esta a su vez registra los mayores índices de siniestralidad, es necesario generar incentivos y sanciones dirigidos a la consolidación de una cultura sobre la obligación de adquirir, renovar y portar el seguro por parte de estos actores viales, más aún cuando se reconoce que el nivel socioeconómico al que pertenecen los compradores de este tipo de vehículo se ubica mayoritariamente en los estratos 1 y 2, quienes encontrarán en el esquema de descuentos y recargos, así como de sanciones más severas, una motivación para renovar el SOAT antes de su vencimiento y, en consecuencia, para mantener el seguro obligatorio vigente.

Por otro lado, otra de las problemáticas más complejas en materia de accidentalidad ha sido la relativa a los denominados *“carros fantasmas”*, entendiéndose este término como aquellos vehículos no identificados, no asegurados y/o que poseen una póliza alterada, que en el momento de enfrentar un accidente -motivados, entre otras cosas, por su situación relativa al seguro obligatorio o las consecuencias producto de un siniestro- deciden darse a la fuga<sup>18</sup>.

Las consecuencias generadas por la participación de los vehículos fantasmas no sólo inciden sobre los afectados en el siniestro y los daños materiales que se generan, sino que también representan altos costos para el sistema de salud, que a través de la ADRES cubre los gastos médicos, indemnizaciones por muerte y/o auxilio funerario de las víctimas de vehículos fantasmas. Cabe insistir en que, como se señaló anteriormente, la financiación de estas coberturas proviene de la contribución realizada por medio del SOAT.

Al respecto, la ADRES señala<sup>19</sup>:

<sup>18</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. (2010). Comenzó a funcionar el FONSAT. Recuperado del sitio web: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/FONSAT.aspx>

<sup>19</sup> Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES. (2017). Aviso SOAT. Recuperado del sitio web: <https://www.adres.gov.co/Inicio-Noticias-ADRES/Aviso-SOAT>

*“(…) el marco legal vigente establece que en caso de presentarse un accidente de tránsito en el que se vea involucrado un vehículo automotor no asegurado con póliza SOAT, el cubrimiento de los servicios de salud e indemnizaciones por muerte y gastos funerarios e incapacidad permanente de las víctimas o sus beneficiarios, corresponde al FOSYGA, y que a partir del 1° de agosto de 2017, es competencia de la ADRES el deber legal de recuperar lo pagado, para lo cual le corresponde adelantar un procedimiento de cobro contra la persona que figura ante el Registro Nacional Automotor como titular del derecho de dominio del vehículo automotor involucrado en el accidente de tránsito”*.

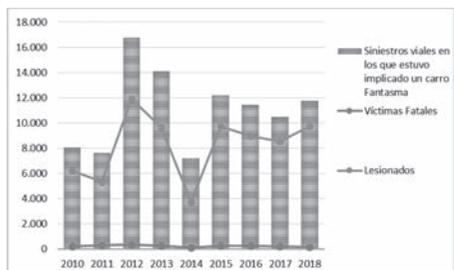
En el período comprendido entre 2010 y 2018, se reportaron mediante el Informe Policial de Accidentes de Tránsito, un total de **1.667.500 siniestros viales**. De estos, **99.703** involucraron vehículos que se dieron a la fuga, es decir, en un **6%** de los siniestros viales intervinieron vehículos fantasmas. De esta cantidad, resultaron **76.174** víctimas, de las cuales **2.332** fueron víctimas fatales y **73.842** lesionados, lo cual quiere decir que aproximadamente en el **76%** de los infortunios viales en los que se encontraba inmerso un vehículo no identificado o no asegurado tuvo una víctima fatal y/o lesionada.

Sumado a esto, el Informe Policial de Accidentes de Tránsito –IPAT- evidenció que sólo el **8.81%** de los vehículos que se dieron a la fuga fueron identificados, encontrándose el **91.19%** aún **sin identificar**, como lo muestran las Figuras 4 y 5; lo cual implica que la ADRES es quien está costeano los gastos derivados de la atención médica, gastos de traslado, gastos funerarios y otros, de las víctimas de quienes - pese a haber estado involucrados en un accidente de tránsito- deciden deliberadamente emprender la fuga.

AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Victimas Fatales	244	310	363	290	343	285	277	239	181	2.332
Lesionados	6.202	5.376	11.914	9.644	3.732	9.738	8.987	8.543	9.706	73.842

Figura 4 - Víctimas Fatales y Lesionados implicados en accidentes con Vehículos Fantasmas.

Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, Registro Administrativo RNAT – RUNT 2019.



**Figura 5 - Víctimas Fatales y Lesionados implicados en accidentes con Vehículos Fantasmas.**  
Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, Registro Administrativo RNAT – RUNT 2019.

De las gráficas anteriores se puede sugerir lo que parece ser una correlación entre la posibilidad de que un vehículo decida escaparse del lugar de un accidente de tránsito cuando, como resultado del mismo, se presentan víctimas de lesiones y/o fallecidos y, adicionalmente, no se cuenta con el seguro obligatorio vigente.

Por esta razón, es imperativo no sólo incentivar la compra del SOAT, sino también imponer sanciones de efecto disuasivo que permitan concientizar a los actores viales sobre el compromiso que requiere el ejercer la acción de conducir y promover una movilidad segura y la necesidad del aseguramiento permanente.

De otra parte, es necesario advertir que, a través de la contribución a la ADRES y el cubrimiento de esta a las víctimas de accidentes de tránsito de vehículos fantasmas, los propietarios de vehículos que sí están cumpliendo con la obligación de adquirir el seguro de manera periódica son los que están financiando a los propietarios de vehículos que deciden darse a la fuga y de aquellos que no cumplen con la obligación de adquirir o renovar oportunamente el seguro obligatorio.

Esta subvención que están dando actualmente los propietarios de vehículos la situación de vehículos asegurados a todos los actores viales no es menor y, por el contrario, si se considera el costo del financiamiento de la atención a las víctimas de accidentes de tránsito en los cuales estuvo involucrado un vehículo fantasma se tiene que la contribución representa un aporte muy significativo.

Entre el período de 2010 a 2018, la ADRES ha pagado un total de **\$1.085.014** millones de pesos por concepto de reclamaciones reconocidas con ocasión de accidentes de tránsito donde los vehículos involucrados no estaban asegurados o no fueron identificados, como se evidencia en la Figura 7<sup>20</sup>. Esta suma, es un claro indicativo de la necesidad de mantener la contribución a favor de la ADRES, pero, a su vez, de que se requieren tomar medidas para que mayores ingresos puedan ser recaudados vía esta contribución de manera que se garantice la suficiencia de los recursos administrados por esta entidad y para que, a través del aseguramiento, sean las aseguradoras quienes puedan entrar a responder por las consecuencias de los accidentes de tránsito, a través del seguro obligatorio.

\*Cifras en Millones de pesos

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	68.017	37.058	77.430	73.093	136.081	113.035	161.422	247.744	171.134	1.085.014

**Figura 6 - Pagos anuales realizados por la ADRES por Concepto de reclamaciones**

Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega con base de datos SII\_ECATE presentada por la ADRES.

Frente a lo anterior, es preciso señalar que la ADRES en el marco de sus competencias, únicamente reconoce y paga las reclamaciones por accidente de tránsito cuando el vehículo implicado no cuenta con la póliza SOAT vigente o no es posible su identificación. En estos casos, la entidad está obligada a cubrir las coberturas con cargo a los recursos a la subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT. A continuación, se muestran los pagos en los que ha incurrido la ADRES, con cargo a esta subcuenta, entre enero de 2010 a 31 de octubre de 2018, en cada una de las coberturas.

\*Corte a 31 de octubre de 2018

VIGENCIA	GASTOS MÉDICOS QUIRÚRGICOS	GASTOS FUNERARIOS E INDEMNIZACIÓN DE MUERTE	GASTOS DE TRANSPORTE Y MOVILIZACIÓN DE VÍCTIMAS	INDEMNIZACIÓN POR INCAPACIDAD PERMANENTE	TOTAL
2010	62.656.160.326	5.334.921.000	20.128.000	5.538.000	68.016.747.326
2011	34.047.715.000	2.964.584.500	43.141.000	2.769.000	37.058.209.500
2012	73.230.556.340	4.123.048.550	76.429.500	0	77.430.034.390
2013	68.973.774.688	3.939.472.439	170.482.700	9.595.200	73.093.325.027
2014	128.346.528.465	7.590.073.636	141.109.500	3.330.700	136.081.042.301

<sup>20</sup> Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES. (2019). Respuesta a solicitud de información.

Año	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	110.405.280.111	159.419.058.297	225.780.112.656	160.739.524.443	656.344.175.507
	2.462.566.550	1.195.879.029	19.109.848.754	8.449.612.153	11.827.806.486
	167.601.400	807.328.158	2.850.027.141	1.753.220.336	3.428.987.035
	0	0	3.866.099	6.976.939	10.843.037
	113.035.448.061	161.422.265.484	247.743.854.651	170.949.333.871	793.150.841.077
<b>TOTAL</b>	<b>1.023.598.710.326</b>	<b>55.170.006.612</b>	<b>6.029.467.735</b>	<b>32.075.938</b>	<b>1.084.830.260.611</b>

**Figura 7 - Pagos por concepto de coberturas con cargo a la Subcuenta del ECAT**  
Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega con base de datos SII\_ECATE presentada por la ADRES.

De la relación entre los valores pagados por los siniestros que le correspondieron a la ADRES -durante los siete años acorde al período entre 2010 y 2018- en comparación con el número de víctimas fatales durante este mismo período de tiempo, se obtiene que, en promedio, se habría pagado la suma de **\$3.963.087** por víctima implicada en un accidente de tránsito en el que se vio envuelto un vehículo fantasma, lo que equivaldría a **4,7** salarios mínimos legales vigentes para 2019 (como se constata en la Figura 8).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
<b>Costo total anual por los siniestros pagados por la ADRES</b>	\$ 68.017.000.000	\$ 37.058.000.000	\$ 77.430.000.000	\$ 73.093.000.000	\$ 136.081.000.000	\$ 113.035.000.000	\$ 161.422.000.000	\$ 247.744.000.000	\$ 171.134.000.000	\$ 1.085.014.000.000
<b>Cantidad de víctimas fatales implicadas en accidentes con vehículos fantasmas</b>	20.254	12.375	21.422	25.656	32.404	31.802	44.641	45.323	37.329	273.780
<b>Costo promedio por víctima</b>										\$ 3.963.087

**Figura 8 - Costos totales anuales por los siniestros pagados por la ADRES y número de víctimas fatales anuales.**  
Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega con base de datos SII\_ECATE presentada por la ADRES.

Adicionalmente, si se hace una comparación entre lo que ha pagado en total la ADRES -entre 2010 y 2018- por cuenta de la atención a víctimas de vehículos fantasmas se tiene que, con estos mismos recursos se hubiera financiado el **92%** de los proyectos estimados en el Plan para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa, que de acuerdo con el Documento CONPES 3904 requieren recursos por **\$1.181.433.000.000**<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Documento CONPES 3904. Plan para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa, 2017-2022, Concepto Favorable a la Nación para contratar un empréstito externo hasta por la suma de USD 30 Millones, o su equivalente en otras monedas,

<b>Total Pagado por la ADRES para la atención de víctimas de vehículos fantasmas</b>	<b>\$ 1.085.014.000.000</b>
<b>Financiación Estimada para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa 2017-2022</b>	<b>\$ 1.181.433.000.000</b>

**Figura 9 - Comparación Costos de la ADRES y Costos de Reconstrucción de Mocoa**  
Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega con base en datos del Documento CONPES 3904 - Plan para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa 2017-2022.

Si se tiene en cuenta que el objeto de la Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT<sup>22</sup> es garantizar la atención integral a las víctimas que han sufrido daño en su integridad física como consecuencia directa de eventos adicionales a los accidentes de tránsito -tales como: eventos terroristas ocasionados por bombas o artefactos explosivos, catástrofes de origen natural, atentados terroristas, combates, ataques a municipios, masacres y otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de seguridad Social de Salud<sup>23</sup>; se tiene que es de suma importancia promover la adquisición y renovación del SOAT de manera que se disminuya la cantidad de recursos destinados a atender a las víctimas producto de un accidente en el que estuvo involucrado un vehículo sin asegurar o no identificado.

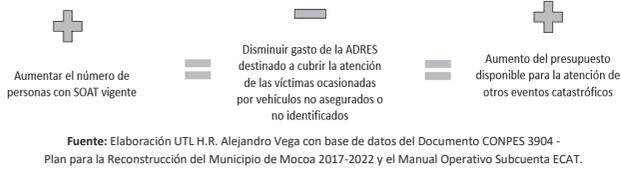
En otros términos, incentivar la compra del SOAT permitiría que los conductores implicados en un siniestro puedan asumir con cargo a su propia póliza de seguro las coberturas requeridas por medio de su seguro, lo cual significaría una disminución de la carga presupuestal de la Subcuenta ECAT que actualmente se dirige al pago de dichas coberturas cuando el vehículo implicado no cuenta con el seguro obligatorio o no es identificado, recursos que podrían eventualmente ser destinados para la atención de eventos catastróficos, por ejemplo, como el acaecido en el Municipio de Mocoa.

**Figura 11 - Gráfico de interacción de Costos**

para financiar la Implementación del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (Fase I) y Declaración de importancia estratégica del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (Fase II).

<sup>22</sup> Es la Subcuenta de Seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA.

<sup>23</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. (2011). Manual Operativo Subcuenta ECAT. Recuperado del sitio web: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/MANUAL%20OPERATIVO%20ECAT-V08-3%20Versi%C3%B3n%20Final%20con%20sugerencias%20y%20ajustes.pdf>

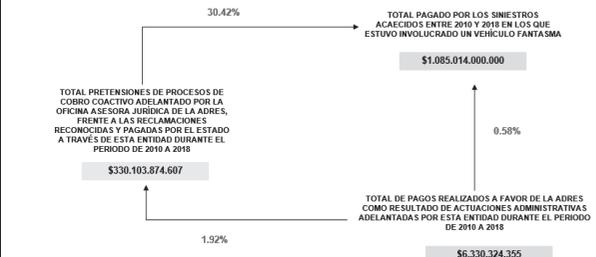


• Fortalecimiento de la capacidad institucional de la ADRES

La ADRES, a través de la Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Cobro Coactivo, en el marco de su competencia y en su momento el FOSYGA, ha adelantado el proceso de cobro coactivo, frente a las reclamaciones reconocidas y pagadas por el Estado a través de la subcuenta ECAT, cuando el vehículo involucrado en un accidente de tránsito carecía del seguro obligatorio de accidente –SOAT, legal y vigente.

El monto al que ascienden las pretensiones del cobro de dichos procesos -por los accidentes acaecidos entre 2010 y 2018- asciende a la suma de \$330.103.874.607; cuantía que representa solamente el 30.42% del total pagado por la ADRES -\$1.085.014.000.000-. Adicionalmente, como resultado de las actuaciones administrativas y operativas adelantadas sobre un número total de 244.871 reclamaciones, se ha logrado que los terceros deudores, propietarios o conductores de los vehículos fantasmas, realizaran pagos a favor de FOSYGA hoy ADRES por un valor de \$6.330.324.355, lo cual significa la recuperación de sólo el 1.917% de valor de las pretensiones, equivalente a la suma de \$330.103.874.607 y, apenas, al 0.58% del total pagado por la entidad -\$1.085.014.000.000-.

Figura 12 - Relación Reclamaciones por Cobro Coactivo realizado por la ADRES



Indudablemente, la situación evidencia que los vehículos no identificados o no asegurados que se ven implicados en una eventualidad vial constituyen una problemática de extremo cuidado y atención, agravada por el hecho de la prácticamente inexistente capacidad para identificar a los vehículos causantes de los accidentes. Las consecuencias que se producen por esta situación se traducen en: víctimas fatales y lesionados, y/o altos costos para el sistema de salud, a través de la ADRES, además de una convicción en la práctica de los conductores de que la fuga puede ser un sinónimo de inmunidad no sólo desde el punto de vista penal, sino económico, lo que termina por estimular la huida en cuanto se identifica que hay heridos o víctimas fatales y no se cuenta con el SOAT vigente.

Esta situación debe ser atendida por el legislador de manera que se fortalezcan los procesos al interior de la ADRES que permitan una efectiva y pronta identificación de los vehículos que huyen de los accidentes de tránsito a fin de que puedan ser aplicadas las sanciones penales vigentes en el Código Penal y, además, para que se disminuyan sustancialmente los valores que actualmente están siendo asumidos por la ADRES a través de la subcuenta de ECAT, la cual, como se mostró al inicio, es financiada con recursos aportados directamente por quienes sí cumplen con la obligación de adquirir anualmente el SOAT.

Por esta razón, en el articulado se propone la realización de estudios técnicos a través del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- que permitan establecer cuál es la real capacidad técnica, tecnológica y organizacional de la ADRES para adelantar los procesos de recuperación de cartera por los pagos que efectúa como consecuencia de los accidentes de tránsito de vehículos no identificados y/o no asegurados.

Adicionalmente, con el mismo propósito, se prevé que, como resultado del estudio que realice el DAFP, se destinen los recursos que permitan el fortalecimiento de la capacidad institucional y tecnológica de la ADRES para recuperar los dineros dirigidos al pago de las coberturas que correspondan a esta entidad por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Protección Social, directos interesados en el mejoramiento de las condiciones de tránsito en las vías colombianas y en la atención de quienes sufran lesiones o la muerte en accidentes viales.

Por último, en el articulado se propone establecer una punición para una infracción que actualmente no recibe sanción administrativa como lo es la presentación de pólizas de SOAT falsificadas o adulteradas en su contenido, en consideración a que una actuación de este tipo no merece únicamente sanción en lo penal, con la demora que ello acarrea, sino que requiere ser castigada inmediatamente a través de la aplicación de sanciones administrativas que castiguen de manera expedita esta reprochable conducta.

IV. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los autores, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin perjuicio, del propio análisis que deberá hacer cada Congresista respecto de su situación individual.

De los Congresistas,

ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ.  
Senadora de la República.

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

JULIÁN PEINADO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander

NILTÓN CÓRDOBA MANYOMA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Chocó

JUAN FERNANDO REYES KURI  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca

ADRIANA GÓMEZ MILLÁN  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Putumayo

VÍCTOR ORTÍZ JOYA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2020 CÁMARA**

*por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas que contribuyan a reducir el impacto económico y social para las personas que se ven afectadas como consecuencia del cierre de las vías terrestres en Colombia.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Cuando se presenten circunstancias que obliguen al cierre de vías terrestres de comunicación entre capitales de departamento durante más de tres (3) días calendario continuos, el Ministerio de Transporte deberá expedir un acto administrativo en el cual defina una ruta alterna que garantice la movilidad de personas y carga entre las ciudades afectadas. Si dicha ruta implica tiempos de desplazamiento iguales o superiores al 50% del recorrido promedio de la vía cerrada, en el mismo acto administrativo el Ministerio deberá ordenar la modificación de las tarifas de peaje de la ruta alterna designada, descontando, como mínimo, un 50% del valor de la tarifa vigente para todas las categorías de vehículos de la región afectada por el cierre.</p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> En caso que no sea posible pasar de un punto a otro de la vía por cierre, los conductores que decidan regresar por la misma vía podrán hacerlo sin que deban pagar los peajes de regreso.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para hacer efectiva la exención planteada en el presente artículo bastará con que se verifique la interrupción en la vía y que el conductor acredite el pago del peaje inmediatamente anterior en el sentido contrario del retorno dentro de las doce (12) horas previas a la presentación del tiquete pagado en el punto de cobro del regreso.</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> Lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de esta Ley no aplica para las circunstancias de cierres de vías por mantenimiento, eventos culturales o deportivos debidamente programados.</p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> Si el concesionario advierte que hay riesgos para la seguridad física de las personas que decidan esperar en los puntos de cierre la reapertura de la vía deberá avisar tal</p>	<p>situación a quienes se encuentren en el lugar a través de los funcionarios autorizados y difundir la información en las redes sociales y página web de la concesión.</p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> En caso de que la ejecución de lo dispuesto en esta Ley cause la pérdida del equilibrio económico de algún contrato de concesión vigente el Ministerio de Transporte a través de la entidad contratante respectiva podrá autorizar la aplicación de las medidas que permitan corregir tal situación.</p> <p><b>ARTÍCULO 7.</b> La presente Ley entra en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Meta             </div> <div style="text-align: center;">   <b>ANDRÉS DAVID CALLE AGÚAS</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Córdoba             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Antioquia             </div> <div style="text-align: center;">   <b>NILTON CÓRDOBA MANYOMA</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Chocó             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Norte de Santander             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN FERNANDO REYES KURI</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Valle del Cauca             </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>CARLOS ARDILA ESPINOSA</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Putumayo             </div> <div style="text-align: center;">   <b>VÍCTOR ORTÍZ JOYA</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Santander             </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">   <b>JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Valle del Cauca             </div>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY _____ DE 2020</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual del cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones.”</i></p> <p><b>I. FACULTAD DEL CONGRESO</b></p> <p>El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p> <p>Adicionalmente, el artículo 150 de nuestra Carta Política estableció que:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> <li>23. Expedir las leyes que requirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”. (Resaltado fuera del original)</li> </ol> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El objeto del presente proyecto de ley es contribuir a reducir los efectos económicos que acarrea el cierre de las vías en Colombia a través de la reducción del pago de peajes por vías alternas para los vehículos provenientes de las ciudades afectadas y la exención de pago de los peajes de retorno cuando se verifique un cierre de las vías para los vehículos que se encuentren transitando en la misma y que decidan no esperar la reapertura.</p> <p><b>III. ANTECEDENTES</b></p> <p>Este proyecto fue presentado por el autor en la legislatura 2019-2020 con número 091/2019C. Sin embargo, por la agenda de Comisión no fue posible su discusión en primer debate, razón por la cual fue archivado. No obstante, dado que este proyecto significar un importante avance en la cultura del aseguramiento en Colombia en beneficio de todos los ciudadanos, el autor lo pone nuevamente a consideración del Honorable Congreso de la República.</p>

**IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

**• Cobro de peajes en Colombia**

El cobro de peajes en Colombia tiene sustento en el artículo 338 de la Constitución Política, por el cual se establecen reglas para la imposición de tasas y contribuciones, dejando claro que el sistema y método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos que los creen.

Mediante el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones sobre el sector transporte, se estableció lo siguiente:

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

*Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.*

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

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

*a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;*

*b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;*

*c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;*

*d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;*

*e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.*

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

*Parágrafo 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.*

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

*Parágrafo 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".*

De acuerdo con la norma precitada, para financiar la construcción, operación y mantenimiento de las vías se puede acudir a la financiación a través del cobro de peajes, como un cobro por "el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios", pago del que están exentos los vehículos señalados en el literal b del mismo artículo y cuyo valor será determinado teniendo en cuenta, entre otros, "un criterio de equidad fiscal".

En Colombia, la competencia para determinar todo lo relacionado con los peajes, incluida la tarifa a cobrar, recae en el Ministerio de Transporte quien, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 87 de 2011, en su calidad de suprema autoridad del Sector Transporte y del Sistema Nacional de Transporte, emite concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación, los departamentos, distritos y municipios.

**• Cierre de vías y cobro de peajes**

Por las condiciones geográficas y sociales del país, los cierres viales en Colombia son noticias comunes. Esta situación obliga en muchos casos a los habitantes de diversas regiones del país en las que sólo se cuenta con una vía en buenas condiciones para conectarse con otras a transitar por vías alternas que implican aumentos significativos en los tiempos y longitud de los recorridos, lo que representa a su vez un necesario incremento en los costos de los desplazamientos.

El cierre de una vía principal de conexión interregional tiene serias consecuencias para los habitantes de una región que ve truncada la posibilidad de utilizarla. Desde pérdidas económicas por la imposibilidad de sacar sus productos para ser vendidos en los grandes centros de consumo, hasta la pérdida de citas o tratamientos médicos que son ofrecidos en ciudades con mejor infraestructura.

Sólo en el departamento del Meta, de acuerdo con cifras de Fenalco, se estima que por cada día de cierre de la vía que conecta a Villavicencio con Bogotá y el centro y el norte del país, se pierden más \$50 mil millones de pesos diarios, que significan, además, la pérdida de numerosos puestos de trabajo e incluso la quiebra para muchos de los productores y empresarios de la región.

En el caso del cierre de la vía Panamericana registrado en inicios de 2018 y que afectó principalmente al departamento de Nariño, los comerciantes reportaron pérdidas por más de \$80 mil millones de pesos por cuenta de impacto en los sectores transporte y agrícola, entre otros<sup>1</sup>.

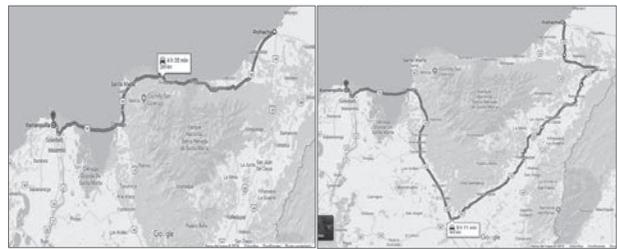
Además del incremento sustancial de tiempo en los desplazamientos, el aumento de kilómetros a recorrer también constituye un problema toda vez que este factor implica un mayor gasto de combustible lo que encarece el valor de los pasajes de servicio público así como el costo final del recorrido para quienes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

Como se demostrará, adicional al incremento excesivo de tiempo y longitud de los recorridos, los conductores de los vehículos de las vías alternas se ven abocados al pago de muchos más peajes que los que deben pagar en sus rutas tradicionales, lo que implica un costo adicional que deben soportar por cuenta de los cierres de las vías y otro costos que se sumarán al valor de los fletes y, con ello, al valor de los alimentos, mercancías y bienes que deban ser trasladados.

A continuación se muestran dos ejemplos de las modificaciones en sus recorridos que deben soportar quienes deban utilizar las vías alternas como consecuencia de los cierres en las vías principales de conexión.

– Vía Riohacha - Barranquilla

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



Imágenes 1 y 2. Comparación Ruta regular Riohacha – Barranquilla vs ruta alternativa vía Albania

Fuente: Google Maps

<sup>1</sup> <https://www.larepublica.co/economia/mas-de-80-de-perdidas-por-paro-en-la-panamericana-se-concentra-en-nariño-2847792>

Tomar la ruta alterna para llegar de la ciudad de Riohacha hasta Barranquilla representa una diferencia sustancial en el pago de peajes que conlleva un recargo cercano más al 60% adicional sólo en peajes, como se demuestra a continuación:

Valor Peajes Rutas Riohacha - Barranquilla Vehículos Categoría I	
Ruta Regular Riohacha - Santa Marta	Ruta Alterna Riohacha - - Valledupar - Barranquilla
Neguanje	\$9.900,00
Tasajera	\$11.100,00
Laureano Gómez	\$11.100,00
El Ebanal	\$9.900,00
<b>Total Peajes Ruta Regular</b>	<b>\$42.000,00</b>
Alto del Pino	\$9.900,00
San Juan del Cesar	\$9.300,00
Valencia	\$8.400,00
El Copey	\$8.200,00
Tucurínca	\$8.800,00
Tasajera	\$11.100,00
Laureano Gómez	\$11.100,00
<b>Total Peajes Ruta Alterna</b>	<b>\$66.800,00</b>

Diferencia Peajes vs Ruta Regular	\$24.800 59%
--------------------------------------	-----------------

Tabla 1. Comparación Peajes Rutas Riohacha – Barranquilla  
Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega

- *Vía Bogotá - Villavicencio*

La vía Bogotá – Villavicencio es la única que conecta de forma expedita a la Orinoquia con el centro y norte del país. El recorrido normal que conecta a estas dos ciudades recorre unos 150 kilómetros y toma un aproximado de 4 horas hasta el centro de Bogotá. No obstante, debido a los constantes cierres de la vía, los habitantes de esta ciudad y de toda la Orinoquia, no tienen otra alternativa que tomar las dos rutas alternas disponibles para llegar al centro del país.

La primera ruta alterna, tiene una longitud de 345 kilómetros, es decir más del doble del recorrido inicial, y toma casi 8 horas de tiempo. Sin embargo, pese a ser la opción más corta no es la más utilizada por viajeros en vehículos particulares o de servicio público por cuanto se encuentra en unas condiciones muy regulares que no permiten garantizar la seguridad de los viajeros y de los vehículos en los que se transportan. La segunda vía alterna, la más

utilizada, tiene una longitud de 574 kilómetros, es decir casi 4 veces más del recorrido inicial, con una duración de tiempo promedio de casi 11 horas.



Imágenes 3, 4 y 5. Comparación Rutas Bogotá – Villavicencio vs alternativas 1 –Sisga- y 2 –Sogamoso-  
Fuente: Google Maps

A continuación se muestra la diferencia en el costo de los peajes para las dos rutas alternas en comparación con la vía principal actualmente cerrada:

Valor Peajes Rutas Bogotá - Villavicencio Vehículos Categoría I					
Ruta Regular Bogotá - Guayabeta - Villavicencio		Ruta Alterna 1 Bogotá - Guateque - Villavicencio		Ruta Alterna 2 Bogotá - Sogamoso - Villavicencio	
El Boquerón I y II	\$13.200	Salida Norte de Bogotá	\$9.000	Salida Norte de Bogotá	\$9.000
Naranjal	\$11.200	El Roble	\$8.100	El Roble	\$8.100
Pipiral	\$18.500	Macheta	\$8.800	Albarracín	\$8.100
<b>Total Peajes Ruta Regular</b>	<b>\$42.900</b>	San Pedro	\$11.700	Tuta	\$8.100
		Veracruz	\$6.900	El Crucero	\$8.300
		Puente Amarillo	\$3.900	San Pedro	\$11.700
		<b>Total Peajes Ruta Alterna 1</b>	<b>\$48.400</b>	Veracruz	\$6.900
		Diferencia Ruta Alterna 1 vs Ruta Regular	\$5.500 13%	Puente Amarillo	\$3.900
				<b>Total Peajes Ruta Alterna 2</b>	<b>\$64.100</b>
				Diferencia Ruta Alterna 2 vs Ruta Regular	\$21.200 49%

Tabla 2. Comparación Peajes Rutas Bogotá – Villavicencio  
Fuente: Elaboración UTL H.R. Alejandro Vega Pérez

Respecto del incremento de los valores de peajes de la Ruta Alterna 1 que implica un aumento del 13% debe considerarse que es la menos utilizada por los conductores de vehículos particulares y que no es transitada por los vehículos de servicio público legalmente autorizados precisamente por el mal estado de esta vía. Como se puede observar, la ruta más utilizada es justamente la que implica un incremento muy significativo en el valor final de peajes pagados equivalente al 49% en comparación con el costo que se pagaría si se pudiera utilizar la carretera regular que comunica a Bogotá con Villavicencio.

En la siguiente tabla se presenta un resumen comparativo de las rutas iniciales vs las rutas alternas en los dos casos analizados en la cual se muestran los incrementos en términos de tiempo, kilómetros a recorrer y costo de peajes que deben asumir los conductores de los vehículos cuando las vías regulares se encuentran cerradas por cualquier causa:

Origen - Destino	RUTA NORMAL			RUTA ALTERNA			INCREMENTO				
	Tiempo aproximado de recorrido (Horas)	Longitud de Trayecto (Kms)	Valor Peaje (Vehículo Categoría I)	Tiempo aproximado de recorrido (Horas)	Longitud de Trayecto (Kms)	Valor Peaje (Vehículo Categoría I)	Horas adicionales	%	Kms adicionales	%	Peajes
Riohacha - Barranquilla	4,5	269	\$42.000	8	493	\$66.800	3,5	78%	224	83%	\$24.800
Bogotá - Villavicencio	4	151	\$42.900	7,5	340	\$48.400	3,5	88%	189	125%	\$5.500
				10,7	574	\$64.100	6,7	168%	423	280%	\$21.200

Tabla 3. Comparación Incremento de tiempos, kilómetros recorridos y peajes pagados  
Fuente: Elaboración UTL Alejandro Vega Pérez

De la tabla anterior resulta claro que, en los casos analizados hay incrementos sustanciales no sólo en el costo económico directo pagado por concepto de peajes, sino que hay un aumento muy significativo en el número de horas gastadas en un recorrido por las vías alternas que alcanza hasta casi el 170% adicional del tiempo que normalmente se emplearía para llegar a los mismos destinos si las vías principales no sufrieran de los cierres por distintas causas, así como una extensión de los kilómetros a recorrer que llega hasta un 280% en comparación con la ruta inicial, lo que implica un incremento directo en el costo final de los pasajes de transporte de pasajeros y de los fletes de carga.

• **Justificación de las medidas propuestas**

Como se demostró en el acápite anterior el cierre de las vías principales de conexión entre ciudades intermedias en aquellas regiones del país donde, por la geografía o por falta de desarrollo, no se cuenta con múltiples vías de acceso, implica pérdidas económicas muy significativas para las regiones por los aumentos de tiempo y longitud del desplazamientos por las rutas alternas que, en muchos casos, hacen inviable el transporte de carga y mercancías por cuanto no es posible para los productores pagar los sobrecostos de los fletes.

Es claro que la obligación de transitar por rutas más largas a las usuales impone a los usuarios forzados de las carreteras una obligación que resulta claramente injustificada y, por lo tanto, le corresponde al Congreso de la República establecer medidas que permitan equilibrar las cargas en favor de las personas así afectadas.

No sólo los viajeros regulares se ven afectados con el pago de más peajes por cuenta de recorridos más largos. También lo son, en mayor medida, los productores y los propietarios de alimentos y mercancías junto con los conductores y propietarios de los vehículos de carga quienes pagan tarifas más altas y, en últimas, son quienes con su trabajo contribuyen a la seguridad alimentaria del país, por lo que es necesario garantizar el ejercicio de su labor en condiciones justas.

Para poner fin a esta situación de inequidad causada por circunstancias ajenas al control de los afectados, este proyecto de Ley propone que, cuando se presenten circunstancias que obliguen al cierre de las vías durante más de 3 días continuos u operaciones de vía con cierres parciales que impidan el tránsito regular de vehículos durante más de 8 días continuos y, la ruta alterna a tomar por los conductores implique desplazamientos por rutas con tiempos de desplazamiento iguales o superiores al 50% del tiempo de recorrido promedio de la vía cerrada, el Gobierno Nacional deberá, dentro de los 3 días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho que ocasionó el cierre de la vía, expedir acto administrativo por el cual se ordene la modificación de las tarifas de peaje descontando, como mínimo, un 50% del valor vigente para la fecha del ajuste para todas las categorías de vehículos.

Por otra parte, hay que considerar que los cierres de las vías que tienen lugar por emergencias claramente son imprevisibles por todos los actores viales, incluidos los usuarios, pero que es inminente la necesidad de trasladar a los lugares de consumo los alimentos perecederos y el ganado, que va perdiendo peso por cada día que no está en labores de pastoreo, así como los requerimientos de viaje de muchos pasajeros. Por esta razón, se da un plazo perentorio al Ministerio de Transporte para que implemente un mecanismo estándar que permita identificar ágilmente a los vehículos que salen de las regiones afectadas y que transitarán en las rutas alternas para que puedan hacerse beneficiarios del descuento.

Con la anterior medida se busca por una parte, garantizar que cuando ocurran los cierres las autoridades de todo orden tengan claro qué procedimiento seguir para determinar los vehículos beneficiarios de manera expedita, y, por la otra, evitar que personas que no son afectados por el cierre de la vía reciban el descuento aquí planteado.

De igual forma, teniendo en cuenta que, por ejemplo, en el caso del cierre actual de la vía Bogotá Villavicencio el Gobierno Nacional se tomó más de un mes y medio en anunciar la

reducción del costo de peajes y que es regular que las autoridades se demoren en adoptar decisiones de este tipo, se da un plazo perentorio al Ministerio de Transporte para que expida el acto administrativo de modificación de las tarifas de peajes así como un plazo para hacer efectiva dicha medida.

Por otra parte, como consecuencia de la imprevisibilidad de las causas de cierre es normal que los vehículos se encuentren transitando por la vía al momento de su ocurrencia. Incluso, dado que en ciertas vías hay puntos críticos que, a pesar de las contingencias del cierre, el tránsito suele ser autorizado en pocas horas, es normal que los conductores decidan voluntariamente esperar en dichos puntos la reapertura del tránsito para evitar perder lo que se lleva de recorrido. No obstante, si se presenta la ocasión en que definitivamente no es posible reabrir el paso por el punto afectado o simplemente el conductor decide que no quiere esperar la reapertura, lo lógico es que se permita que dicha persona pueda retornar por la misma vía sin tener que pagar los peajes de regreso.

Para estos efectos se propone que en caso de que el cierre de la vía concesionada impida a los vehículos que se encuentren transitando por la misma llegar a su destino, deberá permitirse el retorno por la misma vía sin el cobro de peaje por el regreso, para lo cual bastará con que acredite el pago del peaje inmediatamente anterior en el sentido contrario al del retorno, el cual se debe haber efectuado durante las últimas doce (12) horas.

Cabe aclarar que se establece el plazo de doce (12) horas para la acreditación del pago de los peajes de ida por cuanto es el que se considera como probable tiempo máximo de espera por parte de quienes deciden aguardar al cierre de la vía y, pese a ello, ven truncada la posibilidad de paso.

De otro lado, dado que las rutas alternas son mucho más largas y costosas, es normal que los conductores decidan pasar la noche en las vías esperando su reapertura. En consideración a esta situación, se establece que, cuando los cierres excedan las 12 horas, y se verifique la presencia de conductores esperando la reapertura de la vía, los concesionarios viales deberán disponer de baños portátiles en los puntos de aglomeración de vehículos, tanto para usuarios hombres como mujeres.

Adicionalmente, dado que se ha verificado la comisión de delitos como hurto en los puntos de espera, se establece que, si es imposible dar paso durante el día y los conductores y pasajeros deciden pasar la noche en los puntos de cierre, el concesionario deberá dar aviso inmediato a las Fuerzas Militares y de Policía para que garanticen su seguridad.

Por último, si el concesionario advierte que hay riesgos para la seguridad física de las personas y no es conveniente la espera en el punto de cierre de la vía deberá avisar tal situación a

quienes se encuentren en el lugar a través de los funcionarios autorizados y difundir la información a través de sus redes sociales y página web.

**V. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los autores, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo.

Lo anterior, sin perjuicio del análisis que le corresponde hacer a cada Congresista de su situación particular y concreta.

De los Congresistas,

  
**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Meta

  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Córdoba

  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia

  
**NILTON CORDOBA MANYOMA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Chocó

  
**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Norte de Santander

  
**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle del Cauca

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2020  
 CÁMARA**

*por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA

**“Por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país”**

El Congreso de Colombia

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recuperadores ambientales del país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones que los agrupen que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

**Artículo 2. Definición.** Para efectos de esta Ley se entenderán por recuperadores ambientales, las personas naturales que derivan el sustento propio y familiar de la práctica habitual de las actividades de recuperación, recolección, transporte y clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima, que hagan parte de una organización con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

**Artículo 3.** Modifíquese el literal b del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el artículo 13 del Decreto-Ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

b) En forma voluntaria:

Los trabajadores independientes y los informales, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, podrán cotizar al Sistema de Riesgos Laborales siempre y cuando coticen también al régimen contributivo en salud y de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral al que está expuesta esta población.

Los recuperadores ambientales podrán cotizar al Sistema de Riesgos Laborales sin que sea requisito para ello la cotización al régimen contributivo en salud, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1607 de 2002 o las normas que lo modifiquen.



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Putumayo



**VÍCTOR ORTÍZ JOYA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Santander



**JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle del Cauca

**Artículo 4. Afiliación.** La afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de los recuperadores ambientales se hará a través de las organizaciones que los agrupen, que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

**Artículo 5. Relación laboral.** La aplicación de lo dispuesto en la presente Ley no genera relación laboral ni modifica el tipo de vinculación existente entre las organizaciones y los recuperadores agrupados.

**Artículo 6. Pago de la cotización.** El pago de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales estará a cargo de los recuperadores ambientales y se realizará a través de las organizaciones que los agrupan, conforme al tipo de riesgo establecido por la Administradora de Riesgos Laborales -ARL- según lo dispuesto en el Decreto 1295 de 1994.

**Artículo 7. Obligaciones de las ARL.** Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, las Administradora de Riesgos Laborales -ARL- tendrán las siguientes obligaciones:

1. Desarrollar un programa especial de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales y promoción de buenas prácticas, dirigido al sector de recuperación de residuos con el objetivo de mejorar los hábitos en el desarrollo de las actividades y reducir el número y gravedad de los accidentes laborales y enfermedades de trabajo asociadas.
2. Eliminar las barreras de acceso de los recuperadores ambientales al Sistema General de Riesgos Laborales.
3. Las demás que se establezcan en las normas que regulen o reglamenten el Sistema General de Riesgos Laborales.

**Artículo 8. Vigilancia y control.** El Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el marco de sus competencias, deberán hacer seguimiento, vigilancia y control al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 9. Evaluación.** Una vez cumplidos dos años de la entrada en vigencia de la presente ley, y dentro de los seis meses siguientes a dicha fecha, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberán realizar una evaluación de los efectos de esta ley, en la cual analicen como mínimo los indicadores de acceso de recuperadores ambientales al Sistema General de Riesgos Laborales, prestaciones e impactos económicos. Los resultados de esta evaluación y las recomendaciones que se consideren pertinentes se presentarán en un informe al Congreso de la República.

**Artículo 10. Reglamentación.** El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para desarrollar lo dispuesto en esta ley.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga toda disposición que le sea contraria.

Cordialmente,



**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta



**LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ.**  
Senadora de la República.



**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander



**NILTON CORDOBA MANYOMA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Chocó



**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Putumayo

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA**

**“Por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país”**

**I) OBJETO DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley busca brindar condiciones para facilitar el acceso de la población de recuperadores ambientales del país al Sistema General de Riesgos Laborales a través de las organizaciones que los agrupen, que cuenten con registro vigente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de conformidad con el Decreto 596 de 2016; esto, sin que se constituya ningún tipo de relación laboral, continuando con la dinámica de trabajador independiente.

Lo anterior, como un acto de justicia con esta población considerada como un grupo vulnerable de especial protección por la Corte Constitucional y sobre la necesidad de proponer acciones afirmativas a su favor (entendiéndose acciones afirmativas, como todo tipo de medidas o políticas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan) , justificada en la labor ambiental que cumplen en beneficio de la sociedad.

Esta iniciativa, que proponemos al Honorable Congreso de la República, es una medida de justicia social, dirigida a dignificar la labor del recuperadores ambientales en Colombia, garantizando el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales establecido en el Decreto Ley 1295 de 1994, modificado por la Ley 1562 de 2012 y que forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

**II) COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

El asunto objeto de este proyecto de Ley es de competencia del Congreso de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el literal f del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, cuyo tenor literal señala:

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



**VÍCTOR ORTÍZ JOYA**

**Representante a la Cámara  
Departamento de Santander**

(...)  
 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:  
 (...)  
 f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.  
 (...)"

**III) MARCO NORMATIVO**

- **Constitución Política:** Artículos 13, 53, 54, entre otros.
- **Ley 142 de 1994,** "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"
- **Ley 511 de 1999,** "Por la cual se establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclador."
- **Ley 1466 de 2011** "Por medio de la cual se instauró en el territorio nacional la aplicación del Compromiso Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros, y se dictan otras disposiciones."
- **Decreto 1077/2015** "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio"
- **Decreto 596/2016** "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones"
- **Decreto 4741 de 2005** "Por medio del cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral."
- **Objetivos de Desarrollo Sostenible - Objetivo 12:** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Mediante este objetivo se busca lograr una producción y un consumo sostenibles con un enfoque en acciones globales y locales, así como lograr el uso eficiente de los recursos naturales. Incluye el cuidado con residuos sólidos y la reducción de emisiones contaminantes y propone reducir la generación de desechos

mediante la prevención, reducción, reciclaje y reutilización, tanto en el consumo como en la producción.

**IV) JURISPRUDENCIA RELACIONADA**

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido a la población de recuperadores del país como un grupo de especial protección constitucional. Esta condición especial ha sido amparada por el Alto Tribunal, entre otras, mediante Sentencias C-741 de 2003, T 724/2003 y T 291/ 2009 y mediante los Autos 268 de 2010 y 275 de 2011, providencias mediante las cuales se reconoce a los recicladores como sujetos de especial protección Constitucional, en virtud de la labor ambiental que cumplen y el hecho que la sociedad colombiana se beneficie a pesar de no ser favorecidos o retribuidos por ella.

Mediante las providencias referidas, la Corte Constitucional ha ordenado a diversas instituciones del Estado y autoridades del orden territorial a generar acciones afirmativas a favor de esta población para garantizar su protección y ha exhortado al Gobierno Nacional para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos.

**V) JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Como se ha reconocido en diferentes escenarios, actualmente los recicladores se han posicionado como recuperadores ambientales, en un llamado por dignificar el oficio mediante el cual realizan un importantísimo aporte a la economía y al medio ambiente, en un momento histórico en el que se requieren acciones que ayuden a frenar y reparar el daño que la actividad humana le ha causado al planeta.

De acuerdo con un estudio desarrollado por la Universidad de Antioquia, el 42% de los encuestados se identificaban como recuperadores ambientales y no como recicladores, lo que muestra que valoran su labor no sólo como un impacto individual sino como un

desempeño en relación con la sociedad y con el entorno ambiental, lo que les confiere mayor trascendencia<sup>1</sup>.

No obstante, hay que reconocer que esa dignificación de la actividad es reciente. Inicialmente un alto porcentaje de personas de manera informal y desorganizada se dedicaron al reciclaje convirtiéndolo en una fuente de trabajo que les permitía obtener un ingreso con el que pudieran subsistir ellos y sus familias<sup>2</sup> y aún hoy permanecen vigentes condiciones precarias para la realización de esta actividad.

En el año 2019, se produjeron en Colombia 12 millones de toneladas de residuos, de los cuales sólo el 17% fueron reciclados. De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en 2018 fueron aprovechadas 767.137 toneladas de residuos, en 25 departamentos<sup>3</sup>.

Según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en 2019 habían registradas 319 asociaciones en el Sistema Único de Información SUI que agrupan a 30 mil recuperadores ambientales en el territorio nacional. Sin embargo, y aunque han habido avances en materia de organización empresarial, pertenecer a estas asociaciones o corporaciones independientes no les garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social; la baja remuneración, la estigmatización, la inseguridad, entre otros factores son algunas de las principales dificultades que atraviesan los recuperadores de oficio en Colombia.

El alto índice de informalidad, los costos de vinculación a Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), son la principal barrera para acceder a este sistema. En consecuencia, cuando un recuperador ambiental del país requiere atención médica, incluso por enfermedades con origen en su labor, se ven obligados a acudir al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales SISBEN, engrosando así la carga social de este programa, o a ampararse en los beneficios que les da pertenecer a la población pobre no asegurada (PPNA), con lo cual aumentan la carga financiera en salud para los entes territoriales pero que a la vez, tampoco le resuelve la situación de desamparo frente a los factores de riesgo propios de la actividad que desarrollan.

A este respecto, y especialmente teniendo en cuenta el costo fiscal de esta situación, es importante resaltar que los departamentos en donde laboran la mayor parte de los recuperadores ambientales son: Bogotá, Antioquia, Meta, Valle del Cauca y Atlántico.

Departamento	Prestadores inscritos	Número de recicladores miembros
Bogotá	118	17.296
Antioquia	29	2.337
Valle del Cauca	19	1.590
Cundinamarca	20	860
Santander	17	736
Meta	12	1.603
Boyacá	12	548
Atlántico	13	1.063
Bolívar	8	303
Cesar	8	227

Fuente: Semana Sostenible.

Pese a que la actividad de reciclaje es fuente de ingreso para aproximadamente 30 mil personas<sup>4</sup>, la mayoría de ellas lo hacen en condiciones que ponen en riesgo su salud y la de sus familias, por lo que se requiere tomar medidas para evitar que esta población que brinda un aporte tan importante a nuestra sociedad continúe en riesgo.

Un estudio de la Universidad de Antioquia<sup>5</sup> encontró que a pesar de los factores de riesgo biológicos a los que están expuestos los recuperadores ambientales<sup>6</sup>, las medidas para protegerlos de dichos factores son usadas por menos del 52% de los recicladores. Adicionalmente, se encontró que sólo el 13,6% de éstos están vacunados, situación que que aumenta la probabilidad de adquirir enfermedades.

<sup>1</sup> Ballesteros VL, Cuadros Y, Botero S, López Y. Factores de riesgo biológicos en recicladores informales de la ciudad de Medellín, 2005. Rev Fac Nac Salud Pública 2008; 26(2): 169-177

<sup>2</sup> Aluna Consultores Ltda. (2011) Estudio Nacional de Reciclaje y Los Recicladores. Historia del Reciclaje y los Recicladores en Colombia. Disponible en <https://es.slideshare.net/marvinpedas/historia-reciclaje>

<sup>3</sup> Semana Sostenible. (2019). "El 78% de los hogares colombianos no recicla". Disponible en: <https://sostenibilidadsemana.com/medio-ambiente/articulo/el-78-de-los-hogares-colombianos-no-recicla/44231>

<sup>4</sup> ibidem.

<sup>5</sup> Ballesteros VL, Cuadros Y, Botero S, López Y. Factores de riesgo biológicos en recicladores informales de la ciudad de Medellín, 2005. Rev Fac Nac Salud Pública 2008; 26(2): 169-177

<sup>6</sup> Material en descomposición (96,6%), material contaminado (96,6%), animales (62,5%) y artrópodos -invertebrados que tienen un exoesqueleto articulado de quitina. Abarcan trilobitomorfos, merostomas, picnogónidos, arácnidos, crustáceos, miriápodos e insectos- (79,5%).

El Sistema General de Riesgos Laborales en Colombia, conformado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia Financiera de Colombia; las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), públicas y privadas, los empleadores y los trabajadores, tiene como objetivos atender, prevenir y proteger a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan<sup>7</sup>.

De acuerdo con la legislación colombiana vigente, la afiliación a este sistema es de carácter obligatorio para:

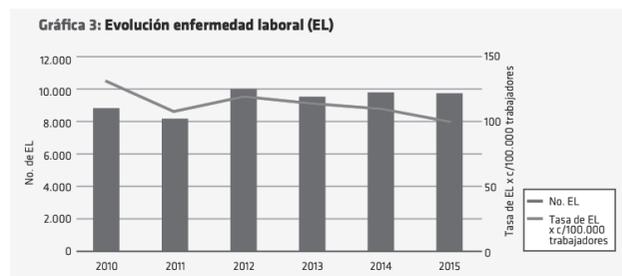
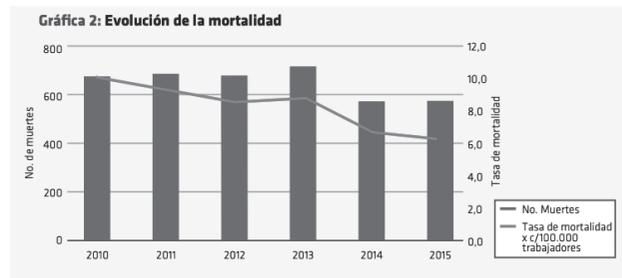
- 1) Trabajadores dependientes.
- 2) Jubilados o pensionados que se reincorporen como trabajadores dependientes.
- 3) Servidores públicos (se incluyen a los concejales y ediles)
- 4) Personas vinculadas con contrato de prestación de servicios con una duración superior a un mes.
- 5) Los Estudiantes que deben ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución o cuyo entrenamiento o actividad formativos son requisito para la culminación de sus estudios.
- 6) **Trabajadores independientes que laboran en actividades de alto riesgo.**
- 7) **Miembros de las agremiaciones o asociaciones cuyos trabajos signifiquen fuente de ingreso para la institución.**
- 8) Afiliados a las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.
- 9) Miembros activos del Subsistema Nacional de Primera Respuesta (Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana, Cuerpos de Bomberos).
- 10) Aprendices del Sena.

Gracias a la implementación del Sistema General de Riesgos Laborales -SGRL- se han reportado importantes reducciones en las tasas de mortalidad y de incapacidad laboral. Para el período 2010-2016 la tasa de mortalidad disminuyó cerca del 42%, pasando de 10,1 muertes por cada cien mil trabajadores afiliados a 5,83<sup>8</sup>; en el 2010, por cada 100.000 trabajadores que sufrieron un accidente laboral, 10.100 fallecieron; mientras que en el 2015 fallecieron 5.830, por lo que se considera que, gracias a estas actividades de promoción y prevención se evitó la muerte de 1.540 trabajadores durante dicho tiempo. En el caso de las

<sup>7</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. "Lo que debe saber sobre riesgos laborales" Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/RiesgosLaborales/Paginas/preguntas-frecuentes.aspx#:~:text=El%20empleador%20es%20el%20responsable,vigencia%20de%20la%20relaci%C3%B3n%20laboral>

<sup>8</sup> Gaitán, J., Aristizábal, J. C., & Ponce, G. (2016). Evolución del modelo de aseguramiento en Riesgos Laborales. *Revista Fasecolda*, (164), 52-57. Recuperado a partir de <https://revista.fasecolda.com/index.php/revfasescolda/article/view/230>

incapacidades laborales se identificó una reducción a casi la mitad de la probabilidad de tener una incapacidad de este tipo en la población afiliada y se estima que el 26% de dicha reducción se dio gracias al SGRL<sup>9</sup>.



Evolución de las tasas de mortalidad y de Enfermedad Laboral (EL)

Fuente Gráficos: Fasecolda, 2016.

<sup>9</sup> Ponce, Germán Ernesto. (2016). Artículo Revista Empresarial y Laboral "Los beneficios sociales y económicos del Sistema General de Riesgos Laborales" Disponible en: <https://revistaempresarial.com/gestion-humana/seguridad-social/riesgos-laborales/los-beneficios-sociales-y-economicos-del-sistema-general-de-riesgos-laborales/#:~:text=Los%20impactos%20del%20SGRL%20implementado,siniestralidad%20y%20consolidaci%C3%B3n%20de%20informaci%C3%B3n>

Con la expedición de la Ley 1562 de 2012, por la cual se modificó el Sistema de Riesgos Laborales, se permitió que los trabajadores independientes e informales cotizaran al Sistema de Riesgos Laborales siempre y cuando cotizaran también al régimen contributivo en salud. Así mismo, se estableció en el artículo 2 que las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado son responsables del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados. Sin embargo, en la práctica se ha evidenciado que pertenecer a este tipo organizaciones no garantiza a los trabajadores independientes ningún tipo de vinculación al Sistema General de Seguridad Social.

Ante este panorama, las organizaciones de recuperadores ambientales han venido conformando brigadas que actúan en situaciones de emergencia, con el propósito fundamental de disminuir el riesgo biológico al que están expuestos diariamente por la manipulación de residuos sólidos como microorganismos, vapores, y lixiviados, temperaturas extremas, radiaciones, inhalación de olores ofensivos<sup>10</sup>, e incluso cargas físicas debido a que no todos cuentan con un vehículo para realizar la labor de recolección y transporte de los residuos.

Lo anterior, toda vez que en el caso de los recuperadores ambientales, la obligación establecida en la Ley 1562 de 2012 por la cual se exige cotizar al régimen contributivo de salud para poder afiliarse al Sistema de Riesgos Laborales implica una barrera de acceso al sistema en tanto la mayor parte de recuperadores recibe un ingreso mensual inferior a un salario mínimo<sup>11</sup>. De acuerdo con un estudio elaborado por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, por encargo de la Superintendencia de Servicios Públicos<sup>12</sup>, el 64% de las organizaciones declararon que la remuneración mensual promedio para un recuperador se encuentra entre medio y un salario mínimo, e incluso, el 22% afirmaron que este valor era inferior a \$400.000.

<sup>10</sup> Ballesteros VL, Cuadros Y, Botero S, López Y. Factores de riesgo biológicos en recicladores informales de la ciudad de Medellín, 2005. *Rev Fac Nac Salud Pública* 2008; 26(2): 169-177.

<sup>11</sup> El salario mínimo mensual vigente para 2020 equivale a \$877.802 más el auxilio de transporte por \$102.853.

<sup>12</sup> Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional. (2018). Caracterización de organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización. Investigación enmarcada en el desarrollo del proyecto "mejoramiento de los niveles de inclusión de la población recicladora de oficio a nivel nacional" - Informe Final. Disponible en <https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/de-interes/superservicios-presenta-la-caracterizacion-de-organizaciones-de>

Remuneración mensual por destajo	Porcentaje de organizaciones
Menos de \$400.000	22%
<b>\$400.000-\$800.000</b>	<b>64%</b>
Más de 800000	14%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

Tabla 1. Remuneración mensual de recuperadores por destajo.

Fuente: Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional.

Según el mismo estudio, el 87% de las organizaciones encuestadas indicaron que la principal forma a través de la cual se remunera a los recuperadores ambientales es el pago a destajo, lo que significa que el pago que reciben depende principalmente de su propio esfuerzo y del tiempo que dedican a esta actividad.

Ante esto, es importante señalar, que corroborado con la información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos el esquema normativo "no contempló regular la distribución de esta remuneración ni su vigilancia especial" por tanto, esta dependerá de lo acordado entre la asociación y el recuperador ambiental.

De lo anterior, es claro que los recuperadores ambientales actualmente no tienen un ingreso suficientemente alto que les permita acceder a la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales en las condiciones establecidas en el régimen legal vigente, por las cuales cubren el costo de la cotización al régimen contributivo en salud que, para un salario mínimo mensual vigente a 2020 equivale a \$109.812, valor que sumado a los \$21.383 que cuesta actualmente la cotización en riesgo III al SGRL<sup>13</sup>, equivaldría a \$131.195, esto es el 16% de su ingreso mensual, aún tomando el ingreso mayoritariamente más alto equivalente a \$800.000, razón por la que se propone que puedan acceder al SGRL pagando lo correspondiente a su nivel de riesgo, sin tener que salirse del régimen subsidiado en salud y, por lo tanto, sin tener que cotizar a éste último.

<sup>13</sup> Nivel de riesgo al cual corresponden las actividades de reciclaje de elementos y materiales distintos a los metálicos, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1607 de 2002, por el cual se adoptó la tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales, siendo igual al que se encuentra en el proyecto de decreto de actualización de dicha tabla puesto a consideración del Ministerio del Trabajo en 2019.

Esta propuesta de permitir a los recuperadores acceder al Sistema General de Riesgos Laborales sin dejar de pertenecer al régimen subsidiado se encuentra acorde con las recomendaciones dadas por la Universidad Nacional en el documento de caracterización de organizaciones de recicladores de oficio, en el cual señaló que no se puede exigir a las organizaciones una modalidad particular de contratación por considerarse que es más formal que otra, sino que deben buscarse mecanismos alternativos y flexibles de cotización a seguridad social por parte de las organizaciones y los recicladores, que igualmente pueden ser compatibles con el pago a destajo, como la solución intermedia que se propone en este proyecto.

De todo lo expuesto, es claro el impacto positivo de la labor de los recuperadores ambientales en favor de la sociedad, así como el de las organizaciones que han contribuido en el ordenamiento, estructura y planificación de este sector, así como la necesidad de atender a esta población a través del Sistema General de Riesgos Laborales. En consecuencia, y en aras de responder al llamado que tantas veces ha hecho la H. Corte Constitucional, es menester que el Congreso de la República adopte acciones afirmativas dirigidas a favorecer a la población de recuperadores ambientales con el fin de eliminar las barreras que les impiden acceder a dicho Sistema y les aseguren el acceso a los beneficios del mismo.

**I. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los autores, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin perjuicio, del propio análisis que deberá hacer cada Congresista respecto de su situación individual.

De los H. Congresistas,

  
**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Meta

  
**LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ.**  
 Senadora de la República.



**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Córdoba



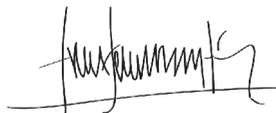
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Antioquia



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Norte de Santander



**NILTON CÓRDOBA MANYOMA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Chocó



**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle del Cauca



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Putumayo



**VÍCTOR ORTÍZ JOYA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Santander

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2020 CÁMARA**

*por la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación al Torneo Internacional del Joropo 'Miguel Ángel Martín' y al Joropódromo de Villavicencio, y se dictan otras disposiciones*

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación Torneo Internacional del Joropo ‘Miguel Ángel Martín’ y al Joropódromo de Villavicencio, y se dictan otras disposiciones”**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto declarar Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y el Joropódromo de Villavicencio como reconocimiento a su aporte cultural, tradición e identidad llanera, así, como a su contribución social, turística y económica al constituirse en los certámenes más representativos de la Orinoquia colombiana.

**Artículo 2. Declaratoria.** Declárese como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y el Joropódromo de Villavicencio que se realizan en el marco de la conmemoración del aniversario del departamento del Meta.

**Artículo 3. Fomento, Promoción y Financiación.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura en conjunto con el Ministerio del Comercio, Industria y Turismo, contribuirá al fomento, promoción, divulgación, protección, conservación, visibilización, construcción de identidad nacional, desarrollo y financiación de los certámenes Torneo Internacional del Joropo y Joropódromo de Villavicencio, asegurando la salvaguarda de estos como patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

**Artículo 4. De las obras y financiación.** A partir de la sanción de la presente ley, y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales e incorporarlas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo, asegurando la ejecución de las siguientes actividades y obras de interés público, turístico, social y cultural en el Departamento del Meta, salvaguardando y potencializando con éstas, la continuidad de las manifestaciones folclóricas, artísticas y culturales de la región:

a) Construcción y adecuación de escenarios para la realización del Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y el Joropódromo de Villavicencio, y para el establecimiento de un museo territorial bajo esta temática.

b) Adecuación y dotación de las escuelas de formación en música, canto y baile del folclor llanero que sirvan de apoyo al aprendizaje de la actual y futuras generaciones en las expresiones auténticas de la cultura llanera.

c) El Ministerio de Cultura, en conjunto con el Departamento del Meta liderará la estructuración de los Planes Especiales de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial del Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y del complejo dancístico Joropódromo de Villavicencio, en virtud de lo dispuesto en las Leyes 397 de 1997, 1185 de 2008 y demás normas que las modifiquen o adicionen.

d) El Ministerio de Cultura otorgará anualmente una beca de estudios de educación superior en pregrado o posgrado, que llevará por nombre Beca Centauro, al metense que presente el mejor trabajo de investigación acerca del folclor de la Orinoquia Colombiana. El Ministerio reglamentará el tipo de beca, las condiciones, requisitos y bases del concurso.

e) El Ministerio de Cultura a través del Museo Nacional de Colombia como espacio de diversidad, diálogo y constructor de la identidad nacional, garantizará que el Torneo Internacional del “Joropo Miguel Ángel Martín” y el Joropódromo de Villavicencio, se expongan en este templo de la cultura e inclusión social.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Representantes,

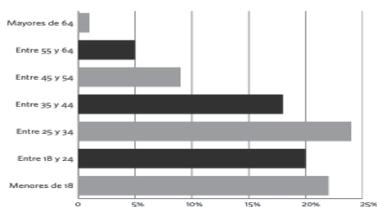
  
**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Meta

  
**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Putumayo

<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio del cual se declaran Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación al Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y Joropódromo de Villavicencio, y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p><b>I) OBJETO DEL PROYECTO.</b></p> <p>El presente proyecto tiene como objeto declarar Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación al Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y al Joropódromo de Villavicencio, para salvaguardar estas identidades del Meta, que, desde su creación en 1965 y 2001, respectivamente, son referente nacional y mundial. Ambos certámenes, fomentan la preservación de lo tradicional y el arraigo, transmisión, motivación y formación de generaciones de músicos, intérpretes y bailarines, lo que le ha merecido a Villavicencio convertirse en la “capital mundial del joropo” y que también se le reconozca como “meca del joropo”.</p> <p><b>II) MARCO NORMATIVO</b></p> <p>- <b>Constitución Política de Colombia:</b></p> <p><b>Artículo 7:</b> El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.</p> <p><b>Artículo 70:</b> El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.</p> <p><b>Artículo 71:</b> La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia</p>	<p>y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.</p> <p><b>Artículo 72:</b> El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.</p> <p>- <b>Ley 1185 de 2008</b> por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 – conocida como Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Establece que: “ El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.</p> <p><b>III) JURISPRUDENCIA RELACIONADA</b></p> <p><b>Sentencia C-567 de 2016</b></p> <p>El patrimonio cultural inmaterial se caracteriza porque se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno. Así mismo el Estado cuenta con la facultad, y de hecho tiene el deber jurídico constitucional, de salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, incluso por la vía de adoptar medidas financieras en esa dirección. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte declara exequible el artículo 4º de la Ley 891 de 2004 por la cual se declara patrimonio cultural nacional las procesiones de semana santa y el festival de música religiosa de Popayán, departamento del Cauca, se declara monumento nacional un inmueble urbano, se hace un reconocimiento y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Sentencia C-111 de 2017</b></p>
<p>El Estado tiene el deber jurídico de proteger, fomentar, difundir y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, incluso por la vía de la adopción de medidas financieras o de carácter presupuestal. Pese a lo anterior, la Sentencia C-742 de 2006, señaló que a pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera cómo deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De esta forma, para la Corte es claro que el hecho de que el Constituyente hubiere señalado protección del Estado para el patrimonio cultural de la Nación no significa que el legislador estuviese impedido para delimitar su concepto o para diseñar diferentes formas de protección para los bienes y valores que lo integran. Por las razones expuestas, la Corte declara exequible el artículo 2 de la Ley 993 de 2005, Por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación las fiestas patronales de San Francisco de Asís en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Sentencia C-288 de 2017</b></p> <p>Las Fiestas de San Pedro son consideradas la mayor expresión folclórica del Tolima, también una de las más antiguas del interior del país. La primera vez que este municipio cantó y bailó por su patrono fue en 1881, pero con el paso de los años la razón del festejo se ha ido transformando, incorporando un reinado de belleza popular, corridas de toros, cabalgatas, alboradas, noche de pólvora y aguardiente por doquier. La corte declara exequible la expresión financiación y el parágrafo único del artículo 2º de la Ley 1637 de 2013, Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 130 años del San Pedro en el municipio de El Espinal y se declaran Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación.</p> <p><b>IV) JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>El departamento del Meta tiene sesenta años de vida institucional, fue creado el 1 de julio de 1960. En una extensión de 85mil kilómetros cuadrados alberga 29 municipios. El Meta es la puerta de entrada a la Región Llanos (Meta, Arauca, Casanare y Vichada) y a la gran Región Orinoquia (Meta, Arauca, Casanare, Vichada, Vaupés, Guainía y Guaviare); además, es el centro geográfico de Colombia (Alto de Menegüa, municipio de Puerto López). En dinámica poblacional es uno de los primeros y hoy, su población sobrepasa el millón de habitantes. Villavicencio es la ciudad líder de la Orinoquia y la capital de departamento más inmediata a la capital de la República.</p> <p>La agricultura y la ganadería fundamentan la vocación productiva histórica del departamento, siendo este una importante despensa agrícola para la región y el país. Sin embargo, en 2008,</p>	<p>el Meta se posicionó como principal productor de hidrocarburos del País, al consolidarse el municipio de Puerto Gaitán como el de mayor producción de crudo de Colombia<sup>1</sup>.</p> <p>Con los años, y gracias al cese del conflicto armado en nuestro país, el turismo ha venido emergiendo y contribuyendo al desarrollo de una economía sostenible, no obstante, la reiterada y prolongada desconexión que ha sufrido el departamento como consecuencia de los cierres temporales y permanentes de la vía Bogotá - Villavicencio que, también han impactado la realización del Torneo Internacional del Joropo “ Miguel Ángel Martín” y el Joropódromo de Villavicencio, certámenes que movilizan miles de miles de colombianos y también extranjeros.</p> <p>Tal como lo señala la Organización Mundial del Turismo -OMT- para los países en desarrollo, el turismo constituye la opción de desarrollo económico más viable y sostenible y, en algunos de ellos, la principal fuente de entrada de divisas. Parte de estos ingresos revierte en diferentes grupos de la sociedad y, si el turismo se gestiona centrándose prioritariamente en la atenuación de la pobreza, puede beneficiar directamente a los grupos más pobres mediante el empleo de la población local en empresas turísticas, el suministro de bienes y servicios a los turistas, la gestión de pequeñas empresas y empresas comunitarias, etc<sup>2</sup>.</p> <p>El folclor y la cultura llanera figuran dentro de los primeros que representan a Colombia por su diversidad, tradición y pureza. Y es en años recientes que, reconocimientos importantes se han logrado destacándola para la humanidad, país y departamento, en aras de su salvaguardia, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Cantos de Trabajo de Llano”, incluidos por la UNESCO el 7 de diciembre de 2017 en la Lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad con Medidas Urgentes de Salvaguardia.</li> <li>• “Las Cuadrillas de San Martín, incluidas por el Ministerio de Cultura en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional y su Plan Especial de Salvaguardia (Resolución 1633 de 2011) y al mismo tiempo declaradas patrimonio cultural nacional (Ley 760 de 2002).</li> <li>• Reconocimiento nacional e internacional del paisaje llanero, la riqueza y diversidad de los llanos orientales: Manifestaciones culturales materiales e inmateriales de la identidad llanera, el deporte del coleo, las expresiones lingüísticas, sonoras, musicales, cantos de vaquería, expresiones audiovisuales, fílmicas, testimoniales,</li> </ul> <p><sup>1</sup> (2019, enero 16). Meta y petróleo - Ceresetenta. Recuperado el julio 14, 2020, de <a href="https://cerosetenta.unianandes.edu.co/meta-y-petroleo/">https://cerosetenta.unianandes.edu.co/meta-y-petroleo/</a></p>

<p>documentales, literarias, bibliográficas, museológicas o antropológicas, el paisaje cultural, su fauna y flora (Ley 1907 de 2018).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Manifestación cultural, artesanal y agrícola del Ariari - Carrozas Agrícolas de Granada y Carretilas Frutícolas de Lejanías”, declarada Patrimonio Cultural Inmaterial del Ámbito Departamental (Resolución 2291 de 2019).</li> <li>• “Camperos de Restrepo”, declarados Patrimonio Económico, Turístico y Cultural del departamento del Meta Decretos 349 y 389 de 2018.</li> <li>• “Las prácticas tradicionales culinarias del pan de arroz”, declaradas Patrimonio Cultural Inmaterial Departamental (Ordenanza 924 de 2016).</li> <li>• “Marca Registrada” Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” con su escudo como símbolo distintivo, otorgada por la Superintendencia de Industria y Comercio (2019).</li> </ul> <p>Es gracias a la riqueza cultural, que el Meta se promociona y visiona como un destino de turismo cultural. Al respecto, la Política de Turismo del Meta al 2032, adoptada mediante Ordenanza 868 de 2014, se propone posicionar al departamento del Meta en el mercado nacional e internacional como un destino de naturaleza y cultura llanera con una oferta estructurada de experiencias únicas, fortaleciendo la organización empresarial, la valorización y preservación del patrimonio natural y cultural<sup>3</sup>.</p> <p>La Organización Mundial de Turismo (OMT, 2001, p. 129) define el turismo cultural como “aquel turismo basado en los atractivos culturales que posee el lugar, sean éstos permanentes o temporales; tales como museos, atracciones teatrales o musicales, actos, etc.. o basado en las características culturales o sociales de una población que dispone de un estilo tradicional de vida o con características.</p> <p>Igualmente, el turismo cultural es definido como “<i>Un tipo de actividad turística en la que la motivación esencial del visitante es aprender, descubrir, experimentar y consumir lo tangible e intangible de atracciones culturales / productos en un destino turístico. Estas atracciones / productos se relacionan con un conjunto de características distintivas material, intelectual, espiritual y emocional de una sociedad que abarca artes y arquitectura, patrimonio histórico y cultural, patrimonio culinario, literatura, música, industrias creativas y las culturas vivas con sus estilos de vida, valor sistemas, creencias y tradiciones</i>”<sup>4</sup>.</p> <p><sup>3</sup> Asamblea departamental del Meta. Ordenanza 868 de 2014. (p. 1)  <sup>4</sup> Cita tomada de: <a href="https://www.unwto.org/es/tourism-and-culture">https://www.unwto.org/es/tourism-and-culture</a></p>	<p>Esto es precisamente el Torneo Internacional del Joropo “ Miguel Ángel Martín” y el Joropódromo de Villavicencio: Música, baile, canto y tradición.</p> <p>Así mismo, los atractivos culturales del Meta con reconocimiento nacional e internacional, dentro de la tipología de festivales de música y baile / concurso, son el Torneo Internacional del Joropo “ Miguel Ángel Martín” y el Joropódromo de Villavicencio como bienes de capital cultural del Departamento. Esa significación, identidad, trascendencia, prestigio, aporte, prototipo y referente, han permitido el surgimiento y evolución de todos los certámenes de música llanera y del baile del joropo que hoy existen en Colombia, llegando a replicarse también en gran parte de los llanos colombo venezolanos. Por consiguiente, una forma de que el Torneo Internacional del Joropo “ Miguel Ángel Martín” y el Joropódromo de Villavicencio permanezcan como arquetipo, vigentes y sostenibles indefinidamente para beneficio de la cultura colombiana y de la actual y futuras generaciones, es declarándolos Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.</p> <p><b>Historia del Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín”</b></p> <p>En la génesis del Torneo Internacional del Joropo, existe una figura sobresaliente para su posterior desarrollo histórico: Miguel Ángel Martín, músico, compositor y poeta, autor de la canción considerada el himno de la música llanera colombiana “Carmentea”, quién en 1962, con el apoyo del gobernador del Meta de la época, crea en Villavicencio el Festival de la Canción Colombiana para seleccionar, difundir, estimular y premiar la mejor obra musical de autores y compositores colombianos. Tres años después, en 1965, le adiciona al Festival, el concurso de música llanera al que denominó Torneo Internacional del Joropo <sup>5</sup>. Desde entonces, y hasta el 2019, se han realizado 51 versiones y actualmente está en desarrollo la 52.</p> <p>En su primera versión, el Torneo constó de siete modalidades: Mejor conjunto, Mejor arpista, mejor cantante, mejor pareja de baile, mejor coplero, mejor guitarrero y mejor cantador. Con el transcurrir de los años el concurso ha tenido importantes desarrollos y crecimiento; hoy la estructura del certamen en su esencia que es la competencia musical en interpretación y composición, está dada por un diálogo entre músicos tradicionales y académicos para preservar las raíces musicales principalmente, pero también admitir la conformación de un nuevo lenguaje del joropo académico, bajo las siguientes veintidós modalidades: Grupo tradicional llanero, Pasaje inédito, Obra inédita instrumental para arpa, Golpe inédito, Obra inédita para bandola llanera, obra inédita para cuatro llanero, Ganador de ganadores copleros, Voz masculina criolla, Voz masculina estilizada, Voz femenina criolla, Voz femenina estilizada, Ensemble nuevos formatos de joropo, Mejor arpista, Mejor bandolista, Mejor</p> <p><sup>5</sup> Ibidem.</p>
<p>cuatrista, Poema inédito, Mejor declamador, Mejor Maraquero, Mejor bajista, y el baile tradicional en Mejor pareja de baile “Los de ayer” y Mejor Pareja de baile “Los de hoy”.</p> <p>“Posteriormente, en la década de los ochenta, se decide que el certamen se realice en julio en el marco de la conmemoración del aniversario del departamento del Meta (1 de julio).</p> <p>Gracias a la proyección y alto poder de convocatoria de públicos de la Orinoquia y resto del país, desde sus inicios, se buscó fortalecer el evento más representativo de la cultura musical llanera de la Orinoquia colombo- venezolana. Con el paso de los años, se constituyó en el punto de encuentro de músicos, cantadores y bailadores, en la “meca del joropo” Villavicencio, según Carlos “Cachi” Ortigón<sup>6</sup>.</p> <p>El Torneo Internacional del Joropo “ Miguel Ángel Martín” también se ha consolidado como un escenario de debate académico de reflexión, específicamente, de temas relacionados con el joropo, sus prácticas y sus saberes. Así, en 2007, se institucionaliza como parte de su programación el espacio “Joropo Académico” que no solo congrega expertos nacionales, venezolanos y de talla mundial sino a portadores y depositarios de saberes en el marco de conversatorios, ponencias, exposiciones y talleres, todos abiertos al público<sup>7</sup>.</p> <p>Esa destacada trayectoria del Torneo Internacional del Joropo de más de medio siglo de existencia y de versiones realizadas exitosamente, le ha merecido los siguientes logros, reconocimientos y símbolos propios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconstrucción y publicación de la memoria histórica 1965- 2017 en el libro “Torneo Internacional del Joropo sueño y obra de “Miguel Ángel Martín” publicado en mayo de 2018 con ISBN 978-958-56554-1-6</li> <li>• En 2018, la Asamblea del departamento del Meta, modifica su denominación por Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín”, según Ordenanza 1004 y adopta como imagen y logotipo el escudo del evento.</li> <li>• Publicación del libro 50 Torneo Internacional del Joropo 2018, correspondiente a la documentación de la versión quincuagésima, publicado en noviembre de 2018 con ISBN 978-958-99539-3-8.</li> <li>• En 2019, tiene himno oficial con la obra musical “El cantador de mi tierra” del autor y compositor Walter Silva, adoptado mediante Ordenanza 1022 de la Asamblea del Meta.</li> </ul> <p><sup>6</sup> Ibidem  <sup>7</sup> GOBERNACIÓN DEL META (2018). Torneo Internacional del Joropo " Sueño y Obra de Miguel Ángel Martín". Disponible en <a href="https://issuu.com/gobernaciondelmeta/docs/50_torneo_joropo_web">https://issuu.com/gobernaciondelmeta/docs/50_torneo_joropo_web</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En junio de 2019, mediante resoluciones 20996 y 20997, la Superintendencia de Industria y Comercio le concede el registro de la “Marca Nominativa” Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y la “Marca Mixta” que incluye el escudo, como propiedad intelectual del Departamento del Meta.</li> <li>• Publicación del libro 51 Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” correspondiente a la documentación de la versión quincuagésima primera, publicado en octubre de 2018 con ISBN 978-99539-4-5.</li> <li>• Una emisión postal (estampillas) que ordena el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones a Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72, mediante Resolución 1045 de 2019, denominada “51 Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” para destacar el evento a nivel mundial en el marco de los 200 años de la Independencia de Colombia.</li> <li>• A partir de 2018, exactamente desde la versión 50, luego, de que en diciembre de 2017, la UNESCO inscribe “Los Cantos de Trabajo de Llano colombo- venezolanos” en la Lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad con medidas urgentes de salvaguardia - “reconocimiento a una tradición de más de 200 años [...]”<sup>8</sup>, se establece en las bases del concurso para las categorías voz masculina estilizada, voz masculina criolla, voz femenina estilizada y voz femenina criolla, y con el propósito de difundir esta tradición oral, la obligación de interpretar un Canto de Trabajo de Llano, así: Voz femenina modalidades estilizada y criolla la concursante debe interpretar en la audición privada y pública una tonada de ordeño y el concursante de voz masculina modalidades criolla y estilizada una tonada de cabrestero.</li> </ul> <p>Para el Ministerio de Cultura, el Torneo Internacional del Joropo es uno de los diez festivales más importantes de Colombia, en 2013 con la Pontificia Universidad Javeriana, divulga un estudio en el cual el público legitima y reconoce ampliamente la capacidad, relevancia y representatividad del Torneo. El 94% del público encuestado, dijo que, el Torneo representa la identidad de los habitantes del Meta; el 92% expresó la creatividad de los habitantes del Meta; el 96% dijo que el Torneo ayuda a que el patrimonio cultural de los colombianos se conserve.</p> <p>Adicionalmente, el estudio en mención dejó en evidencia que, el 44,3% de los asistentes no residen en Villavicencio, y que, el Torneo Internacional del Joropo interesa a personas en todos los rangos de edad, especialmente, a los jóvenes, lo que demuestra el potencial de este</p> <p><sup>8</sup> (2018, junio 27). Mincultura entregará declaratoria Unesco <a href="https://www.radionacional.co/noticia/cantos-de-vaqueria/minicultura-entregara-declaratoria-unesco-a-la-comunidad-de-los-cantos-de-vaqueria">https://www.radionacional.co/noticia/cantos-de-vaqueria/minicultura-entregara-declaratoria-unesco-a-la-comunidad-de-los-cantos-de-vaqueria</a></p>

Torneo para mantener viva las tradiciones, manifestaciones culturales y rasgos de la identidad de los metenses y de los llaneros colombo – venezolanos.



**Gráfico 1.** Rangos de edad del público asistente al Torneo Internacional del Joropo  
Fuente: Ministerio de Cultura, 2018.

**Historia del Joropódromo de Villavicencio**

En 2001, nace el espectáculo más grande de la danza del Joropo a campo abierto: El Joropódromo de Villavicencio, inspirado en el Sambódromo de Río de Janeiro (Brasil). En su primera versión reúne 510 participantes, es decir, 255 parejas de baile. En los últimos tres años, la cifra de bailadores es récord, 5.438, 6.226 y 5.238, en 2017, 2018, y 2019, respectivamente. Este espectáculo colorido del baile del joropo, es, junto con el Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” lo más esperado en el marco de la celebración del aniversario del Departamento del Meta, e indiscutiblemente, fuertes e importantes dinamizadores del turismo cultural con nacionales y extranjeros que se agolpan en las calles buscando la mejor vista para disfrutar de la danza del joropo en su máxima expresión.

Desde entonces, el Joropódromo, se realiza cada año dentro de la extensa y nutrida programación del Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín”, que incluye además el Reinado Internacional, el encuentro de aparte y encierro de ganado, coleo, festival gastronómico, homenaje al talabartero, jornadas académicas, encuentros deportivos, ferias artesanales, homenajes a personalidades destacadas del departamento y conciertos con los más grandes exponentes de la música llanera a nivel nacional e internacional, así como artistas locales que ven en este evento una oportunidad única, para mostrar su talento y abrirse paso en el mundo del canto y el folclor llanero.

El 30 de noviembre de 2018, la Asamblea del departamento del Meta, en homenaje perdurable y póstumo a la memoria de quien fuera su gestor y creador, modificó mediante Ordenanza 1004 el nombre del Torneo Internacional del Joropo por el de Torneo

Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” cuya denominación debió adoptarse de manera inmediata.

Este Torneo es la representación de la cultura que hace grande el Meta y la Orinoquia Colombiana, los llanos son joropo, folklore, gastronomía, coleo, cultura y ganadería. A finales del 2017 la UNESCO declaró los Cantos de Vaquería, un conjunto de expresiones orales y sonoras asociadas a la actividad del ganado, como Patrimonio Cultural Inmaterial del Mundo, reconocimiento a una tradición de más de 200 años que enaltece la labor de nuestros campesinos forjada de generación en generación.

Según las encuestas realizadas a los asistentes del Torneo Internacional del Joropo en el estudio Diez Festivales en Colombia: valores e impacto publicado por el Ministerio de Cultura, el público legitima y reconoce ampliamente la capacidad, relevancia y representatividad del Torneo. Para el 94% del público asistente encuestado el Torneo representa la identidad de los habitantes del Meta. Para el 92% de los asistentes encuestados el Torneo expresó la creatividad de los habitantes del Meta. Así mismo, el 96% del público asistente encuestado, manifestó que el Torneo ayuda a que el patrimonio cultural de los colombianos se conserve.

Adicionalmente, en el estudio referido se evidenció que el 44,3% de los asistentes no reside en el municipio de Villavicencio y que el Torneo Internacional del Joropo interesa a personas en todos los rangos de edades, especialmente a los más jóvenes, lo que demuestra el potencial de este Torneo para mantener vivas las tradiciones, manifestaciones culturales y rasgos de la identidad llanera.

Desde la primera versión, el Joropódromo de Villavicencio se constituyó en arquetipo en los Llanos colombo – venezolanos, es el pionero, y desde entonces, réplicas del mismo, son los innumerables eventos con diferentes nombres como La Joropera en Acacias ( Meta), el Joropódromo Internacional 'La Cotiza de Oro' en San Martín de Los Llanos (Meta), el Joropódromo Internacional de Elorza en el estado Apure (Venezuela), El Joropódromo Cimarroneando Joropo de Yopal (Casanare), el Joropódromo Los Padrotes del Joropo en Barinas (estado Apure Venezuela), el Joropódromo Yurupari de Oro en San José del Guaviare, el Joropódromo Joropeando en el Arauca (Arauca), por citar algunos.

Asimismo, con 19 versiones realizadas, sin lugar a dudas, el Joropódromo de Villavicencio se ha convertido en un poderoso agente que promueve la diversidad, inclusión, la regeneración y el cambio social. Ha cambiado la vida de miles y miles de jóvenes y demás grupos poblacionales por edades y en situación de vulnerabilidad, si se tiene en cuenta que durante todo el año dedican el tiempo libre a prepararse para su participación en el evento que los motiva y hace sentir parte activa de la cultura del Meta. Y en este sentido es que el Joropódromo de Villavicencio ha venido creciendo vertiginosamente en número de participantes al haber abierto y tener hoy las siguientes 12 modalidades, de las cuales 10 de

ellos son para el baile del joropo tradicional y 2 para el moderno: Educativa Joroperitos, Educativa Joroperos, Población con discapacidad, Adultos y personas mayores; Comunidad afrodescendiente, Indígenas y víctimas del conflicto armado, Empresarial y entidades públicas, Casas de la cultura Joroperos, Academias de baile joroperitos, Academias de baile Joroperos, Joroperitos moderno y Joroperos moderno.

Hoy, y desde siempre, el Joropódromo de Villavicencio, es un complejo musical dancístico que integra diversidad poblacional y de actores como escuelas de formación, fabricantes de trajes, cotizas y sombreros, grupos de música llanera, el sector turismo, bailadores, seguidores del folclor llanero, investigadores, escritores y otros más.

De acuerdo con cifras del Instituto de Turismo del Meta, en 2018, en el marco del Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y del Joropódromo de Villavicencio, ingresaron al departamento del Meta más de 130 mil visitantes que asistieron masivamente a las actividades de estos dos certámenes, y gracias a ellos, la ocupación hotelera alcanzó el 77%. Ambos eventos son generadores de mil empleos entre directos e indirectos y reactivadores del comercio formal e informal, restaurantes, asaderos, artesanías, almacenes y servicio público de transporte.

Así mismo, el Ministerio de Cultura estableció que el impacto económico indirecto generado por el gasto de los visitantes al Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y al Joropódromo de Villavicencio, deja cerca de \$ 7mil millones durante los 4 días del evento.

La historia del Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y del “Joropódromo de Villavicencio, demuestra que el patrimonio y la identidad cultural no son elementos estáticos, sino entidades sujetas a permanentes cambios, condicionadas por factores externos<sup>9</sup> y que la supervivencia de las tradiciones y expresiones culturales en el tiempo depende de su capacidad de adaptación a los cambios de la sociedad.

Gracias a esa capacidad de adaptación, durante 52 años de existencia del Torneo Internacional del Joropo “Miguel Ángel Martín” y 20 del Joropódromo de Villavicencio, es que son referente nacional e internacional y los más importantes de la música y el folclor llanero, al ocuparse de conmemorar, preservar, difundir, estudiar, investigar y salvaguardar las tradiciones costumbres, arraigo y expresiones culturales del Meta y la Orinoquia colombo – venezolana.

También, gracias a estos dos certámenes, es que se ha venido recuperando la memoria musical y la construcción de identidad cultural de los metenses, razón suficiente y meritória

<sup>9</sup> Molano, O. L. (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. *Revista opera*, (7), p. 74. Disponible en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1187>

para que sean declarados Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación por el Honorable Congreso de la República. Por consiguiente, merecen estar expuestos en templos de la cultura, identidad de los colombianos y de la construcción de la memoria de la nación como es el Museo Nacional de Colombia. Adicionalmente, al igual que otros eventos similares, deben tener su propio museo territorial en Villavicencio como su escenario natural que es.

**V) RELACION DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los ponentes, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. Sin perjuicio del análisis que cada congresista deberá hacer teniendo en cuenta sus situaciones particulares y concretas y las de sus parientes.

De los Representantes,

**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY  
"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE  
PRECIOS DE LA PANELA Y MIELES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**INDICE Y CONTENIDO**

1. Objetivo
2. Importancia Social y Económica del Sector Panelero Colombiano
3. Contexto Jurídico de los instrumentos de intervención
4. Beneficiarios del Proyecto de Ley
5. Contenido y Propuesta de la Creación del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:**

Esta iniciativa tiene el propósito de dotar al sector panelero y a su institucionalidad de un instrumento financiero y comercial de participación en el mercado que se denomina el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles.

**2. IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONÓMICA DEL SECTOR PANELERO EN COLOMBIA:**

Sin duda alguna el mundo rural y en particular el sector agropecuario juega y seguirá jugando un papel fundamental en la generación de empleo, la ocupación lícita del territorio, la producción de alimentos, la seguridad alimentaria, básicas para garantizar la estabilidad política y social de una nación

En efecto, según los datos del Censo Nacional agropecuario, las actividades agropecuarias representan cerca del 6.3% del PIB Nacional. Por su parte del total de área rural dispersa de 111,5 millones de hectáreas, el 56,7%, esto es, 63.220.500 millones de hectáreas corresponde a bosque natural; 38,6% equivalentes a 43.039.000 millones de hectáreas a actividades agropecuarias; 2,5% es decir 2.453.000 millones de hectáreas actividades no agropecuarias y el 2,8% es decir, 2.787.500 millones de hectáreas a otras actividades.

Ahora bien, del total del área destinada a usos agropecuarios, esto es, 43.039.000 millones hectáreas, el 80% equivalente a 34.431.200 millones de hectáreas se destinan a la ganadería y el restante 20% equivalente a 8.607.800 millones hectáreas, se destinan a los cultivos agrícolas

Del total del área para uso agrícola, 8.607.800 millones de hectáreas según lo refleja el Censo, el 83,9%, equivalente a 7.221.944 millones de hectáreas corresponde a cultivos, el 13,6% equivalente a 1.170.660 millones de hectáreas a descanso, y el valor restante es decir el 2,5% equivalente a 215.195 hectáreas a barbecho.

No obstante, los sesgos urbanos que siempre han mantenido nuestras visiones del desarrollo, y la permanencia en niveles significativamente altos de las brechas urbano-rurales (la pobreza monetaria es tres veces mayor y la pobreza multidimensional 2,8 veces mayor en las zonas rurales frente a las urbanas, misión rural\*), en el área rural dispersa señalada anteriormente, se ubican aproximadamente 662 municipios, es decir el 60% del total del país y el total de la población rural del país alcanzan la nada despreciable cifra del 14,4 millones de compatriotas, es decir el 30% del total de la población del país, cifras que dan cuenta a las claras de que la sociedad rural y el campo colombiano continuarán por muchos años más siendo ejes indiscutibles del desarrollo del país, principio y fin de su cadena agroalimentaria y pieza insustituible en la seguridad alimentaria de todos los

colombianos.

De otra parte, y conforme a los resultados arrojados por la encuesta nacional agropecuaria ENA, correspondiente al primer semestre del 2019\*, el área sembrada en caña panelera equivale a 225.064 hectáreas, de los cuales 205.614 se encuentran en edad productiva y corresponden al 10,7% del total de los cultivos permanentes que se registran en el país. ocupando el cuarto lugar dentro de los denominados cultivos permanentes después del café, la palma de aceite, y la caña de azúcar.

Conviene señalar que las 225.064 hectarea de caña panelera sembradas, se encuentran plantadas en 29 departamentos y de manera específica en algo más de 564 municipios, destacándose por su significativa incidencia en las economías locales y regionales, por su impacto en el empleo rural y por su aporte al ingreso de las familias productoras, destacándose en orden de importancia los departamentos de Antioquia con 77 municipios, Cundinamarca con 48, Santander con 48, Nariño con 45, Huila con 36, Valle del Cauca con 35, Cauca con 30, Norte de Santander con 30, Tolima con 29, Caldas con 26, Meta con 24, Boyacá con 23, Chocó con 21, Caquetá con 16, Risaralda con 12 y Quindío con 11.¹.

los datos arrojados por la Federación Nacional de Productores de Panela FEDEPANELA , 350.000 familias que viven directamente de la actividad, laborando en 69.980 unidades productivas y 18.473 trapiches paneleros, actividades de siembra, transformación y comercialización que generan al año 40.895 268 jornales que equivalen de acuerdo con el índice de conversión del departamento nacional de planeación a 278.199 empleos rurales por año, los cuales la convierten en la segunda aportante a la generación de empleo rural y en la segunda agroindustria rural más importante desde el punto de vista social ,regional y local, después del café en nuestro país.

Importante señalar adicionalmente que, de las 69.980 unidades productivas dedicadas a la actividad, 63.164 esto es el 90,3% son pequeños productores con unidades inferiores a 15 hectáreas, , 6.383 esto es el 9,1% son medianos productores con unidades entre 15 y 80 hectáreas y los restantes 433 equivalentes al 0,62% con unidades superiores a 80 hectáreas, cifras que permiten precisar que al adjetivo de calificación " agroindustria rural" se debe complementar para su cabal entendimiento con el de " agroindustria rural, campesina y familiar " que obliga, tanto por quienes desarrollan la actividad, como por las características y por las condiciones en que esta se desenvuelve, a un tratamiento diferencial de parte de las autoridades competentes en la materia si es que en verdad se quiere estar acorde con lo establecido en los artículos 64 y 65 de la constitución nacional.

**GRAFICO 1**



Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela- FEDEPANELA- Fondo Nacional de la Panela.

**DISTRIBUCION DE PRODUCTORES POR DEPARTAMENTO 2019**

DEPARTAMENTO	NÚMERO TOTAL	PEQUEÑOS %	Medianos %	GRANDES %
AMAZONAS	4	100,0	-	-
ANTIOQUIA	8.843	88,2	11,8	0,0
ARICA	42	100,0	-	-
BOGOTÁ	1.038	100,0	-	-
BOYACÁ	2.682	88,0	12,0	0,0
CAJUMÉ	4.037	98,0	2,0	-
CAQUETÁ	1.406	88,0	12,0	-
CAQUETA	223	100,0	-	-
CAUCA	8.051	95,5	4,5	0,0
CEBSAR	1.037	88,0	12,0	-
CHOCÓ	1.964	100,0	-	-
COLOMBIA	215	100,0	-	-
CONDAMARCA	10.188	88,0	12,0	0,0
GUAYANA	265	100,0	-	-
HUILA	3.487	95,0	5,0	0,0
LA GUAYANA	81	100,0	-	-
META	238	88,0	12,0	0,0
NARIÑO	2.286	87,0	13,0	0,0
N DE SANTANDER	2.887	95,0	5,0	-
PUTUMAYO	1.188	100,0	-	-
QUINDÍO	111	64,0	36,0	0,0
SANTANDER	349	82,0	18,0	0,0
SANTANDER	3.705	76,5	23,5	0,0
SUCRE	368	100,0	-	-
TOLIMA	1.788	92,0	8,0	0,0
VALLE DEL CAUCA	1.899	95,0	5,0	0,0
VAUPÉS	24	100,0	-	-
VOGADÁ	425	100,0	-	-
Total general	84.800	-	-	-

	Pequeños	Medianos	Grandes
Totales	63.164	6.383	433
Porcentaje	90,26	9,12	0,62

CLASIFICACION DE PRODUCTORES	
PEQUEÑOS	63.164
Medianos	6.383
GRAN	433



“El primer eslabón, se compone por los proveedores de agroinsumos, quienes suministran las materias primas e insumos a las unidades productivas que son los cultivos y los trapiches donde se lleva a cabo la transformación de la caña.

“Segundo eslabón: En él participan los agricultores que se dividen en cultivadores de pequeña escala, productores de mediana escala y productores de gran escala (escala industrial).

“Tercer eslabón: En él participan los pequeños procesadores (trapiche propio o arrendado), sistemas cooperativos o Empresas asociativas de trabajo (trapiches asociados), medianos procesadores y Empresas Maquiladoras (grandes procesadores) los cuales intervienen en el conjunto de operaciones que llevan a la transformación de la caña cortada a la producción de panela.

“Cuarto eslabón: Está constituido por los comercializadores mayoristas quienes se encargan de la venta y distribución del producto final, que en este caso es la panela, por medio de los canales de distribución como las plazas mayoristas, las plazas satélites o los acopiadores.<sup>2</sup>

“Quinto eslabón: Abarca a los distribuidores al detal que ponen a disposición del cliente el producto final y consisten en las tiendas locales, los supermercados e hipermercados.

“El sexto eslabón: Consiste en los consumidores finales que disponen de los productos que se han obtenido por medio del proceso de transformación de la caña. En este eslabón la panela puede ser consumida como edulcorantes, bebidas y postre<sup>2</sup>

Es necesario destacar de esta cadena, que con excepción de los productores del valle del Cauca y de Risaralda y algunos pocos de la zona central, que tienen niveles de formación empresarial superiores al resto y que venden su producto con menos intermediarios o en algunos casos directamente a las tiendas locales o a las grandes superficies, todos los demás, que son la mayoría, venden su panela en las plazas municipales, regionales y mayoristas donde los pocos compradores existentes ostentan una posición de privilegio, cuando no dominante en el mercado, que les permite tanto en épocas de escasez como en épocas de sobreoferta, aprovechar las grandes volatilidades propias de dicho mercado, junto también con las volatilidades de los mercados de sus productos sustitutos, que en virtud de su doble condición, de alimento y edulcorante tiene que enfrentar la panela en el gran mercado de productos del sector agropecuario, para finalmente terminar en unos precios finales muchas veces por debajo de los costos de producción promedio de los diferentes tipos de productores que participan en dicho mercado, afectando con ello la sostenibilidad y la viabilidad misma de la cadena y de paso condenando a la

<sup>2</sup> Estudio de Mercado SIC.

miseria a la gran mayoría de los pequeños y medianos productores que viven de la actividad.

Una mirada al gráfico siguiente que registra los precios de la panela pagados al productor en un lapso de tiempo comprendido desde 1998 hasta el 2019 permite constatar que, con excepción de los años 2002, 2007, 2016 y 2017 los precios han tenido una marcada tendencia a la baja, que para los dos últimos años se acentúa y que de acuerdo con la información reportada por La Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA- FONDO DE FOMENTO PANELERO, están hoy por debajo de los costos promedios de producción que se estiman en \$2000 por kilo.



Mientras esto sucede con los precios pagados al productor, los precios pagados por consumidor final se mantiene en rangos que van desde los \$ 5.500 kilo en establecimientos de venta al detal, tiendas, supermercados de barrio y hasta los \$ 5.000 en grandes superficies, éxito, Carulla, De 1, Ara, Makro, Justo y Bueno etc.

Ahora bien, si consideramos un precio promedio pagado por el consumidor final de panela cuadrada, de \$5.000 kilo, y lo comparamos con los \$ 1.702 del precio promedio pagado al productor por el mismo tipo de producto, encontramos una diferencia bruta de \$ 3.298 millones de pesos, que corresponde al margen bruto de intermediación que se reparte entre los diferentes intermediarios que participan en las diferentes etapas de la cadena de comercialización.

Luego entonces, si la producción de panela correspondiente al año 2019 fue de 1.098.206 toneladas y comparamos el valor total pagado a los productores que fue de \$1.787.653.765, oo (un billón setecientos ochenta y siete mil millones seiscientos cincuenta y tres mil setecientos sesenta y cinco pesos) con el valor pagado por los consumidores finales por esa misma producción en ese mismo año, es decir con la suma de \$ 5.491.030.000, (cinco billones cuatrocientos noventa un mil millones treinta mil pesos), encontramos **que la diferencia, esto es, la suma de \$3.703.377.235 (tres billones setecientos tres mil millones doscientos treinta y cinco mil pesos)** que corresponde a los márgenes brutos de comercialización, más la rentabilidad que quedan en manos de los diferentes intermediarios que intervienen en la cadena, es un poco más del doble de lo pagado a los productores esto es, el 207%, y si a esto le agregamos que conforme a lo establecido por Fedepanela \* los costos de producir un kilo de panela para el mismo año era de \$2.000 kilo, encontramos que el precio promedio pagado al productor apenas cubría el 85,1% del total de sus costos de producción, resulta inevitable concluir, que tal y como está concebida y funcionando actualmente la cadena de comercialización de la panela, es protuberante la enorme desigualdad que en materia de distribución ingresos está generando en perjuicio de sus productores, quienes apenas se quedan con el 32% del valor total generado por la cadena.

Y resulta aún más grave este hecho, si se tiene en cuenta, que el valor agregado de la cadena panelera en los últimos años se ha venido incrementando de manera gradual pero significativa, por cuenta de las nuevas presentaciones de panela pulverizada, granulada, en cubos, saborizada, en extractos etc., poniendo aún más de manifiesto su desigual distribución de sus ingresos en perjuicio por supuesto de los productores paneleros.

Importa señalar adicionalmente, que no hay una única respuesta para la explicación de este fenómeno, pero es innegable que además de los ciclos de sobreproducción y escasez derivados en unos casos, por situaciones climáticas y en otros por el comportamiento propio del mercado caracterizado por su alta volatilidad, cada vez más hay una mayor concentración de la demanda que ha dado lugar a un mayor control del mercado por parte de un reducido grupo de compradores que si bien individualmente no tienen la capacidad suficiente para controlar y/o determinar los precios del mercado, si disponen del margen de maniobra suficiente (dada las características de los mercados locales, regionales y de las grandes centrales de abastos y plazas mayoristas), para influenciar su comportamiento (por la vía de los acuerdos expresos o tácitos) generando las enormes desigualdades que vienen afectando gravemente las finanzas de los productores, amenazando con ello la sostenibilidad misma de toda la cadena y contribuyendo de contera al sistemático deterioro de las condiciones de vida de todos sus productores.

Ratifica esta situación del mercado, la Superintendencia de Industria y Comercio en su estudio de mercado de la Cadena Productiva de la Panela Colombiana, al afirmar que “en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de

comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. Por ende, dada la enorme disparidad entre el número de productores y compradores, se podría estar generando una situación de oligopsonio en el mercado, es decir, una situación en la cual los compradores (en este caso los intermediarios) poseen poder de mercado para fijar precios por debajo de los niveles competitivos, sin que los productores puedan ejercer algún tipo de influencia”<sup>3</sup>

Es innegable que adicional a situación de sobreproducción o de escasez propias de un producto sometido a las variaciones climáticas, en unos casos, y en otros a la volatilidad de los precios de sus productos sustitutos, dada su doble condición de alimento y edulcorante a la vez, hoy existe evidencia empírica suficiente que permite afirmar que hay una mayor concentración de la demanda que ha dado lugar a un mayor control del mercado por parte de los compradores que ha resultado perjudicial para los ingresos de los productores y que este hecho por sus efectos negativos en el ingreso de las familias paneleras, amerita el diseño y puesta en práctica de un instrumento financiero y comercial como el que se propone en este proyecto de ley.

Conviene reconocer finalmente, que este congreso ha dado pasos significativamente importantes en el propósito de construirle al sector un marco jurídico de fomento de sus actividades, primero con la expedición de la ley 40 de 1990 “por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción panelera y se establece la cuota de fomento panelero” y más recientemente con la expedición de la ley 2005 del 2019, mediante la cual se crean 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”.

La primera encaminada a dotar el sector de su propio marco normativo en materia de parafiscalidad fijando las condiciones de la cuota de fomento panelero, así como las actividades que puede ejecutar con estos recursos y la segunda, creando estímulos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, a diversificar la producción y comercialización de sus derivados, y a dictar normas para proteger y fortalecer de manera especial la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores, ambas sin embargo, con déficit en materia de la creación de instrumentos financieros y de comercialización que son los escenarios donde están los grandes cuellos de botella que ponen en riesgo la sostenibilidad actividad panelera.

Y es justamente el reconocimiento de las imperfecciones y desequilibrios que presenta este mercado en perjuicio de los ingresos y de la calidad de vida

<sup>3</sup> Estudio de Mercado SIC. Cadena Productiva de la Panela en Colombia: Diagnóstico de Libre Competencia (2010-2012)

<p>productores paneleros, la que da justificación plena a la presente iniciativa legislativa, que no tiene otro objeto que la de entregarle a estos últimos y a su institucionalidad, un instrumento financiero de participación en el mercado, que actuando bajo sus reglas y lógicas, contribuya a la corrección de este desequilibrio y balancee de forma más eficaz y equitativa la hasta hoy desproporcionada cadena de valor de la industria de la panela que se ha señalada en párrafos anteriores.</p> <p><b>3. CONTEXTO JURÍDICO DE LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS</b></p> <p>No son otros que los artículos 64, de la C.N. que establece que <b>“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”</b>; el artículo 65 de la C.N. que señala categóricamente que <b>“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado...”</b> (recuérdese que la panela adicional a sus propiedades como edulcorante, es un alimento que tiene un espacio muy importante en la canasta básica familiar al punto que ha sido definido como un bien salario), y el artículo 66 de la C.N. que señala que <b>“Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”</b>.</p> <p>Esta estructura jurídica superior es a su vez ampliamente desarrollada por la ley 101 de 1993, <b>ley general de desarrollo agropecuario y pesquero</b>, que en su artículo primero establece con total precisión, <b>“que desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la C.N.”</b> y señala como conducta de interpretación, tener siempre presentes el propósito de <b>“proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los productores rurales”</b>, y establece de manera expresa en sus numerales 1, 5 y 10 que se debe <b>“otorgar especial protección a la producción de alimentos”</b>, <b>“impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera”</b> y <b>“establecer los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros”</b> respectivamente</p> <p>De igual forma en su artículo sexto señala expresamente que <b>“En desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y de su comercialización.</b> Para este efecto, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural”.</p>	<p>Los artículos 12 al 28 de la precitada ley desarrollan todo lo relacionado con la provisión de crédito para el sector agropecuario pesquero, un claro desarrollo del artículo 66 de nuestra carta política, para rematar con el capítulo VI, artículos 36 a 44 de la precitada ley, donde de manera expresa se establecen las condiciones y demás requisitos para <b>la creación y puesta en funcionamiento de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros</b>” que es el objetivo principal de la presente iniciativa legislativa que tiene como propósito la creación del fondo de estabilización de precios de la panela y la cual sometemos a consideración de este honorable congreso de la república.</p> <p>Conviene señalar finalmente que este tipo de iniciativas no son nuevas en la legislación colombiana y este congreso dando respuesta a necesidades y problemáticas de otros subsectores de la producción agropecuaria, ha expedido diversas leyes mediante las cuales ha creado los fondos de estabilización de precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus fracciones Establecido por la Ley 101 de 1.993 y organizado mediante los Decretos 2354 de 1.996 y 130 de 1998 y 2424 de 2.011, el Fondo de Estabilización de precios del Algodón FEPA creado por la ley 101 de 1993 y organizado por el Decreto 1827 de 1996, y más recientemente el fondo de Estabilización de Precios del café el cual fue creado recientemente mediante la ley 1969 de 2019.</p> <p><b>4. BENEFICIARIOS DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El proyecto beneficiará a 350.000 familias que viven directamente de la actividad, laborando en 69.980 unidades productivas que ocupan una extensión de 200.499 Hectáreas y 18.473 trapiches paneleros dedicados a las labores de transformación, actividades de siembra, transformación y comercialización que generan al año 40.895 268 jornales que equivalen de acuerdo con el índice de conversión del departamento nacional de planeación a 278.199 empleos rurales por año, los cuales la convierten en la segunda aportante a la generación de empleo rural y en la segunda agroindustria rural más importante desde el punto de vista social, regional y local, después del café en nuestro país.</p> <p><b>5. EXPLICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.</b></p> <p>El proyecto de ley que se propone convertir en ley de la república contiene 14 artículos, cuyo contenido normativo es la creación del Fondo de Estabilización de Precios, su objeto, naturaleza jurídica, crea el comité directivo del fondo como órgano de gobierno y le asigna sus funciones, determina los sujetos pasivos de la estabilización, beneficiarios, y establece el procedimiento para la determinación del precio de estabilización, y las fuentes de financiación entre otros mecanismos.</p>
<p style="text-align: center;"><b>ARTICULADO PROYECTO DE LEY</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PANELA Y MIELES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p><b>Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.</b> Créase el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles, el cual operará conforme a los términos que se establecen en la presente ley, y en lo no previsto en ella, en la Ley 101 de 1993.</p> <p><b>Artículo 2°. Objeto.</b> El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de panela, en el marco de la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 3°. Naturaleza Jurídica.</b> El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Productores de Panela -FEDEPANELA.</p> <p><b>Artículo 4°. Administración.</b> El Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles será administrado por la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional, en el cual expresamente se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno Nacional con la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender lo relacionado con la estructuración, auditoría, e implementación de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La Federación Nacional de Paneleros-FEDEPANELA, manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y Mieles en sus equivalentes en panela, de manera independiente de sus propios recursos y de los recursos del fondo parafiscal de fomento panelero creado por la ley 40 de 1990, artículo séptimo, para lo cual deberá llevar una contabilidad y una estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.</p> <p><b>Artículo 5° Comité Directivo.</b> El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela será la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero, en los términos y condiciones previstos en el artículo 12 de la ley 40 de 1991 y en sus estatutos.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Para todos los efectos, el Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes quienes tendrán voz y servirán de apoyo para efectos de asegurar el objeto de este instrumento. Para tal efecto, el Comité directivo establecerá los procedimientos y reglas bajo las cuales se procederá en este sentido.</p> <p><b>Artículo 6°. Competencias del Comité directivo.</b> Serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.</li> <li>2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.</li> <li>3. Determinar los parámetros de costes,</li> <li>4. precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.</li> <li>5. Evaluar y establecer una política integral de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno de la panela.</li> <li>6. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela para formular las recomendaciones a que hubiere lugar.</li> <li>7. Regular la manera en que se deben soportar las ventas de panela suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar.</li> <li>8. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley.</li> <li>9. Designar su Secretaría Técnica conforme a lo previsto en el artículo 44 de la ley 101 de 1991.</li> <li>10. Las demás funciones que les señale el Gobierno Nacional en el reglamento de la presente ley o en el contrato que suscriban para la administración de dicho fondo.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p><b>Artículo 7°. Producto sujeto de estabilización.</b> Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será la panela cuadrada, rectangular o redonda de 500 gramos o sus equivalentes y las mieles en sus equivalentes en panela, en tanto que el producto no tenga ninguna transformación</p>

o agregación de valor y cumplan con los parámetros y normas técnicas vigentes a la fecha.

**Artículo 8°. Beneficiarios.** Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de panela debidamente registrados en el Sistema de Información panelero. SIPA.

**Parágrafo.** Las transacciones de panela entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.

**Artículo 9°. Precios objeto de estabilización.** Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten, serán los precios internos que se paguen a los productores paneleros en los diferentes mercados de la panela, cuadrada o redonda de 500 gramos y mieles, producida en Colombia, denominados en pesos colombianos y publicados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.

**Parágrafo.** En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de la panela estimados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.

**Artículo 10°. Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización.** Cada productor de panela y mieles podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización según lo establezca el Comité Directivo en función de los tamaños de los productores, disponibilidad presupuestal del Fondo y características del mercado de la Panela en Colombia de conformidad con la información arrojada por la Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA y su sistema de información, el SIPA. Dicha información deberá ser presentada al Comité Directivo por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles.

**Artículo 11°. Garantía de Funcionamiento del Fondo.** Para garantizar su sostenibilidad el Fondo de Estabilización de Precios de la panela, podrá celebrar las operaciones de cobertura, de seguros, de futuros etc., que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su comité directivo, garanticen su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

**Artículo 12°. Fuentes de financiación.** Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de la panela provendrán de las siguientes fuentes:

1. El Presupuesto General de la Nación.

2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993
4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.
5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.
6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros
7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales
8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.

**Parágrafo 1o.** El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.

**Parágrafo 2.** Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.

**Artículo 13. El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a:**

1. Los mecanismos de entrega de las compensaciones a los productores
2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela como certificador de la producción y del producto.
3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.

**Artículo 14°. Control.** La entidad administradora del fondo de estabilización de precios de la panela rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora.

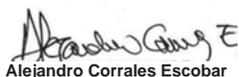
**Artículo 15.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Rubén Darío Molano Piñeros  
Representante a la Cámara



Gabriel Jaime Vallejo Chujfi  
Representante a la Cámara



Alejandro Corrales Escobar  
Senador de la República



Luciano Grisales  
Representante a la Cámara



Flora Perdomo  
Representante a la Cámara



José Caicedo  
Representante a la Cámara



Ciro Fernández  
Representante a la Cámara



Edwin Ballesteros  
Representante a la cámara



Juan Espinal  
Representante a la cámara



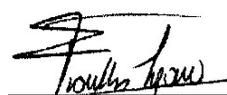
Héctor Ángel Ortiz  
Representante a la Cámara



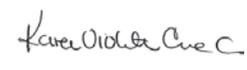
Crisanto Piso  
Representante a la Cámara



Félix Chica  
Representante a la Cámara



Franklin Lozano  
Representante a la Cámara



Karen Cure  
Representante a la Cámara



Ricardo Ferro  
Representante a la Cámara



Ángel María Gaitán  
Representante a la Cámara



Nicolás Albeiro Echeverry A.  
Representante a la Cámara



Teresa Enriquez  
Representante a la Cámara

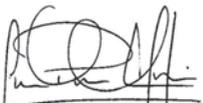


Cesar Ortiz Zorro  
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se regula la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula de un país vecino.*

<p>PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2020 CÁMARA “por medio del cual se regula la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula de un país vecino”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:</p> <p>TITULO I CAPITULO I OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer las condiciones, términos y requisitos para autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino, de propiedad o tenencia de los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UEDF).</p> <p><b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley es aplicable a todos los vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula en el país vecino, de propiedad o tenencia de los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UEDF) que hayan ingresado o ingresen por el régimen de internación temporal al país.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los propietarios o tenedores de los vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula en el país vecino internados temporalmente deberán sujetarse a la normatividad vigente y aplicable en el territorio colombiano.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROCEDIMIENTO PARA LA INTERNACIÓN TEMPORAL DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES, MOTOCICLETAS Y EMBARCACIONES FLUVIALES MENORES.</b></p> <p><b>Artículo 3. Competencia para autorizar la internación temporal.</b> El alcalde del municipio en cuya jurisdicción se encuentra la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo correspondiente al domicilio del solicitante, registrará la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino, de propiedad o tenencia de los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo donde tiene jurisdicción.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Los vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores internadas temporalmente, sólo podrán transitar en la jurisdicción del departamento al que pertenece la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo para la que se haya expedido la respectiva autorización.</p> <p><b>Artículo 4. Registro.</b> El registro es aplicable para los vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de matrícula extranjera del país vecino, que son propiedad o están en tenencia de residentes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Cuyo modelo no supere al año 2016.</li> <li>b. Que ingresaron al territorio colombiano a más tardar el 19 de agosto de 2015 (fecha del cierre de frontera con Venezuela).</li> <li>c. Que se encuentren circulando en la jurisdicción del territorio del departamento del que es parte la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo.</li> <li>d. Bienes internados temporalmente en vigencia de los Decretos 3413 y 3575 de 2004 y 400 de 2005.</li> <li>e. Cuyo modelo sea 2017 y posteriores.</li> </ol>
<p><b>Parágrafo 1.</b> El Registro de que trata el presente artículo deberá exhibirse ante las autoridades que lo requieran como documento que acredita la circulación legal permanente del bien, dentro de la jurisdicción del respectivo departamento.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El registro de que trata el presente artículo no determina la propiedad cuando este sea adelantado por el poseedor. Así mismo, no subsana irregularidades en su posesión o eventuales hechos ilícitos que se hayan presentado en su adquisición, y su disposición se encuentra restringida a la circulación del bien dentro de la jurisdicción del departamento en donde se hizo el registro.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá aprehender y decomisar los bienes de que trata el presente artículo en los siguientes casos: i) Cuando los vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de matrícula del país vecino, no cuenten con el registro dentro de los plazos y términos aquí señalados y ii) cuando se encuentren vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de matrícula del país vecino, por fuera de la jurisdicción del departamento que fuera señalada en el registro.</p> <p><b>Artículo 5. Solicitud de registro de internación temporal.</b> El propietario o tenedor del vehículo, motocicleta o embarcación fluvial menor con matrícula del país vecino, interesado en registrar los bienes para la internación temporal, deberá presentar solicitud ante el alcalde de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, anexando los siguientes documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La identificación del propietario o tenedor, indicando el número de identificación correspondiente.</li> <li>2. La individualización del bien objeto de registro, indicando cuando aplique para el tipo de bien, el número VIN, el número de serie del motor, o el número de serie que identifique el bien, el número de placa.</li> <li>3. Declaración del propietario o tenedor en la que manifieste:</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Ser residente en la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo en la que está realizando el registro correspondiente.</li> <li>3.2. Que el origen del bien objeto de registro es legal.</li> </ol> <p>Esta declaración se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento con la firma del registro correspondiente.</p> <p>4. Para vehículos y motocicletas deberá acreditar la existencia del Certificado de Revisión Técnico - mecánica y del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, vigentes.</p> <p>Recibida la solicitud el funcionario competente deberá verificar que el domicilio del solicitante corresponda a la jurisdicción de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo para poder registrar la Internación Temporal de los bienes, exigiendo únicamente los documentos y requisitos relacionados en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo transitorio 1.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la normalización de la libre circulación de los pasos fronterizos habilitados por la República Bolivariana de Venezuela con Colombia, los vehículos, motocicletas o embarcaciones fluviales menores, deberán retornar a su país de origen o acreditar el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la presente ley para mantener la circulación legal permanente del bien.</p> <p><b>Artículo 6. Impuesto de vehículos automotores para vehículos de matrícula extranjera en zonas de frontera.</b> Los vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de matrícula de un país vecino inscritos en el registro de que trata la presente ley, y aquellos que se hayan acogido a la medida de internación temporal, causarán anualmente, en su totalidad, y a favor de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, el impuesto de vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998. El Ministerio de Transporte fijará la tabla de avalúo de los vehículos a que se refiere el presente artículo.</p>

<p>Una vez el funcionario competente verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en el anterior artículo, le informará al solicitante la necesidad de cancelar el Impuesto sobre vehículos automotores y de presentar fotocopia del formulario del impuesto de vehículos automotores junto con la constancia del pago; fotocopia del SOAT vigente excepto en el caso de embarcaciones fluviales menores; y en caso que aplique, fotocopia de la certificación de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes vigente de conformidad con lo dispuesto en la Ley 769 de 2002 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, para poder finalizar el trámite y en consecuencia registrar la internación Temporal.</p> <p>Las Secretarías de Hacienda Departamentales en donde existan Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, deberá implementar sistemas de información que les permita a los Alcaldes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, validar o verificar el pago del impuesto sobre vehículos automotores al momento del registro de Internación temporal. Una vez se implemente el sistema de información por parte de las Secretarías de Hacienda Departamentales, no se requerirá la presentación de las fotocopia de los formularios de pago del impuesto de vehículos automotores.</p> <p>De igual manera, en caso de que el SOAT y/o la Certificación de la Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes, se puedan verificar en el sistema RUNT o en otros sistemas de información, no se requerirá la presentación de las correspondientes fotocopias.</p> <p><b>Artículo 7. Vehículos automotores de placas extranjeras que ingresen temporalmente y hasta por tres (3) meses al país.</b> Respecto de la Certificación de la Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes, se tendrá en cuenta la excepción del parágrafo del artículo 202 del Decreto 019 de 2012, según el cual los vehículos automotores de placas extranjeras que ingresen temporalmente y hasta por tres (3) meses al país, no requerirán la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.</p> <p><b>Artículo 8. Destinación de los bienes objeto de internación.</b> Los vehículos, motocicletas o embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino</p>	<p>internados temporalmente, sólo podrán ser usados para el servicio particular del titular de la internación.</p> <p>En consecuencia, los vehículos, motocicletas o embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino internados temporalmente, no podrán destinarse a la prestación del servicio público de transporte en ninguna modalidad, ni ser comercializados, donados, arrendados o entregados en comodato, su propiedad no podrá ser transferida, ni serán destinados a un fin diferente al objeto de la internación en Colombia, so pena de la aplicación de las medidas de aprehensión y decomiso por parte de la DIAN de conformidad con lo dispuesto en el artículo 502 del Decreto 2685 de 1999 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.</p> <p><b>Artículo 9. Finalización de la internación temporal.</b> La autorización de internación temporal finalizará en los siguientes eventos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Con la salida definitiva del país del vehículo, motocicleta o embarcación fluvial menor, al vencimiento del término de autorización de la internación temporal.</li> <li>2. Con la aprehensión y decomiso del bien, por incumplimiento de una de las obligaciones previstas la presente ley o su permanencia ilegal en el territorio aduanero nacional, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad aduanera vigente. La aprehensión y decomiso no se aplicarán respecto de incumplimientos que tengan previsto sanción de multa, en la regulación aduanera vigente.</li> <li>3. Con la destrucción del bien por fuerza mayor o caso fortuito, demostrado ante autoridad aduanera.</li> <li>4. Por orden de autoridad competente.</li> </ol> <p><b>Artículo 10. Prohibición de cambio a régimen aduanero.</b> Los vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores que se encuentren internadas temporalmente en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, no podrán ser objeto de autorización de importación temporal en turismo de que trata el Decreto 2685 de 1999 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.</p>
<p><b>Artículo 11. Suministro periódico de información.</b> Los alcaldes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo que autoricen la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales, deberán suministrar dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes en medio físico y electrónico a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a través de los Directores Seccionales de Aduanas o de Impuestos y Aduanas, de la jurisdicción donde se encuentra la Unidad, la información sobre los registros de internación temporal expedidas en el mes anterior, información que debe contener nombres y apellidos del beneficiario, tipo y número del documento de identificación, características del vehículo (clase, marca, línea, modelo, color, placa, No. VIN, número de motor, número de chasis y capacidad), matrícula o registro para embarcaciones fluviales menores, y fecha de expedición del registro de que trata la presente ley.</p> <p>De igual manera y para efectos del cruce de información correspondiente, los alcaldes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo que registren la internación temporal de vehículos automotores y motocicletas deberán suministrar dentro del mismo periodo, la información antes señalada, a las Secretarías de Hacienda del Departamento, en donde esté ubicada la Unidad Especial de Desarrollo fronterizo.</p> <p><b>Artículo 12. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del Honorable Congresista,</p>  <p><b>JUAN PABLO CELIS VERGEL</b> Honorable Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>El proyecto de ley tiene como objetivo unificar las condiciones, términos y requisitos sobre la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula de un país vecino de propiedad o tenencia de los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UEDF)<sup>1</sup>.</p> <p>Al respecto, valga realizar un recuento de las normas que han procurado la regulación de la internación de vehículos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UEDF):</p> <p>El artículo 24 de la Ley 191 de 1995 "Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera", estableció en relación con la internación de vehículos lo siguiente:</p> <p><i>"ARTÍCULO 24. El Gobierno Nacional podrá autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino, a los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, cuando sea solicitado por éstos, previa comprobación de su domicilio en la respectiva Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo.</i></p> <p><i>El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones, términos y requisitos que deben cumplir para el otorgamiento del correspondiente permiso de internación temporal.</i></p> <p><i>Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores internadas temporalmente sólo podrán transitar en las jurisdicciones de los departamentos de Amazonas, Arauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada, dependiendo de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo donde haya sido autorizada la respectiva internación temporal.</i></p> <p><small><sup>1</sup> Son unidades especiales de desarrollo fronterizo de los siguientes departamentos: Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada. (Artículo 2, del Decreto 1814 de 1995).</small></p>

*Los vehículos automotores, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de nacionales o residentes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, para circular en el resto del territorio nacional deberán someterse a las disposiciones aduaneras que regulan el régimen de importación."*

Posteriormente, surge el Decreto 2560 de 1997 que restringía la circulación de vehículos con placas extranjera en zona de frontera, indicando:

*"Artículo 1. Competencia para autorizar la internación temporal. El administrador de impuestos y aduanas nacionales, el administrador de aduanas nacionales, el administrador de impuestos nacionales o el administrador delegado con jurisdicción en los departamentos que tienen zona de frontera, autorizarán, cuando se cumplan los requisitos señalados en el presente decreto, la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula de un país vecino, a las personas naturales residentes en los municipios de los departamentos que tienen zona de frontera, para que circulen únicamente en el territorio del departamento para el que se confirió la autorización, de conformidad con los plazos, las condiciones y los requisitos previos en el presente decreto."*

Al respecto, el mismo año dicho decreto fue derogado por el Gobierno mediante el Decreto 2680 de 1997.

Seguido a ello, en el año 2000 fue expedida la Ley 633 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial", que en su artículo 85 estableció que las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo expedirán la autorización de internación de vehículos a los que se refiere el artículo 24 de la Ley 191 de 1995, así como establece que la internación de vehículos causará anualmente y en su totalidad a favor de las unidades especiales de desarrollo fronterizo, el impuesto de vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998.

Diecisiete años después, se expide el Decreto 2229 de 2017, considerando que se hace necesario adicionar un título a la parte 3 del libro 2 del Decreto 1079 de 2015, con el fin de reglamentar las condiciones, términos, y requisitos para autorizar la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula del país vecino, a los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Dicho decreto fue modificado por el Decreto 2453 de 2018 puesto que fue necesario ampliar el término que fijó la anterior normativa para presentar la solicitud y la renovación de la autorización de internación temporal.

Finalmente, en los artículos 121,122 y 123 de la ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", hubo cambios sustanciales en cuanto a la internación de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores, de matrícula extranjera, entre los que se destaca:

- Se sustituyó el trámite previsto en el decreto 2229 de 2017 para la internación temporal, por un registro.
- Se definieron nuevos plazos para que los bienes puedan registrarse y circular de manera legal dentro de la jurisdicción de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UEDF).
- se redujeron los requisitos de información para adelantar dicho registro.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, el presente proyecto pretende definir mediante ley el trámite en el ámbito nacional, y particularmente dentro de la jurisdicción de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UEDF), para la internación de los vehículos de matrícula extranjera, bajo los principios de la eficacia y la eficiencia, sin la necesidad de trámites excesivos o inoperantes para la consecución del registro, cuyo comprobante otorgado por autoridad competente se constituirá en el documento para acreditar la circulación legal permanente del bien, ante cualquier autoridad que lo solicite, dentro de la jurisdicción del departamento del que es parte la UEDF donde se registró el bien.

#### MARCO NORMATIVO – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Constitución de 1991 habilitó al poder legislativo para que regule aspectos económicos y sociales que beneficien el progreso de los territorios fronterizos a través de medidas que se ajusten a su realidad y a los fines esenciales del Estado Social de Derecho dispuestos en el artículo 2 ibidem.

Al respecto, el artículo 337 de la carta constitucional señala:

*"ARTICULO 337. La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo."*

La alusión que hace este precepto a "normas especiales", debe entenderse como la promulgación de una regulación que promueva mecanismos para el desarrollo armonizado de estas zonas, diseñando para el efecto un esquema distinto al que se aplica al resto del país, y que responda a sus peculiares circunstancias sociales y económicas<sup>2</sup>.

De otra parte, la ley 191 de 1995 es la espina dorsal de la legislación en materia fronteriza donde busca fijar ciertos parámetros que permitan no sólo el desarrollo y progreso de estas áreas, sino su integración con el resto del país y los Estados vecinos.

Así, el artículo 24 de la denominada "ley de fronteras" reguló la entrada de vehículos, motocicletas y embarcaciones menores con matrícula de un país vecino en las zonas de frontera del territorio nacional, y, para el efecto, determinó algunas condiciones mínimas que deberían tenerse en cuenta para expedir la correspondiente autorización.

Siendo así, el Congreso de la República, en uso de la cláusula general de competencia, cuenta con el poder constitucional para fijar los procedimientos

mínimos y establecer normas legales respecto a la internación de vehículos extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UEDF).

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta con las más profundas necesidades del pueblo colombiano.

Del Honorable Congresista,



**JUAN PABLO CELIS VERGEL**  
Honorable Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-076 de 1997.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 692 - Miércoles, 12 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 221 de 2020 Cámara, por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 222 de 2020 Cámara, por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	7
Proyecto de ley número 223 de 2020 Cámara, por la cual se brindan condiciones para facilitar el acceso al Sistema General de Riesgos Laborales a la población de recuperadores ambientales del país. ....	10
Proyecto de ley número 224 de 2020 Cámara, por la cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación al Torneo Internacional del Joropo ‘Miguel Ángel Martín’ y al Joropódromo de Villavicencio, y se dictan otras disposiciones. ....	14
Proyecto de ley número 225 de 2020 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y se dictan otras disposiciones. ....	18
Proyecto de ley número 226 de 2020 Cámara, por medio del cual se regula la internación temporal de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores con matrícula de un país vecino. ....	23