



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1262

Bogotá, D. C., lunes, 9 de noviembre de 2020

EDICIÓN DE 19 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

### PONENCIAS

#### ENMIENDA AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales.*

Bogotá, 29 de octubre de 2020

Presidente  
**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
Comisión Sexta Cámara de Representantes.  
Congreso de la República.  
Ciudad

**Referencia:** Enmienda al Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 102 de 2020 Cámara, "Por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales".

Respetado Presidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

#### TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 20 de julio de 2020 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley 102 de 2020. La iniciativa tiene como autores a los siguientes: H.R. Oscar Sánchez León, H.R. Fabio Arroyave, H.R. José Luis Correa, H.R. Hernán Gustavo Estupiñán y H.R. Rodrigo Arturo Rojas.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional de la Cámara se nombraron los ponentes para el estudio de esa iniciativa legislativa.

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por objeto "definir condiciones, para el cobro de las tarjetas profesionales que por disposición legal requieren de la acreditación de un requisito de idoneidad".

#### 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La propuesta bajo consideración encuentra justificación en diversas disposiciones constitucionales, así como en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En primer lugar, el artículo 26 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

*"Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de*

*las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.*

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.*

*La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles."*

De dicha norma se desprenden varios aspectos relevantes al presente estudio.

En primer lugar, resulta claro que la Constitución Política consagra la libertad para elegir profesión u oficio. Al respecto, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha precisado lo siguiente:

*"En efecto, esta Corporación ha señalado que "[l]a libertad de escoger profesión u oficio (CP art. 26) es un derecho fundamental reconocido a toda persona [que] involucra tanto la capacidad de optar por una ocupación como de practicarla sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en la ley."*

(...)

*16. Ahora bien, en la sentencia C-505 de 2001, la Corte resaltó que en tanto prerrogativa fundamental, el derecho a escoger libremente profesión u oficio goza de una garantía constitucional que opera en dos sentidos: el primero proyectado hacia la sociedad, otorga al legislador la competencia para regular los requisitos de que deben cumplir los aspirantes a ejercer actividades que requieran capacitación, así como las condiciones en que pueden ser sometidas a inspección y vigilancia. El segundo, de orden interno, se dirige a proteger el núcleo esencial del derecho.[39] encontrándose vedado para el legislador la posibilidad de limitar, cancelar o restringir esa esfera de inmunidad."<sup>1</sup> (Subrayado fuera de texto).*

Entonces, la libertad de escogencia de la actividad laboral es protegida por el régimen constitucional, además por su relación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho al trabajo, consagrado no solo en la Carta Política, sino también distintas disposiciones que hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>2</sup>.

Ahora bien, cosa distinta se predica del ejercicio de una profesión u oficio, puesto que el artículo 26 de la Constitución Política establece algunas limitaciones, como, por ejemplo, la posibilidad de que se exijan títulos de idoneidad, la facultad de inspección, vigilancia y control en cabeza de las autoridades competentes, y la restricción al libre ejercicio para las profesiones, ocupaciones, artes y oficios que impliquen un riesgo social. En ese sentido, la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente:

*"17. Se debe considerar que de la libertad de escoger profesión u oficio igualmente se desprende la libertad de ejercer la profesión u el oficio elegido, pero siempre*

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-282 de 2018, M.P. Juan Fernando Reyes.

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-296 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<p>dentro de los límites que el legislador impone en salvaguarda del interés general de la comunidad; ello en razón a que los contenidos de este derecho no pueden comprender su ejercicio irrestricto, ilegal o desconocedor del orden jurídico. Efectivamente del artículo 26 superior se desprende que, sobre la práctica de las profesiones, así como de las ocupaciones, artes u oficios que impliquen riesgo social caben ciertas interferencias, toda vez que es posible que el legislador exija tanto títulos de idoneidad y formación académica, como la sujeción al control y a la vigilancia de las autoridades competentes.”<sup>3</sup> (Negrilla original del texto).</p> <p>Dicho de otro modo, las restricciones constitucionales al libre ejercicio de una profesión u oficio encuentran justificación en la protección del interés general de la comunidad.</p> <p>La sentencia arriba citada explica que son posibles las limitaciones al ejercicio de las profesiones, ocupaciones, artes u oficios que impliquen riesgo social, por lo que es necesario presentar la siguiente precisión conceptual de la Corte Constitucional:</p> <p><i>“4.8. Como se advierte, la noción de riesgo social adquiere relevancia a la hora de establecer la competencia del legislador para determinar si deben exigirse títulos de idoneidad y de formación académica. Esta Corte ha destacado que, por esencia, el concepto de riesgo social es indeterminado de manera que su interpretación es la que permitirá dispensarle un alcance amplio o restrictivo. En el primero de los eventos se hallará que casi la totalidad de las actividades humanas suponen riesgos al recaer sobre terceros; en el segundo caso se entiende que sólo pueden incluirse en la noción de riesgo social aquellas actividades que tengan la potencialidad de afectar a terceros y, por ende, el interés general.</i></p> <p><i>4.9. Dadas las implicaciones relacionadas con la adscripción de riesgo social a una profesión u oficio, esta corporación ha optado por una interpretación restringida, pues el sentido amplio implica limitar la libertad de escogencia y ejercicio, lo cual es contrario a los postulados constitucionales. Es por ello que se ha decantado que el riesgo debe ser (i) claro; (ii) los bienes en riesgo son el interés general y los derechos fundamentales; (iii) su magnitud debe ser considerable; (iv) el riesgo debe poder mitigarse; (v) debe ser susceptible de controlarse o disminuirse dada la formación específica requerida; y (vi) debe evaluarse la actividad de quien la realiza y no el resultado.</i></p> <p><i>4.11. Identificado el riesgo, la jurisprudencia ha sostenido que procede su evaluación, para ello se ha adoptado una metodología que consiste en: i) identificar los riesgos directos e indirectos; ii) precisar los elementos sobre los cuales recaen; y iii) calcular la magnitud de las afectaciones potenciales y luego (iv) establecer si el medio elegido es proporcional y razonable, no solo en relación con los destinatarios de la disposición, sino respecto de las consecuencias negativas que podría acarrear para los derechos de la comunidad. Para constatar si fue tenido en cuenta como parámetro de la regulación el riesgo social la jurisprudencia ha determinado que el</i></p> <p><sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-282 de 2018, Op. Cit.</p>	<p><i>legislador tiene la carga de señalarlo o advertirlo en la ley o de haberlo tenido en cuenta en los debates del trámite legislativo. En cualquier evento esta corporación cuenta con la competencia para determinar si, pese a ello, no resulta constitucionalmente admisible la medida.</i></p> <p><i>4.12. Además se ha indicado que, tras su identificación y evaluación deben diseñarse, implementarse, ejecutarse, monitorearse y adaptarse medidas para mitigar los riesgos. En cualquier evento, tales medidas deben ser razonables y proporcionadas frente a la contingencia que se pretende eliminar o aminorar. Ese ejercicio es posible desde la perspectiva constitucional, estableciendo los bienes, principios y derechos que se encuentren comprometidos y analizando el grado de intensidad en el que se están viendo afectados, para luego determinar de qué manera el Congreso contaba o no con la potestad de exigir requisitos de formación, o títulos de idoneidad”<sup>4</sup>.</i></p> <p>De modo que la facultad de exigir títulos de idoneidad está fuertemente relacionada con los riesgos sociales que, en sentido estricto, representa el desarrollo de una profesión u ocupación. Para determinar si efectivamente existe ese riesgo social, la jurisprudencia ha depurado que ese debe ser, claro, considerable, debe poner en riesgo el interés general y los derechos fundamentales, debe poder mitigarse, ser susceptible de controlarse o disminuirse, y debe evaluarse la actividad de quien la realiza y no el resultado.</p> <p>En consecuencia, por disposición <b>constitucional</b>, la ley puede exigir títulos de idoneidad “para el ejercicio de algunas profesiones a fin de obtener certificación sobre la cualificación del sujeto para ejercer una tarea determinada. (...) En algunas ocasiones y para poder garantizar “la autenticidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social se requiere, en algunos casos, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido”<sup>5</sup>.</p> <p>Las tarjetas profesionales son ejemplo de uno de los títulos de idoneidad que puede exigir la ley. Se reitera, y es importante hacer énfasis en este punto, la posibilidad de que una ley exija títulos de idoneidad para determinada profesión u oficio, está consagrada constitucionalmente.</p> <p>Además de lo anterior, es oportuno señalar que las tarjetas, matrículas y/o certificados de inscripción profesional (en adelante se hará referencia a las tarjetas profesionales para agrupar de manera genérica a los demás documentos similares enunciados), tienen una función muy significativa en la inspección y vigilancia (control disciplinario) de las profesiones y oficios que puedan generar un riesgo social, puesto que se constituyen como una herramienta para materializar las sanciones disciplinarias. Es decir que, como consecuencia de la imposición de una sanción, el órgano disciplinario correspondiente a la profesión u oficio de que se trate puede suspender o cancelar la tarjeta profesional del infractor.</p> <p>Este es un valor agregado de las tarjetas profesionales sobre los títulos académicos</p> <p><sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-147 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos. <sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-670 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.</p>
<p>emitidos por las instituciones de educación superior (e.g. diplomas), puesto que permiten vigilar el ejercicio ilegal de una profesión u oficio, y hacen tangible la exclusión de la práctica profesional a quien se le haya impuesto esa sanción.</p> <p>Veamos algunos ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Código Disciplinario del Abogado. Ley 1123 de 2007. <i>“Artículo 44. Exclusión. Consiste en la cancelación de la tarjeta profesional y la prohibición para ejercer la abogacía.”</i></li> <li>– Código de Ética Profesional de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares. Ley 842 de 2003 <i>“Artículo 13. Ejercicio ilegal de la profesión. (...)</i> <i>Parágrafo. También incurre en ejercicio ilegal de la profesión, el profesional de la ingeniería, de alguna de sus profesiones afines o profesiones auxiliares, que estando debidamente inscrito en el registro profesional de ingeniería, ejerza la profesión estando suspendida su matrícula profesional, certificado de inscripción profesional o certificado de matrícula, respectivamente.”</i></li> </ul> <p>Se concluye entonces que además de ser una facultad permitida expresamente por la Carta Política, la relevancia de la exigencia de tarjetas profesionales se encuentra en que se estas se constituyen en un instrumento que posibilita la verificación de la idoneidad, particularmente, frente a los aspectos éticos que rigen el ejercicio de un oficio o profesión.</p> <p>Y también permiten constatar que una persona efectivamente esté facultada para ejercer una profesión u ocupación por no haber incurrido en faltas disciplinarias que le acarrearán consecuencias, como la suspensión o cancelación de la tarjeta, matrícula o certificado de inscripción profesional.</p> <p>Vale mencionar que “la Corte definió la expresión “profesiones legalmente reconocidas” como (a) aquellas definidas como tales por el Legislador y (b) que se encuentren estructuradas en normativas que determinen su ámbito de aplicación, naturaleza y títulos de idoneidad”<sup>6</sup>.</p> <p>En ese sentido, el artículo 26 de la Constitución Política establece que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios con estructura y funcionamiento democráticos, cuyas funciones públicas podrán ser determinados por el legislador. Este aspecto debe ser interpretado en armonía con el artículo 38 de la Constitución Política, el cual “<i>garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad</i>”, por ello, la Corte Constitucional ha estimado que:</p> <p><i>“(…) [E]n virtud de que el derecho de asociación tiene como sustrato la libertad de</i></p> <p><sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-074 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.</p>	<p><i>asociarse -tanto en su aspecto negativo como positivo- la conformación de las asociaciones no puede estar determinada por la ley. Dentro de las asociaciones cuya creación no puede ser de origen legal se encuentran los Colegios profesionales.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>En la Sentencia C-226/94, la Corte analizó la constitucionalidad de una disposición que creaba un colegio profesional, a saber, el Colegio Nacional de Bacteriología. La Corte estimó que la formación de los colegios profesionales, por ser una manifestación del derecho de asociación, no podía provenir de un mandato legal. Lo anterior no implicaba que, como la Constitución misma lo autoriza, se le atribuyera, por orden de la ley, ciertas funciones públicas a los mencionados colegios”<sup>7</sup>.</i></p> <p>De manera que los colegios profesionales existen en virtud del derecho de asociación, no son de creación legal, aunque por ley se les atribuyan funciones públicas, a diferencia de la figura de los consejos profesionales, los cuales “<i>son órganos públicos de carácter administrativo – cuya creación, por definición, modifica la estructura de la administración– y, por lo tanto, deben ser creados mediante Ley, con iniciativa gubernamental</i>”<sup>8</sup>.</p> <p>Ahora bien, ambas entidades coinciden en que se les ha encomendado la <b>inspección y vigilancia</b> de la práctica profesional, en el marco de “<i>lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros</i>”<sup>9</sup>.</p> <p>Uno de los límites que encuentra esa facultad administrativa es que “<i>los Consejos de Profesionales no pueden cuestionar la idoneidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior. Sin embargo, sí pueden negar la entrega de tarjetas profesionales cuando existen deficiencias formales o vicios de competencia</i>”<sup>10</sup>.</p> <p>Por otra parte, es de la mayor relevancia, para determinar el alcance de este proyecto de ley, conocer la iterada postura de la Corte Constitucional sobre la naturaleza tributaria del cobro por las tarjetas profesionales:</p> <p><i>“152. En otras ocasiones, la Corte también ha señalado que los costos de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas. Esto bajo el entendido de que son prestaciones exigibles siempre que el interesado decida utilizar el servicio público de registro o matrícula profesional o de expedición de la licencia, tarjeta, permiso o certificación habilitante para el ejercicio de las profesiones y oficios.</i></p> <p><i>154. En dicha sentencia, la Corte concluyó que: “la expedición de la tarjeta, que</i></p> <p><sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-470 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. <sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-074 de 2018, Op. cit <sup>9</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-701 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. <sup>10</sup> <i>Ibid.</i></p>

debe ser a costa del interesado, necesariamente implica la existencia de un hecho gravable, como es el costo del servicio que presta la Junta de Contadores por dicha labor. Por lo tanto, la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución<sup>11</sup>.

En suma, los costos ocasionados por la expedición de "matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas".

Así las cosas, es necesario observar lo dispuesto por el artículo 338 superior:

*"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

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

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo". (Subrayado fuera de texto).*

Del aparte subrayado se deduce que la ley, ordenanzas y acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen tasas y contribuciones como recuperación de los costos de los servicios que presten o como participación en los beneficios que les proporcionen.

Así pues, la Corte Constitucional ha definido las tasas y estimado sus características en los siguientes términos:

*"Respecto de las tasas este Tribunal desde la sentencia C-465 de 1993 las definió como "aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente". En otras palabras, se trata de "una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público. Se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el*

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-074 de 2018, Op. Cit.

*Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta. La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.*

*Lo anterior permitió que por ejemplo en la sentencia C-402 de 2010 se identificarán cada una de sus características en los siguientes términos: "En las tasas, la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal. El cobro nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, o autorizar el uso de un bien de dominio público. La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido. Los valores que se establezcan como obligación tributaria han de excluir la utilidad que se deriva del uso de dicho bien o servicio. Aun cuando el pago de las tasas resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento se torna obligatorio cuando el contribuyente provoca su prestación, por lo que las tasas indefectiblemente se toman forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado. El pago de estos tributos es, por lo general, proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos (por ejemplo tarifas diferenciales)"<sup>12</sup>.*

En resumen, las tasas son ingresos tributarios generados por la prestación de un servicio previsto en la ley, cuyo cobro surge como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar dicho servicio, y debe guardar relación directa con los beneficios que devienen la actividad prestada para el contribuyente.

Esa retribución generalmente es proporcional, pero admite la aplicación de tarifas diferenciales.

Por lo tanto, resulta fundamental tener en cuenta que efectivamente el valor que se cobre corresponda a los costos de los servicios que se presta.

Así mismo se destaca que corresponde a la ley, ordenanzas y acuerdos definir el sistema y método para definir, los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

*"21. El artículo 338 de la Constitución establece que "[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos".*

<sup>12</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

22. La Corte Constitucional ha ratificado en múltiples decisiones la posibilidad de autorizar a una entidad administrativa para que señale la tarifa de las tasas y contribuciones, en tanto se establezca previamente el sistema y el método, y, además, ha reconocido que el principio de legalidad en materia tributaria adquiere "una dimensión específica cuando de la determinación de la tarifa de tasas y contribuciones se trata". En este sentido, ha señalado que "resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concorra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo".

(...)

24. A partir de allí, la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición pacífica y consistente en relación con el contenido de la exigencia de que trata el artículo 338 de la Constitución en materia de tasas y contribuciones. Así, ha sostenido que debe examinarse caso por caso si el Congreso de la República determinó el sistema y el método y, consecuentemente, ha exigido una definición clara y precisa de esos elementos, mas no ha reclamado el establecimiento de fórmulas sacramentales o rigurosas en torno a los mismos. De ese modo, ha explicado:

*"que tanto el 'sistema' como el 'método', referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser. || Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados".*

25. Aunado a lo anterior, la Corte también ha expuesto el concepto y alcance propiamente del sistema y del método. Específicamente, en la sentencia C-155 de 2003 se indicó:

*"un sistema 'se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes'. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución. || Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria".*

26. En armonía con ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de tal exigencia parte de una premisa básica: "el legislador desconoce tal obligación cuando guarda absoluto silencio al respecto y no fija ningún parámetro en relación con tales elementos de la obligación tributaria -sistema y método-, así aluda al concepto genérico de recuperación de costos". Por ende, si el Congreso de la República no cumple con la obligación contenida en el artículo 338 de la Constitución no es competencia de la administración llenar ese vacío a partir del ejercicio de la potestad reglamentaria.

27. En suma, la determinación del sistema y del método constituye una exigencia ineludible cuando se delega la fijación de la tarifa de las tasas y contribuciones a las autoridades administrativas. Ese criterio, a su vez, comporta la necesidad de establecer con suficiente claridad y precisión los parámetros que delimitan la autorización conferida al ejecutivo, dado que no implica que el legislador debe agotar la regulación de todas las materias hasta el menor detalle".<sup>13</sup>

Entonces "resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concorra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo". En otras palabras, es obligación ineludible del legislador fijar los parámetros para la recuperación de costos de la entidad y la participación en los beneficios que le representa al contribuyente, la cual "no significa necesariamente la expresión aritmética o numérica mediante fórmulas exactas, sino que mediante la ley, ordenanzas y acuerdos se recojan también hipótesis normativas"<sup>14</sup>, ni tampoco que se deba llegar al más mínimo detalle.

Es pertinente aclarar que el sistema y el método deben ser fijados por ley, no por la autoridad administrativa.

Es claro también que "tales exigencias, como es obvio entenderlo, constituyen una garantía constitucional establecida con el fin de impedir un manejo arbitrario de la potestad tributaria derivada, asignada a las autoridades administrativas, en lo relativo al señalamiento de las tarifas, pues éstas sólo pueden ejercer la respectiva competencia dentro de los límites que la norma habilitante le ha establecido"<sup>15</sup>. (Subrayado fuera de texto).

También la Corte Constitucional ha dicho sobre el tema que "por excepción, la norma constitucional permite que la tarifa de las tasas y contribuciones se fije por las autoridades administrativas, pero jamás en forma discrecional, sino conforme a parámetros preestablecidos por las normas habilitantes, que para el caso de las tasas, hace relación con el diseño de una metodología que permita establecer los criterios relevantes a partir de los cuales se reconozcan los costos económicos requeridos para la prestación de servicio, y de un sistema de medición económica y social de aquellos factores que deben manejarse para repartir en forma equitativa esos costos entre los usuarios. Eso no quiere decir que la referida norma deba llegar hasta el detalle en sus señalamientos, (...) sino que se

<sup>13</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-568 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>14</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-495 de 1996, M.P. Fabio Morán Díaz.

<sup>15</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-530 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

establezcan pautas técnicas de valoración de los factores de costos y distribución de los mismos a cargo de los usuarios<sup>16</sup>.

Es muy importante manifestar que el proyecto presentado de ninguna manera interfiere con la autonomía de los colegios y consejos profesionales, ya que, en lo que corresponde a la fijación de las tarifas por los servicios que prestan, dicha potestad encuentra límite en los parámetros que por determinación constitucional debe fijar el Legislador. Así que de ninguna forma se interfiere en el ejercicio de la libertad de asociación.

Por los motivos expuestos, se encuentra más que bienvenida esta iniciativa que busca, entre otros aspectos, llenar la ausencia de criterios legales que orienten el cobro por la prestación del servicio público de registro o matrícula profesional, de vigilancia y control de las profesiones, y de expedición de la licencia, tarjeta, permiso o certificación habilitante para el ejercicio de las profesiones y oficios, por parte de consejos y colegios profesionales en todo el país.

Más aún si se observa que la Corte Constitucional ha declarado inexecutable varias propuestas legislativas por no establecer una tarifa, o en su lugar, un sistema y un método para delimitar los criterios correspondientes a una tasa.

Tal y como lo señala la exposición de motivos del Proyecto de Ley 102-2020 Cámara "se hace necesario establecer un marco normativo aplicable a todas las consejos, colegios y juntas de profesionales que les permitan estandarizar sus valores de cobro", teniendo en cuenta que a la fecha no existen parámetros uniformes para la determinación de esas tarifas de acuerdo con los mandatos constitucionales y la jurisprudencia.

Esta necesidad resulta evidente de la información presentada en la exposición de motivos del proyecto original, donde se muestra la significativa variación y dispersión del valor cobrado por los colegios y consejos profesionales por concepto de los servicios que prestan, por ejemplo, el valor de expedición de la tarjeta profesional de abogado es de \$50.000, para los administradores de empresas es de \$281.000, para los biólogos es de \$658.352, para los técnicos electricistas es de \$877.803 y para los ingenieros de petróleos es de \$877.800.

Así las cosas, el proyecto planea un tope de ocho (8) Unidades de Valor Tributario –UVT– para el cobro por parte de colegios y consejos profesionales, el cual se mantiene en esta ponencia por considerarse adecuado, debido a que corresponde al 30% de un salario mínimo mensual legal vigente –smmlv–, de esta manera se busca que el pago de esa tarifa no se constituya como una barrera para el ingreso al mercado laboral de los jóvenes graduados de carreras técnicas, tecnológicas y profesionales en Colombia.

Asimismo, es acertado fijar los topes tarifarios en UVT, teniendo en cuenta que el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 estableció que a partir de enero 1 de 2020 "todas las multas, tasas, tarifas, sanciones y estampillas que actualmente se encuentran expresadas en términos de salarios mínimos mensuales legales vigentes –smmlv– (caso, por ejemplo, de

<sup>16</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-530 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

programas de educación superior en el país, discriminados, entre otros criterios, por programa académico, área de conocimiento y núcleo básico de conocimiento, por ende, la propuesta plantea que a partir de la entrada en vigencia de la ley, el SNIES deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.

De esa forma, los colegios y consejos profesionales que hayan tenido el mayor número de graduados (quintil 5) en el año anterior, podrán cobrar hasta seis (6) UVT, teniendo en cuenta que los costos de expedición de la tarjeta o matrícula profesional, inscripción en el registro profesional y de vigilancia y control de la profesión se dividirán un mayor número de personas; los colegios y consejos profesionales que hayan tenido un número intermedio de graduados (quintiles 3 y 4), podrán cobrar una tarifa que no supere las ocho (8) UVT; y finalmente, los colegios y consejos profesionales que hayan tenido el menor número de graduados (quintil 1 y 2), podrán cobrar hasta diez (10) UVT, puesto que los costos de expedición de la tarjeta o matrícula profesional, inscripción en el registro profesional y de vigilancia y control de la profesión se dividirán en un menor número de interesados.

En segundo lugar, se incluyen, además de las tarjetas, para efectos de aplicación de la ley, otros títulos de idoneidad que son expedidos por los colegios y consejos profesionales, como los son, los permisos, licencias o matrículas profesionales.

Se excluye de la aplicación de la ley, a las profesiones y ocupaciones del Talento Humano en Salud, en vista de que ese sector cuenta con una normatividad propia (Ley 1164 de 2007 y Decreto 780 de 2016), que estimó el valor de expedición de la Tarjeta de Identificación Única Nacional del Talento Humano en Salud en 5 salarios mínimos diarios legales vigentes –smdlv–, es decir, en \$146.300. Igualmente se excluye de la aplicación de la ley, a la profesión de abogado, teniendo en cuenta que, para el presente año, la tarifa de expedición de la tarjeta es de \$50.000, en virtud de que el artículo 20 del Decreto-Ley 196 de 1971 dispone que "la inscripción no causará derechos distintos a los que demanden las publicaciones y la expedición de la Tarjeta Profesional, [y que el] Ministerio de Justicia fijará anualmente su valor con base en los costos".

El texto que se propone aclara que en los casos que la tarjeta profesional se encuentre desmaterializada, se entenderá como expedición de la tarjeta profesional. La asignación al profesional de un número de identificación por parte del consejo y colegio profesional, en correspondencia con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019 y las normas que lo complementan, modifiquen o sustituyan. Para el efecto, la norma en mención dispone que "las autoridades que cumplan la función de acreditar títulos de idoneidad para las profesiones, ocupaciones u oficios exigidos por la ley, constituirán un registro de datos centralizado, público y de consulta gratuita, con la información de los ciudadanos matriculados o de las solicitudes que se encuentren en trámite. (...) [Esto] exime a los ciudadanos de aportar la tarjeta profesional física o cualquier medio de acreditación".

Frente a otro aspecto, además de los profesionales, se extendió la aplicación de la ley a los técnicos profesionales y a los tecnólogos, puesto que estos conforman los tres niveles de

las multas de tránsito, las sanciones del Código Penal y las tarifas para renovar la matrícula mercantil) deberán ser reexpresadas en UVT".

De otra parte, el proyecto determina una serie de condiciones de tarificación diferencial, así que, quienes soliciten la expedición de los títulos de idoneidad profesional, y sean, víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, madres comunitarias, jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1 y 2 del Sisbén, no estarán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias, matrículas o certificaciones profesionales que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad.

Las disposiciones propuestas sin duda redundarán en la salvaguarda del interés general, al determinar baremos para dicha tarificación, reconociendo también, tanto la importancia constitucional como la relevancia para el ejercicio legal de las profesiones u oficios, que proporcionan estos documentos, es decir, tarjetas, permisos licencias o matrículas profesionales.

**3. JUSTIFICACIÓN DE LA ENMIENDA**

El articulado propuesto en esta enmienda de la ponencia modifica algunos aspectos del texto original:

Para empezar, en vista de que: (i) el artículo 338 de la Carta Política señala que las tarifas de tasas y contribuciones deberán guardar correspondencia con los costos y beneficios definidos por la ley, las ordenanzas y los acuerdos; y, (ii) de que los colegios y consejos profesionales manifestaron durante el mes de octubre que la variación de las tarifas se explica por la diferencia del número de personas que se gradúa de las carreras que cada uno de ellos asocia, y por los servicios que se prestan a los profesionales; la presente ponencia considera que la tarifa que se le cobre al usuario deberá corresponder a los costos de expedir la tarjeta o matrícula profesional, de inscribir al interesado en el registro profesional y de funcionamiento de Tribunal de Ética Profesional u oficina de control disciplinario para la vigilancia y control de la profesión, por ser estas, las principales funciones que esos cuerpos desempeñan.

Así que, de ninguna forma se desfinancia a los colegios y consejos profesionales, puesto que el articulado propuesto expresamente establece que cualquier otro servicio adicional que presten los colegios y consejos profesionales, como, capacitaciones, actualización académica y profesional, bolsa de empleo, entre otros, podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.

En igual sentido, como los costos de expedir la tarjeta, inscribir en el registro profesional, e inspeccionar y vigilar la profesión están en función del número de personas graduadas de las carreras asociadas a cada uno, se considera oportuno establecer topes tarifarios escalonados de conformidad con esa variable, guardando armonía con el máximo previsto en el texto original, es decir ocho (8) UVT.

Para ello, resulta muy útil emplear los datos que anualmente publica el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) respecto del número de graduados de

la educación superior, y están sujetos a la exigencia de títulos de idoneidad.

Por otra parte, fueron comprendidos dentro de la exclusión del cobro por la expedición de la tarjeta profesional, inscripción en el registro profesional e inspección y vigilancia de la profesión, a las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom.

Y, por último, se propone al texto original, la inclusión de un régimen de transición de un año para que los colegios y consejos profesionales se adapten a las nuevas exigencias.

Finalmente, es necesario mencionar que la Federación Nacional de Técnicos Electricistas de Colombia - FENALTEC y el Consejo Nacional de Técnicos Electricistas – CONTE presentaron dos derechos de petición, el 1 y 3 de septiembre, respectivamente, al despacho del suscrito Coordinador Ponente del proyecto de ley *subexamine*, en los que manifestaban su preocupación por la eliminación de "las tarjetas profesionales que identifican a quienes desempeñan profesión u oficio en diferentes disciplinas, para el caso nuestro la extinción de la matrícula profesional de técnico electricista". A esas peticiones se les dio respuesta el 4 de septiembre de 2020, explicando que el Proyecto de Ley 102 de 2020 – Cámara "no tiene como objeto la eliminación de las tarjetas y/o matrículas profesionales".

El 16 de octubre, se recibió un nuevo derecho de petición por parte del CONTE en el que solicita una audiencia pública al cual se le dio respuesta indicando que

**2. Modificaciones**

El nuevo articulado propuesto en esta enmienda contiene las modificaciones propuestas al proyecto de ley, de acuerdo con los comentarios y observaciones recibidas sobre el proyecto radicado en la ponencia:

Articulado Radicado	Articulado propuesto Primer Debate	Ponencia de Primer Debate ajustada
<b>Artículo 1.</b> Objeto, las disposiciones previstas en esta Ley, tienen por objeto definir condiciones, para el cobro de las tarjetas profesionales que por disposición legal requieren de la acreditación de un requisito de idoneidad.	<b>Artículo 1.</b> Objeto, <u>Las</u> disposiciones previstas en esta Ley, tienen por objeto definir condiciones, para el cobro de <u>las tarjetas, licencias o matrículas profesionales</u> que por disposición legal <u>se requieran para la acreditación</u> de un requisito de idoneidad.	<b>Artículo 1.</b> Objeto, <u>Las</u> disposiciones previstas en esta Ley tienen por objeto definir <u>parámetros para la determinación de la tarifa por la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, la inscripción en el registro profesional correspondiente y el funcionamiento de Tribunal de Ética Profesional u oficina de control disciplinario para la vigilancia y control de la profesión.</u>
	<b>Parágrafo. El Talento Humano en Salud se regirá por lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007, y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.</b>	

<p><b>Artículo 2.</b> El valor de las tarjetas y/o matriculas profesionales, a cargo de los consejos o colegios profesionales no podrán exceder 8 Unidad de Valor Tributario (UVT).</p>	<p><b>Artículo 2.</b> El cobro por la expedición de las tarjetas, licencias o matriculas profesionales, a cargo de los consejos o colegios profesionales no podrá exceder de ocho (8) Unidades de Valor Tributario (UVT).</p>	<p><b>Parágrafo 1.</b> La Tarjeta Profesional que identifica al Talento Humano en Salud se continuará rigiendo por lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007, y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La Tarjeta Profesional de Abogado se continuará rigiendo por lo dispuesto en el Decreto-Ley 196 de 1971, el Decreto 1137 de 1971 y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En los casos que la tarjeta profesional se encuentre desmaterializada, se entenderá como expedición de la tarjeta profesional la asignación de un número de identificación por parte del consejo y colegio profesional, en correspondencia con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019 y las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Los colegios y consejos profesionales deberán tener en cuenta los siguientes parámetros para determinar la tarifa correspondiente a la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, a la inscripción en el registro</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Los profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o los profesionales que se encuentren en los niveles del Sisben 1 y 2 no serán sujetos del cobro por tarjetas y/o matriculas profesionales.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1 y 2 del Sisben y las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom no serán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias o matriculas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad.</p>	<p>profesional y al funcionamiento de Tribunal de Ética Profesional u oficina de control disciplinario para la vigilancia y control de la profesión. Cualquier otro servicio adicional que presten los colegios o consejos profesionales podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.</p> <p>La tarifa no podrá exceder de:</p> <p>a. Diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 1 y 2.</p> <p>b. Ocho (8) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 3 y 4.</p> <p>c. Seis (6) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de</p>
<p><b>Artículo nuevo.</b></p>	<p>graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en el quintil 5.</p> <p>Cualquier otro servicio adicional que presten los colegios o consejos profesionales podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1</p>	<p>y 2 del Sisben y las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom no serán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias o matriculas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad. El gobierno nacional reglamentará y definirá la forma de acreditar tal condición.</p> <p><b>Artículo 3. Transición.</b> Los colegios y consejos profesionales, así como las demás entidades que expidan tarjetas, licencias o matriculas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad, contarán con el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para dar cumplimiento a sus disposiciones.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3. Transición.</b> Los colegios y consejos profesionales, así como las demás entidades que expidan tarjetas, licencias o matriculas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad, contarán con el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para dar cumplimiento a sus disposiciones.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3. Transición.</b> Los colegios y consejos profesionales, así como las demás entidades que expidan tarjetas, licencias o matriculas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad, contarán con el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para dar cumplimiento a sus disposiciones.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3. Posibles conflictos de intereses</b></p> <p>Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "[e]l autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los</p>

otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

**a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión

y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

4. Bibliografía

- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-495 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-530 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-670 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-701 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-470 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-296 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-074 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-147 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-282 de 2018, M.P. Juan Fernando Reyes.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-568 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 102 de 2020 Cámara, "Por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matriculas profesionales", con las modificaciones propuestas.

De los Honorables Representantes,



**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**MILTON ANGULO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**WILMER LEAL PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente

5. Texto propuesto de Enmienda a Informe de Ponencia para primer debate

**Proyecto de Ley Número 102 de 2020 Cámara.**

**“Por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matriculas profesionales”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** Las disposiciones previstas en esta Ley tienen por objeto definir parámetros para la determinación de la tarifa por la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, la inscripción en el registro profesional correspondiente y el funcionamiento del Tribunal de Ética Profesional u oficina de control disciplinario para la vigilancia y control de la profesión.

**Parágrafo 1.** La Tarjeta Profesional que identifica al Talento Humano en Salud se continuará rigiendo por lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007, y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 2.** La Tarjeta Profesional de Abogado se continuará rigiendo por lo dispuesto en el Decreto-Ley 196 de 1971, el Decreto 1137 de 1971 y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 3.** En los casos que la tarjeta profesional se encuentre desmaterializada, se entenderá como expedición de la tarjeta profesional la asignación de un número de identificación por parte del consejo o colegio profesional, en correspondencia con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019 y las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 2.** Los colegios y consejos profesionales deberán tener en cuenta los siguientes parámetros para determinar la tarifa correspondiente a la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, a la inscripción en el registro profesional y al funcionamiento de Tribunal de Ética Profesional u oficina de control disciplinario para la vigilancia y control de la profesión.

La tarifa no podrá exceder de:

- a. Diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 1 y 2.
- b. Ocho (8) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 3 y 4.
- c. Seis (6) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en el quintil 5.

Cualquier otro servicio adicional que presten los colegios o consejos profesionales podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.

**Parágrafo 1.** El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.

**Parágrafo 2.** Los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1 y 2 del Sisbén y las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom no serán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad. El gobierno nacional reglamentará y definirá la forma de acreditar tal condición.

**Artículo 3. Transición.** Los colegios y consejos profesionales, así como las demás entidades que expidan tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad, contarán con el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para dar cumplimiento a sus disposiciones.

**Artículo 4. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**MILTON HUGO ANGULO**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**WILMER LEAL PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente

## COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

### SUSTANCIACIÓN

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 06 de noviembre de 2020

En la fecha fue recibido enmienda al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 102 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN PARÁMETROS PARA EL COBRO DE LA EXPEDICIÓN DE LAS TARJETAS Y/O MATRÍCULAS PROFESIONALES."

Dicha enmienda al informe de ponencia fue presentada por los **Honorables Representantes RODRIGO ROJAS LARA (Coordinador Ponente), MILTON ANGULO, WILMER LEAL.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 883 / del 06 de noviembre de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaría General

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 138 DE 2020 CÁMARA,

*por medio del cual se modifica el Artículo 90 y el Artículo 144 de la Ley 142 de 1994.*

Bogotá, 6 de noviembre de 2020

Doctora  
**ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  
Vicepresidenta Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 138 de 2020 Cámara, "Por medio del cual se modifica el Artículo 90 y el Artículo 144 de la Ley 142 de 1994".

Respetada Vicepresidenta:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El pasado 20 de julio de 2020 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley 138 de 2020. La iniciativa tiene como autores: H.R. Nubia López Morales, H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Carlos Julio Bonilla Soto, H.R. Flora Perdomo Andrade, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, H.R. John Jairo Roldán Avendaño, H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres, H.R. Edgar Alfonso Gómez Román, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Crisanto Pisso Mazabuel, H.R. Kelyn Johana González Duarte, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri.

Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional de la Cámara se nombraron los ponentes para el estudio de esa iniciativa legislativa.

### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, con el fin de delimitar responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios en lo que se refiere a la medición.

### 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sin duda los servicios públicos domiciliarios son uno de los aspectos que más inciden en la calidad de vida y en bienestar general de las personas. De acuerdo con la exposición de motivos "Desde el punto de vista constitucional, los servicios públicos guardan una estrecha relación con el ejercicio de los derechos

fundamentales y con los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2 de la Constitución, particularmente con, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política. Asimismo, esa norma constitucional determina que las autoridades de la República deben asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

En el mismo sentido, el artículo 365 Superior establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, por lo que es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, así como, regular, controlar y vigilar dichos servicios.

Específicamente sobre los servicios públicos domiciliarios, los artículos 367 a 370 *ibidem* establecen, entre otros aspectos, que corresponde al legislador fijar las competencias y responsabilidades relativas a su prestación, esto es, frente a su cobertura, calidad, financiación y régimen tarifario (de acuerdo con los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos), con independencia de si los servicios son prestados directamente por el Estado, o por comunidades organizadas y particulares.

Asimismo, la Carta Política determina que los distritos, los municipios y entidades descentralizadas están facultados para conceder subsidios a las personas de menores ingresos, de forma que éstas puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubren sus necesidades básicas (art. 368 de la C.P.) Así las cosas, puede afirmarse que la Constitución les dio especial relevancia a los servicios públicos de carácter domiciliario.

Cuando los servicios públicos son prestados por particulares, rigen las garantías constitucionales del libre ejercicio de la actividad económica y de la iniciativa privada, las cuales encuentran límite en el bien común, la protección a la libre competencia económica y la función social de las empresas. En el caso de los servicios públicos domiciliarios, debe observarse además que están sujetos a la regulación, vigilancia y control del Estado.

Por último, la Constitución establece que corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La Corte Constitucional ha resumido las características más relevantes de los servicios públicos domiciliarios en los siguientes términos:

"(i) Tener una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente; (ii) el régimen jurídico al cual estarán sometidos es el que fije la ley; (iii) pueden ser prestados no solamente por el Estado, directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por particulares; (iv) el Estado mantendrá siempre su regulación, control y vigilancia; (v) su régimen tarifario consultará, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos; (vi) deberán ser prestados directamente por los

<p>municipios, en tratándose de los servicios públicos domiciliarios, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y (vii) las entidades territoriales pueden conceder subsidios para las personas de menores ingresos.”<sup>1</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto).</p> <p>Para lo pertinente, vale resaltar que la Constitución estima que el régimen tarifario de los servicios públicos se rige no solo por los costos, sino también, por los criterios de solidaridad y de redistribución de ingresos. Adicionalmente a ellos, el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 determinó como criterios del régimen tarifario los siguientes: eficiencia económica, neutralidad, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.</p> <p>En un sentido similar, el artículo 3 de la Ley 142 de 1993 establece que el Estado intervendrá en los servicios públicos, para lograr, entre otros, los siguientes fines: garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios; atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico; prestación continua e ininterrumpida; prestación eficiente; y un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.</p> <p>Por ende, resulta claro que múltiples consideraciones, no solo económicas y financieras, guían la construcción de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 90 de la Ley 142 de 1993 establece los elementos de las fórmulas de tarifas, que <u>podrán</u> incluirse, <u>sin perjuicio de otras alternativas</u>, a saber: un cargo por unidad de consumo (que refleje los costos económicos variables en función del uso y la demanda); un cargo fijo (que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso, entre los que se incluyen los costos de medición como costos fijos de clientela); y un cargo por aportes de conexión (el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio o para acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura).</p> <p>Así las cosas, se concluye que no es forzoso incluir todos y cada uno de esos elementos en las fórmulas tarifarias, puesto que, expresamente la ley posibilita que se desarrollen otras alternativas. Sobre el cargo fijo, que es el que más concierne a la presente ponencia, la Corte Constitucional ha señalado su constitucionalidad y a la vez ha explicado lo siguiente:</p> <p>“No siendo el cargo fijo uno de los elementos obligatorios de la tarifa, las comisiones de regulación pueden determinar otras alternativas con miras a alcanzar los fines que justifican su existencia en un mercado inscrito dentro de un Estado social y democrático de derecho, y dependiendo la clase de servicio domiciliario de que se trate, el que se debe reforzar aún más en materia de servicios públicos con el deber de asegurar su prestación eficiente, a todos los habitantes del territorio nacional, y él debe de dar solución a las necesidades básicas insatisfechas, por lo que el</p> <p><sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-353 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</p>	<p>régimen tarifario se debe caracterizar por los criterios, no solo de costos, sino solidaridad y redistribución”<sup>2</sup>.</p> <p>Entonces, si bien los costos económicos asociados al cargo fijo están dirigidos a garantizar la disponibilidad del servicio, no puede desconocerse que “desde el punto de vista político y constitucional, el cargo fijo ha sido fuente de muchas controversias”<sup>3</sup>, puesto que, corresponde a una carga periódica que asumen los usuarios sin que refleje el uso efectivo del servicio público.</p> <p>Además, el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 plantea que es derecho de los usuarios, “obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados”. Frente a este punto, el concepto 11001-03-06-000-2014-00259-00(2236) de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, indicó que:</p> <p>“En la exposición de motivos del proyecto que posteriormente se convertiría en la Ley 142 de 1994, el artículo 9.1 estaba incluido en el capítulo denominado “protección al usuario”, y su justificación se formulaba así: “Se garantiza a los usuarios el derecho a usar o no usar los servicios públicos [y] a pagar por ello un precio que tenga relación con su consumo”.</p> <p>Como claramente se establece en la norma transcrita y en sus antecedentes, el derecho del usuario a la medición de sus consumos reales tiene relación directa con el precio del servicio y comporta la obligación correlativa de la empresa de servicios públicos (en adelante, ESP) de disponer los instrumentos tecnológicos apropiados para realizar dicha medición. El deber de la empresa de medir los consumos hace parte, además, de la prestación misma del servicio, toda vez que la noción legal de cada uno de los servicios públicos, en particular el de energía eléctrica, incluye la medición.</p> <p>El deber de la empresa de medir los consumos hace parte, además, de la prestación misma del servicio, toda vez que la noción legal de cada uno de los servicios públicos, en particular el de energía eléctrica, incluye la medición”<sup>4</sup>.</p> <p>Es decir que, el proyecto de ley que se presenta busca retornar al espíritu original de la ley, de forma que el precio que pague el usuario corresponda a los consumos que efectivamente realiza. No puede ser que los usuarios tengan derecho a la medición, pero deban asumir, además del pago correspondiente al consumo, el costo de los medidores y su renovación o cambio de acuerdo con las necesidades y a satisfacción del prestador del servicio.</p> <p>Los prestadores de los servicios públicos domiciliarios deberían suministrar los equipos tecnológicamente apropiados que requieren para desempeñar adecuadamente su actividad, y no trasladar esa carga a los suscriptores. Dicho de otra manera, siendo la</p> <p><sup>2</sup> <i>Ibid.</i>  <sup>3</sup> Núñez, Felipe. <i>Servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones e infraestructura</i>, Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017. P. 251.  <sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y del Servicio Civil, Concepto 11001-03-06-000-2014-00259-00(2236), M.P. Germán Bula Escobar.</p>
<p>medición un derecho de los usuarios y suscriptores, correlativamente la obligación de medir los consumos, con todo lo que esto implica, debe ser asumida por la empresa prestadora.</p> <p>Ahora bien, cabe aclarar que el proyecto de ley <i>subexamine</i> de ninguna manera pretende eliminar el cargo fijo de la legislación actual, sino que buscar establecer reglas propias para los costos económicos correspondientes a la medición del servicio.</p> <p>Por lo tanto, el Proyecto de Ley 138 de 2020 - Cámara es acorde con las normas constitucionales y legales que rigen los servicios públicos domiciliarios, así mismo, encuentra justificación, como bien lo indica su exposición de motivos, en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución siendo este uno de los fines esenciales del Estado, más aún si se considera que “los estratos más bajos 1 y 2 concentran el mayor número de suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Gas Natural y Energía Eléctrica. Lo que permite concluir que la gran mayoría de los individuos que acceden a los servicios públicos domiciliarios son personas cuyos ingresos corresponden a los usuarios con menores posibilidades económicas y por ello, sus recursos deben estar destinados a suplir necesidades básicas humanas o al mejoramiento de su calidad de vida”.</p> <p>En consecuencia, es imperioso garantizar que los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios no asuman los costos requeridos para la operación del servicio, puesto que estos deben estar a cargo exclusivamente de las empresas prestadoras.</p> <p>Así, la propuesta legislativa bajo estudio propone que las empresas prestatarias de servicios públicos domiciliarios asuman los costos correspondientes a la medición, esto es, que los operadores sufraguen el suministro, el cambio, mantenimiento o reparación de los equipos medidores o contadores en las unidades domiciliarias, en los eventos de una nueva instalación, o cuando el instrumento de medición exceda su vida útil o ya no cumpla su función.</p> <p>No sobra decir que esta iniciativa representa un avance en las modificaciones requeridas a la Ley de servicios públicos domiciliarios pasados 16 años desde su expedición, y también, se ajusta a las necesidades de los usuarios exacerbadas a causa de la pandemia.</p> <p>Expuesto lo anterior, el proyecto de ley radicado tiene como objeto, de un lado, establecer con claridad las responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios; y de otro, establecer reglas sobre los medidores o contadores de consumo individual, en aspectos como, propiedad, pago, vigilancia, control y sanciones.</p> <p>Dichos objetivos se concretan mediante la modificación de los artículos 90 y 144 de la Ley 142 de 1994.</p> <p>Frente al artículo 90 de la ley en mención, se propone que los costos de medición ya no sean considerados componentes del cargo fijo y que los usuarios no asuman los costos de medición, de manera que, estos serán asumidos por las empresas prestadoras y las comisiones de regulación no podrán incluirlos en las fórmulas tarifarias.</p> <p>Con respecto al artículo 144 de la Ley 142 de 1994, las modificaciones propuestas buscan</p>	<p>que en los contratos de condiciones uniformes se establezca que las empresas prestadoras deberán asumir los costos necesarios para medir los consumos, es decir que estas tendrán que adquirir, instalar, mantener y reparar los instrumentos de medición. En dicho contrato también se indicarán las características técnicas de los medidores y el mantenimiento que deba dárseles, sin perjuicio de que se incluyan cláusulas que establezcan las responsabilidades por el daño, hurto y/o mal uso de los medidores por parte de los usuarios.</p> <p>También se formula que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las comisiones de regulación vigilen el cumplimiento de las nuevas disposiciones. Dichas entidades deberán diseñar en un término máximo de 3 meses el régimen de sanciones para los infractores y deberán establecer las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados en ninguna circunstancia.</p> <p>Por último, el proyecto propone que los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataria del servicio previo a la expedición de la ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores, con el fin de no afectar el equilibrio económico de las empresas.</p> <p>En vista de lo anterior, la presente ponencia modifica el articulado original en los siguientes puntos:</p> <p>Primero, la redacción actual del objeto señala que el proyecto busca establecer “con claridad las responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios”, no obstante, se considera necesario limitar su alcance, puesto que el articulado se dirige únicamente a establecer reglas aplicables a la medición.</p> <p>Segundo, además del cambio en la redacción de algunos aspectos del nuevo artículo 144 de la Ley 142 de 1994, se sugiere eliminar la mención a las comisiones de regulación del parágrafo 1, que establece que junto con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios “vigilarán el cumplimiento oportuno de lo dispuesto por parte de las empresas prestatarias”.</p> <p>Al respecto, cabe señalar que las comisiones de regulación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cumplen funciones distintas, así, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 142 de 1994: “<i>todos los prestadores quedarán sujetos, (...) a las regulaciones de las Comisiones, [y] al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos</i>”. Por lo tanto, a las comisiones les corresponde regular, pero no vigilar; ya que esa última es una función administrativa propia de la Superintendencia en mención, junto con la inspección y vigilancia de las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Se propone eliminar el siguiente texto del parágrafo 1: “<i>establecerán en un plazo no mayor a tres (3) meses, posterior a la expedición de la Ley, el régimen de sanciones en que incurrirán las empresas prestadoras por el incumplimiento de lo pactado en la presente Ley</i>”, debido a que no se considera adecuado que dichas entidades expidan un régimen sancionatorio especial para las nuevas disposiciones sobre medición: primero, porque el legislador es quien está facultado para tal propósito; segundo, porque el artículo 81 de la</p>

<p>Ley 142 de 1994 ya contiene las sanciones que podrá imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a quienes violen las normas aplicables, según la naturaleza y la gravedad de la falta; y tercero, porque no se encuentra una justificación suficiente para que sea necesario establecer sanciones específicas por la vulneración de las nuevas normas en materia de medición.</p> <p>Los anteriores comentarios proceden también frente al segundo inciso del parágrafo 1, el cual establece que "[e]l Estado colombiano, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación, vigilarán de igual forma y establecerán las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia".</p> <p>Se reitera entonces que las comisiones de regulación no son competentes para vigilar la prestación de los servicios públicos, ni tampoco el Estado en general, puesto que de acuerdo con el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República ejerce el control, la inspección y vigilancia de las entidades que prestan los servicios públicos domiciliarios, solo que, según lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 142 de 1994, estas funciones administrativas se ejercen por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.</p> <p>En igual sentido, se elimina la mención a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con relación al desarrollo de medidas para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia, puesto que esa potestad corresponde al ámbito de competencias de las comisiones de regulación.</p> <p>También, se propone ajustar el siguiente texto del parágrafo 2 del artículo 3 del proyecto de ley, que señala que "con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas. Medidores o contadores que una vez pagados por los usuarios serán propiedad de éstos", puesto que, primero, el objetivo allí expresado es la justificación de la medida, pero no por eso debe ir en el articulado; segundo, el artículo 135 de la Ley 142 de 1994 determina que "[l]a propiedad de las redes, equipos y elementos que integran una acometida externa será de quien los hubiere pagado", por lo tanto, no es necesario hacer precisiones adicionales sobre la propiedad de los medidores; y finalmente, se propone establecer un régimen de transición para los medidores que venían siendo pagados por los usuarios, de manera que estos terminen de ser adquiridos en un plazo máximo de 12 meses, sin perjuicio del artículo 97 de la Ley 142 de 1994 para los casos en que dicha disposición resulte aplicable (plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria obligatorios para los estratos 1, 2 y 3).</p> <p>Por último, el texto propuesto en esta ponencia crea un tercer parágrafo para ese artículo, en el que se establece que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberá dentro de los 10 días siguientes al inicio de cada legislatura presentar un informe al Congreso de República, sobre el cumplimiento de las medidas contempladas en la ley. De esta manera se crea un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas.</p> <p>Ahora bien, el 9 de octubre de 2020, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios remitió un concepto sobre el Proyecto de Ley 138 de 2020 – Cámara, dando</p>	<p>respuesta a la petición de la H.R. Adriana Gómez Millán, ponente de esta iniciativa legislativa.</p> <p>Así, sobre la modificación del cargo fijo para el no cobro de la medición y sobre el suministro de los elementos de medición, mantenimiento y cambio por cuenta de los prestadores, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios explicó que la finalidad del cargo fijo es cubrir los costos económicos involucrados para garantizar la disponibilidad permanente del servicio (entre los cuales se encuentra la medición), independientemente de si el servicio se utiliza o no por el usuario, señala que ese cobro se determina con base al Costo Medio de Administración, con lo cual se denota que la intención es cubrir el costo, sin incluir utilidad por lo que no se busca lucrar al prestador.</p> <p>En igual sentido, dicha Entidad señala textualmente que: "el costo de medición, así como el de los equipos de medición, su mantenimiento o reposición, para el caso de energía y acueducto, implica poner una carga económica a los prestadores, quienes estarían desincentivados por el no pago o situaciones fraudulentas como las conexiones ilegales o el hurto de los equipos de medición, que les representan pérdidas importantes. Lo anterior, puede afectar el principio de suficiencia financiera de los prestadores, los cuales, en su gran mayoría, son empresas pequeñas o se ubican municipios que no cuentan con los recursos suficientes para atender esta clase de gastos, lo cual podría afectar la garantía de disponibilidad del servicio que otorga el cobro cargo fijo".</p> <p>Posteriormente, dicha Superintendencia hizo referencia a los principios de suficiencia financiera y de onerosidad. Respecto del primero, citando la sentencia C – 150 de 2003 de la Corte Constitucional, explicó que consiste en que "las fórmulas tarifarias: (i) garanticen la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; (ii) permitan remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y (iii) permitan utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios", de manera que "[l]a medición de los costos y gastos que se requieren para la prestación del servicio ha de tener como referencia los costos y gastos que tendría una empresa encargada de prestar el mismo servicio en un mercado competitivo, es decir, bajo condiciones de eficiencia con el mismo nivel de riesgo."</p> <p>Frente al principio de onerosidad, recordó que "hace referencia al pago de las tarifas por parte de los usuarios, pagos que también propenden por el uso racional de los recursos naturales por parte de los usuarios".</p> <p>Vale anotar que el concepto no desarrolló el alcance de los principios de neutralidad, solidaridad, redistribución de ingresos, simplicidad ni transparencia de solidaridad ni de redistribución del ingreso, que de acuerdo con el artículo 367 de la Constitución y el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, rigen también frente al régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p>De otra parte, anotó la Superintendencia que "el establecimiento de un cargo fijo no desconoce la Constitución Política, ya que, como lo señala la Corte Constitucional, el mismo busca garantizar la disponibilidad del servicio, lo cual es diferente al cobro por el consumo del mismo".</p>
<p>Por último, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios concluyó que las propuestas del proyecto de ley no son convenientes, con base en seis razones que se presentan enseguida:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La exclusión de la medición como costo necesario para garantizar la continuidad del servicio implicaría la desnaturalización del cargo fijo, el cual tiene como finalidad garantizar la disponibilidad del servicio para los usuarios. Ahora bien, al descomponer del cargo fijo la medición se pondría el riesgo la confiabilidad o garantía de disponibilidad del servicio por dificultades económicas de pequeñas empresas prestadoras de los servicios públicos.</li> <li>2. La propuesta de prohibir el cobro en las tarifas de los gastos asociados a la medición y que los prestadores además asuman el costo o suministro de los elementos de medición a la luz de la modificación del artículo 144, conllevaría a un desequilibrio económico de los contratos de condiciones uniformes y afectaría el principio de suficiencia financiera, lo cual podría derivar en un incremento de las tarifas en perjuicio de los intereses de los usuarios.</li> <li>3. En la actualidad los usuarios cuentan con libertad de elegir la empresa a la cual comprar los aparatos de medición, con la propuesta de cambio de redacción de las normas presentado, no se promueve la libre competencia para la adquisición de los medidores.</li> <li>4. Cambiar la regla existente, según la cual, corresponde a los usuarios reparar los medidores o reemplazarlos a satisfacción de la empresa cuando se establezca que su funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos genera el incentivo perverso para que los usuarios los adulteren, modifiquen o no los cuiden con el mismo celo que lo hacen en la actualidad (riesgo moral). Este incentivo perverso podría también generar un aumento en los casos de defraudación de fluidos con las consecuencias nocivas que ello implica para los prestadores, para la administración de justicia y para los usuarios en general pues las pérdidas en que incurran los prestadores probablemente se traduzcan en mayores tarifas.</li> <li>5. Las propuestas implicarán en general, la asunción de costos que, en virtud del principio de suficiencia financiera, deberán ser distribuidos entre todos los usuarios, lo que puede limitar la ampliación de cobertura por los mayores costos, puede limitarse los mantenimientos a las redes con el afán de los prestadores de compensar los nuevos costos que estarían obligados a asumir, pues presentarían mayores costos operativos, afectándose la calidad en sí misma de los servicios que se prestan, generando al final un costo social mayor al beneficio que se pretende lograr.</li> <li>6. Es conveniente destacar que las modificaciones propuestas no prevén un régimen de transición adecuado. Así, de ser adoptada la reforma propuesta, surge la duda sobre el régimen aplicable a los medidores existentes e instalados. En efecto, si la obligación con respecto a ellos pasa a ser de los prestadores, surge la duda de si los prestadores se ven en la obligación de adquirir los medidores existentes, a qué precio y en qué condiciones.</li> </ol>	<p>Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta necesario dar respuesta una a una a dichas observaciones con el propósito de otorgar tranquilidad sobre el articulado propuesto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De ninguna manera se desnaturaliza el cargo fijo con la exclusión de la medición como costo necesario para garantizar la disponibilidad del servicio, puesto que la jurisprudencia constitucional ha indicado que el cargo fijo es un elemento potestativo en las fórmulas tarifarias, así que nada obsta para que las comisiones de regulación estructuren fórmulas alternativas.</li> <li>2. La propuesta de que los prestadores asuman el suministro de los elementos de medición encuentra justificación en que los usuarios y suscriptores tienen derecho a la medición de sus consumos, así que, correlativamente, corresponde a las empresas prestadoras disponer de los instrumentos tecnológicos apropiados para realizar dicha medición que tienen a cargo, siendo esa actividad un componente de la prestación del servicio.</li> </ol> <p>En adición a lo anterior, la exposición de motivos del proyecto de ley acertadamente señala que la empresa prestataria también resulta beneficiada por los medidores, porque estos le permiten, además de determinar el consumo, la posibilidad de identificar si un usuario o suscriptor ha realizado acciones ilegales para perjudicar los intereses de la prestadora del servicio. Por supuesto, estas ventajas también deben ser cuantificadas por las empresas, de manera que no es forzoso concluir, sin más justificación que se derivará un incremento tarifario.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. La adquisición de los aparatos de medición por parte de las empresas no restringe de ninguna manera la libre competencia, puesto que, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 142 de 1994, es obligación de las entidades prestadoras de servicios públicos abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista la posibilidad de la competencia, como es este el caso.</li> </ol> <p>Por lo tanto, tal y como está dispuesto en la ley, las empresas prestadoras deberán acatar lo dispuesto en las Leyes 155 de 1959, 1340 de 2009 y el Decreto 2153 de 1992, ahora también en lo que corresponde a la adquisición de los equipos de medición de consumo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Al eliminar la regla de que los usuarios reparen o reemplacen los medidores a satisfacción de la empresa no se crea un riesgo moral, debido a que el nuevo articulado precisa que la empresa deberá establecer en las condiciones uniformes del contrato el mantenimiento que deba dárseles y la responsabilidad de los usuarios por el daño, hurto y/o mal uso de los medidores.</li> </ol> <p>En igual sentido, el artículo 145 de la Ley 142 de 1994 establece que "las condiciones uniformes del contrato permitirán tanto a la empresa como al suscriptor o usuario verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren. Se permitirá a la empresa, inclusive, retirar temporalmente los instrumentos de medida para verificar su estado". Se anota que esta norma se mantiene sin cambios.</p>

Asimismo, el artículo 2.2.1.7.14.4. del Decreto 1074 de 2015 dispone que "toda persona que use o mantenga un instrumento de medición que sea usado en cualquiera de las actividades relacionadas en el presente capítulo [como los servicios públicos domiciliarios] será responsable del buen funcionamiento y de la conservación del instrumento de medición, en cuanto a sus características metroológicas obligatorias y a la confiabilidad de sus mediciones, así como del cumplimiento del reglamento técnico metroológico correspondiente. Igualmente, deberá permitir la realización de las verificaciones periódicas establecidas en el reglamento técnico o las que se hagan después de una reparación o modificación del instrumento, a su costa, permitiendo el acceso al instrumento de medición y a los documentos pertinentes".

En consecuencia, es claro el deber de los usuarios de conservar y garantizar el buen funcionamiento del instrumento de medición de consumo, sin que esto esté atado a que el equipo sea o no de su propiedad.

- 5. La cadena de suposiciones negativas sobre las consecuencias de las propuestas no están lo suficientemente sustentadas.

Vale aclarar que el principio de suficiencia financiera no es vulnerado por el proyecto de ley, se recuerda que según la definición del numeral 87.4 de la Ley 142 de 1994, este implica que "las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios", por lo tanto, la medición y lo que se requiera para desarrollarla, son gastos propios de la operación, en los que también tendría que incurrir una empresa eficiente en un sector comparable.

Además, si las empresas adquieren los equipos de medición podrán asegurarse, que en los términos del artículo 9 *ibidem*, la medición de los consumos reales se dé mediante instrumentos tecnológicos apropiados que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

- 6. Finalmente, sobre el régimen de transición, no se considera adecuada la propuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (es decir, que los prestadores adquieran los medidores existentes, a un precio y condiciones por determinar), puesto que eso sí podría afectar la eficiencia económica, la suficiencia financiera y el equilibrio económico de las empresas. Por tal razón, en esta ponencia se propone un plazo de 12 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, para que para los medidores existentes e instalados terminen de ser adquiridos por los usuarios, sin perjuicio de los casos cubiertos por las hipótesis del artículo 97 de la Ley 142 de 1994.

Por las razones expuestas, se considera que el proyecto no representa amenazas para la operación de las empresas, ni tampoco riesgos de incrementos tarifarios para los usuarios o suscriptores.

**4. MODIFICACIONES**

El texto propuesto contiene únicamente las siguientes modificaciones al proyecto de ley presentado:

Articulado Radicado	Articulado propuesto para primer debate
<b>Artículo 1°. Objeto:</b> La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, estableciendo con claridad las responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios.	<b>Artículo 1°. Objeto:</b> La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, estableciendo con claridad las responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios con el fin de otorgar claridad sobre la medición de los servicios públicos domiciliarios.
<b>Artículo 3°. El artículo 144 de la Ley 142 de 1994 quedará así:</b>  ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES. Los contratos uniformes establecerán que las empresas prestadoras deberán, asumiendo los costos asociados, adquirir, instalar, mantener, reparar los instrumentos necesarios para medir los consumos.	<b>Artículo 3°. El artículo 144 de la Ley 142 de 1994 quedará así:</b>  ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES. Los contratos uniformes establecerán que las empresas prestadoras deberán <del>asumiendo</del> <b>asumir</b> los costos asociados; <b>a</b> adquirir, instalar, mantener, y reparar los instrumentos necesarios para medir los consumos.
La empresa deberá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles. Así mismo, las empresas podrán incluir en los contratos con los usuarios y/o suscriptores las cláusulas que establezcan las responsabilidades por el daño, hurto y/o mal uso de los medidores.	La empresa deberá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles. Así mismo, las empresas podrán incluir en los contratos con los usuarios y/o suscriptores las cláusulas que establezcan las responsabilidades por el daño, hurto y/o mal uso de los medidores.
No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada. Será obligación de las empresas y reparar o reemplazar los medidores, asumiendo los costos asociados, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.	No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada. Será obligación de las empresas y reparar o reemplazar los medidores, asumiendo los costos asociados, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.

Sin embargo, en cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores y correrá por cuenta de la empresa.

Parágrafo 1. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación vigilarán el cumplimiento oportuno de lo reseñado en la presente Ley ante las empresas prestatarías. Establecerán en un plazo no mayor a tres (3) meses, posterior a la expedición de la Ley, el régimen de sanciones en que incurrirán las empresas prestadoras por el incumplimiento de lo pactado en la presente Ley.

El Estado colombiano, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación, vigilarán de igual forma y establecerán las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia.

Parágrafo 2. Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataría del servicio previo a la expedición de la presente Ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas. Medidores o contadores que una vez pagados por los usuarios serán propiedad de éstos.

Sin embargo, e En cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores y correrá por cuenta de la empresa.

Parágrafo 1. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación vigilarán el cumplimiento oportuno de lo reseñado en la presente Ley **ante por parte** de las empresas prestatarías. Establecerán en un plazo no mayor a tres (3) meses, posterior a la expedición de la Ley, el régimen de sanciones en que incurrirán las empresas prestadoras por el incumplimiento de lo pactado en la presente Ley.

El Estado colombiano, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación, vigilarán de igual forma y establecerán las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia.

Parágrafo 2. Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataría del servicio previo a la expedición de la presente Ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas. Medidores o contadores que una vez pagados por los usuarios serán propiedad de éstos.

Parágrafo 3. Dentro de los diez (10) días siguientes al inicio de cada legislatura, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, presentará un informe al Congreso de República, sobre el

	cumplimiento de las medidas contempladas en la presente ley.
<b>Artículo 4°. Promulgación y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 4°. Vigencia y derogatorias.</b> Esta Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**5. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:  
(...)

- a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:  
  - a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**
  - b) **Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.**
  - c) **Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.**

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

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

6. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 138 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica el Artículo 90 y el Artículo 144 de la Ley 142 de 1994", acogiendo el texto propuesto.

De los Honorables Representantes,

RODRIGO ROJAS LARA  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

MÓNICA MARÍA RAIGOZA  
Representante a la Cámara  
Ponente

ALFREDO APE CUELLO  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
OSWALDO ARCOS BENAVIDES  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca

7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No.138 DE 2020 CÁMARA

"Por medio del cual se modifica el Artículo 90 y el Artículo 144 de la Ley 142 de 1994"

"EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA"

**Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, con el fin de otorgar claridad sobre la medición de los servicios públicos domiciliarios.

**Artículo 2°. El Artículo 90 de la Ley 142 de 1994 quedará así:**

"Artículo 90. Elementos de las fórmulas de tarifas. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones

tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones.

Parágrafo: Las comisiones de regulación no podrán incluir en las fórmulas de tarifas los costos asociados a la medición. Dichos costos serán asumidos por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios".

**Artículo 3°. El artículo 144 de la Ley 142 de 1994 quedará así:**

"Artículo 144. De los medidores individuales. Los contratos uniformes establecerán que las empresas prestadoras deberán, asumir los costos asociados a adquirir, instalar, mantener y reparar los instrumentos necesarios para medir los consumos.

La empresa deberá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles. Así mismo, las empresas podrán incluir en los contratos con los usuarios y/o suscriptores las cláusulas que establezcan las responsabilidades por el daño, hurto y/o mal uso de los medidores.

No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada. Será obligación de las empresas reparar o reemplazar los medidores, asumiendo los costos asociados, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.

En cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores y correrá por cuenta de la empresa.

**Parágrafo 1.** La Superintendencia de Servicios Públicos vigilará el cumplimiento oportuno de lo reseñado en la presente Ley ante por parte de las empresas prestatarias.

Las Comisiones de Regulación establecerán las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia.

**Parágrafo 2.** Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataria del servicio previo a la expedición de la presente Ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley 142 de 1994.

**Parágrafo 3.** Dentro de los diez (10) días siguientes al inicio de cada legislatura, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, presentará un informe al Congreso de República, sobre el cumplimiento de las medidas contempladas en la presente ley".

**Artículo 4°. Vigencia y derogatorias.** Esta Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

RODRIGO ROJAS LARA  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

MÓNICA MARÍA RAIGOZA  
Representante a la Cámara  
Ponente

ALFREDO APE CUELLO  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

OSWALDO ARCOS BENAVIDES  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 05 de noviembre de 2020

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 138 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 Y EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY 142 DE 1994".

Dicha ponencia fue firmada por los Honorables Representantes ALFREDO APE CUELLO BAUTE (Coordinador Ponente), RODRIGO ROJAS (Coordinador Ponente), OSWALDO ARCOS BENAVIDES, MONICA MARIA RAIGOZA MORALES.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 886 / del 05 de noviembre de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS  
Secretaria General

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2020 CÁMARA

*por el cual se crea el fondo de reconversión ganadera y fomento de actividades forestales*

Bogotá, 28 de octubre de 2020

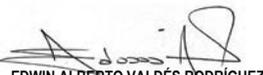
Doctora  
ELIZABETH MARTINEZ BARRERA  
Secretaría  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

Ref.: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N° 344 de 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE RECONVERSIÓN GANADERA Y FOMENTO DE ACTIVIDADES FORESTALES"

Respetado doctor:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ta. de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al PROYECTO DE LEY N° 344 de 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE RECONVERSIÓN GANADERA Y FOMENTO DE ACTIVIDADES FORESTALES"

Cordialmente,



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Caquetá



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N° 344 de 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE RECONVERSIÓN GANADERA Y FOMENTO DE ACTIVIDADES FORESTALES"

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA para primer Debate al proyecto de Ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

EL PROYECTO DE LEY N° 344 de 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE RECONVERSIÓN GANADERA Y FOMENTO DE ACTIVIDADES FORESTALES". Fue radicado el 12 de agosto de 2020 en Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 824 de 2020.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el día 21 de septiembre como ponentes a los Honorables Representantes Edwin Alberto Valdés Rodríguez y Néstor Leonardo Rico Rico.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:

**OBJETO:** Esta iniciativa pretende crear un fondo de reconversión ganadera y de fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.

En la iniciativa se define como zona deprimida, los municipios o departamentos que su índice de competitividad anual, medidos por el Consejo Privado de Competitividad no supere un puntaje de cinco punto cero (5.0), el índice de competitividad es un importante indicador que maneja el mayor número de variables, lo que permite ubicar a los departamentos que tengan rezago en su desarrollo, lo que convierte a la iniciativa, en una combinación entre el cuidado del medio ambiente y el desarrollo competitivo de las regiones.

La iniciativa autorizaría Gobierno Nacional para la creación del Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de Actividades Forestales, con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual tendrá recursos provenientes de:

- Impuesto Nacional al Carbono
- Recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del Emprendimiento.

- Los recursos de Cooperación Internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo.

Se enlistan los objetivos en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que ejecutara el fondo en relación que pretende la generación de empleo, apoyar la actividad forestal y establecer los criterios de sostenibilidad ambiental.

**CONTENIDO:** El proyecto de ley presentado por el autor consta de dos (8) artículos, incluido el relativo a de su vigencia y derogatoria

**Artículo 1°.** Objeto de la ley. Crear el Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.

**Artículo 2°.** Zonas deprimidas. Para efectos de la presente Ley, entiéndase por zonas deprimidas, los municipios o departamentos que su índice de competitividad anual, medidos por el Consejo Privado de Competitividad no supere un puntaje de cinco punto cero (5.0).

**Artículo 3°.** Autorízase al Gobierno Nacional para la creación del Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales, con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual tendrá recursos provenientes de:

- Impuesto Nacional al Carbono
- Recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del Emprendimiento.
- Los recursos de Cooperación Internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo.

**Parágrafo 1°.** En relación a la ejecución de los proyectos que se financien con los recursos de que trata el presente Artículo, las autoridades ambientales en función de sus competencias evaluarán el cumplimiento en términos bióticos de la compensación ambiental que se quiera realizar en proyectos forestales en sustitución de la actividad ganadera de forma gradual.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible o quien haga sus veces, reglamentará el Órgano de dirección del Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, en procura de la adecuada implementación de los siguientes objetivos:

- a. Operar recursos del Impuesto al carbono, del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del

emprendimiento y de cooperación internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo. para el fortalecimiento de la Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.

- b. Tomar la iniciativa con capital público para las iniciativas privadas de fomento acorde con las ventajas competitivas de estas regiones de manera que incentiven la inversión de sectores empresariales.
- c. Generar oportunidad de empleo a través de la Generación de ingresos en zonas con baja competitividad.
- d. Apoyar la actividad forestal generadora con criterios de sostenibilidad ambiental en sustitución gradual de la actividad ganadera.
- e. Establecer los criterios de sostenibilidad ambiental del Desarrollo Empresarial Fortalecido.
- f. Articular todas las políticas, programas, fondos y entidades existentes para el desarrollo de las actividades económicas forestales del país para que se articulen con el Plan propuesto para estas regiones, como en el caso de la creación de zonas zidres.

**Artículo 5°.** Población Beneficiaria. Serán beneficiarios los propietarios de hatos o fincas ganaderas legalmente constituidas, pertenecientes a las zonas de competitividad por debajo de cinco puntos (5.0) del Índice de Competitividad municipal o departamental, del Consejo Privado de Competitividad, se entenderá por propietario sujeto de beneficios de este fondo los hatos o fincas ganaderas como criterio de selección de la presente Ley:

- a) Hatos o fincas ganaderas que no superen los 100 semovientes.
- b) Hatos o fincas ganaderas que superando los 100 semovientes, generen compromiso de reducción de la cifra en un periodo inferior a dos años al límite establecido en el literal a) del presente artículo.

**Artículo 6°.** BANCO DE PROYECTOS FORESTALES. El Fondo de compensaciones del que trata el Artículo 1° de la presente Ley, contará con un banco de proyectos forestales, los cuales de acuerdo a sus características serán elegibles para destinar estos recursos de reversión ganadera a actividades forestales o combinación de la misma.

**Artículo 7°.** Evaluación de las compensaciones y equivalencia ecosistemita. El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación Nacional de Licencias Ambientales serán los encargados de evaluar las compensaciones y la equivalencia ecosistemita con respecto al recurso o área afectada que permita que la Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas se disminuya la frontera ganadera, a través de:

- a) Equivalencia ecosistemita
- b) Objetivo en términos de la adicionalidad o bien, el impacto ambiental positivo y contribución a la conservación y preservación de los recursos ecosistémicos, por lo que los diseños de las actividades Forestales deberán incluir especies nativas propias de los ecosistemas naturales y vegetación secundaria que generaron la afectación a fin de resarcir los impactos negativos sobre la biodiversidad y los cultivos forestales que permitan cumplir con el objetivo de sustitución económica de los ingresos percibidos, tales como la silvicultura o la utilización de los productos no maderables del bosque.

**Artículo 8°.** VIGENCIA Y DEROGATORIA. Los efectos dispuestos en la presente ley entraran a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**3. NORMAS Y JURISPRUDENCIA QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY**

El artículo 65 de la Constitución Política manifiesta que "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad<sup>1</sup>, razón por la cual la producción ganadera debe ser protegida y mejorada, en ningún caso estigmatizada, por el contrario este tipo de alternativas legislativas lo que buscan es que los habitantes del país que se dedican a esta actividad productiva, puedan trasladar su producción a otras actividades, pero de forma voluntaria eliminando las tensiones y conflictos innecesarios.

El artículo 79 de la Constitución Política manifiesta que "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"<sup>2</sup>

"La CN incorpora este principio al imponer al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales (Art. 8), así como el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente (Art. 95). En desarrollo de este principio, en el Art. 58 consagra que: " la propiedad es una función social que implica obligaciones y

<sup>1</sup> Rescatado de <https://leyes.co/constitucion/65.htm#:~:text=La%20producci%C3%B3n%20de%20alimentos%20gozar%C3%A1%20de%20la%20especial%20protecci%C3%B3n%20del%20Estado,-Para%20tal%20efecto&text=De%20igual%20manera%2C%20el%20Estado,prop%C3%B3sito%20de%20incrementar%20la%20productividad.>  
<sup>2</sup> Rescatado de [http://www.upme.gov.co/guia\\_ambiental/carbon/gestion/politica/normativ/normativ.htm#:~:text=En%20los%20Art%C3%ADculos%2079%2C%20la,las%20decisiones%20que%20puedan%20afectarlo.](http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/gestion/politica/normativ/normativ.htm#:~:text=En%20los%20Art%C3%ADculos%2079%2C%20la,las%20decisiones%20que%20puedan%20afectarlo.)

como tal, le es inherente una función ecológica"; continúa su desarrollo al determinar en el Art. 63 que: " Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables"<sup>3</sup>

La protección del ambiente, está relacionada no solo en el marco de la Constitución Política de Colombia, sino que se relaciona directamente con el Derecho Fundamental a la Vida, ya que de la protección y garantía de un ambiente sano, aumentan las expectativas de vida de los Colombianos, la mejor alternativa productiva y disminución del impacto ambiental es la transición voluntaria de ciertas áreas ganaderas, a áreas forestales no solo como cuidado del ambiente sino por la misma naturaleza de los suelos Colombianos.

La Ley 388 de 1997, "por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones" más conocida como la Ley de Planes de Ordenamiento Territorial, manifiesta en su artículo 1 los objetos de la misma dentro de ellos " 1.Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. 2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes", ordenamiento territorial que esta rezagado en el territorio nacional no solo porque no están actualizados los POT en la mayoría de municipios sino por el uso indiscriminado del suelo "Más de la mitad del país, 54 por ciento exactamente, tiene suelos con vocación forestal según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), una actividad que ha pasado de agache por la alta demanda de la ganadería y la agricultura. **Más de 34,8 millones de hectáreas son destinadas para el ganado, cuando sólo 15 millones de hectáreas aproximadamente cuentan con suelos aptos para tal fin.**"<sup>5</sup>

**4. CONSIDERACIONES DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

La producción ganadera en el país, se ha convertido en una tradición cultural y la única fuente de economía legal en zonas, donde la demanda de materias primas es deficiente, por la escasa industrialización del país y por las distancias enormes para la etapa de distribución de cualquier otro producto sustituto por lo cual el camino es ofreciendo alternativas productivas como son la Silvicultura, el uso de Productos No Maderables del Bosque y los corredores verdes, ofreciendo alternativas productivas para los ganaderos, para que sustituyan parcial o totalmente sus actividades productivas, en algunos hatos o fincas ganaderas.

<sup>3</sup> IBID  
<sup>4</sup> <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0388%20-%201997.pdf>  
<sup>5</sup> <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/por-que-la-ganaderia-no-es-amiga-de-los-bosques-i-colombia-hoy/53872>

La deforestación se puede combatir bajo la presión militar en las actividades ilegales, pero también tiene que tener una alternativa productiva a las actividades legalmente, este flagelo es la principal problemática ambiental del país.

**Deforestación en Colombia**

Periodo	Corporación	Departamento	Rango deforestación (hectáreas)
Abril	Cormacarena	Meta	1091-1190
	Cda	Guaviare	71-87
	Corpoamazonia	Caquetá	418-603
Mayo	Putumayo	Putumayo	269-339
	Cormacarena	Meta	16-20
	Cda	Guaviare	2 a 3
Junio	Corpoamazonia	Caquetá	114-226
	Putumayo	Putumayo	209-299
	Cormacarena	Meta	87-107
Junio	Cda	Guaviare	31-39
	Corpoamazonia	Caquetá	172-248
		Putumayo	509-607

**Ref. Boletín de alertas tempranas de deforestación IDEAM**

A pesar que durante la pandemia la deforestación mostro una tendencia decreciente, la relación deforestación y expansión de la frontera agropecuaria es evidente, no es real la estigmatización que le hacen a otros sectores como el de hidrocarburos, la gran dificultad que tienen los territorios es la expansión de esta frontera sin control tomando un departamento como ejemplo en el caso del Meta fueron 1100 hectáreas deforestadas en el mes de abril, con disminuciones atípicas de 20 hectáreas den el mes de mayo que corresponden única y exclusivamente al aislamiento preventivo obligatorio durante la pandemia, lo que demuestra que la mano del hombre sigue siendo la causante de la deforestación desproporcional del territorio.

**Segmento Técnico:**

Se indica en primera instancia que la definición de zonas deprimidas en el presente proyecto de Ley será la siguiente: Los departamentos o municipios en los cuales el puntaje general y posición en el Índice Departamental de Competitividad (IDC) del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y del Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario (CEPEC) sea inferior a cinco punto cero (5.0), siempre y cuando la medición de competitividad siga con los lineamientos del marco conceptual del Fondo Económico Mundial.

"El índice departamental y municipal de Competitividad evalúa la competitividad regional a través de tres pilares fundamentales, i) condiciones básicas ii) eficiencia iii) sofisticación en innovación"<sup>6</sup> estos pilares permiten evaluar las condiciones competitivas y fortalezas de las regiones a través de la medición departamental por medio de más de 90 variables en 26 de os 32 departamentos del País y más de 70 variables en los 32 departamentos del País.

<sup>6</sup> Índice de competitividad 2020 Consejo Privado de competitividad.

Para el año 2020 la aproximación de medición de competitividad para 32 ciudades capitales, 18 de ellas se encuentran por debajo de los 5 puntos en el índice de competitividad, correlacionadas directamente con la competitividad de sus respectivos departamentos, lo que demuestra debilidades en variables como infraestructura, tamaño del mercado, Educación Básica y Media, salud, sostenibilidad ambiental, educación superior y capacitación, eficiencia de los mercados, sofisticación y diversificación, innovación y dinámica empresarial entre otras.

La transformación productiva con sostenibilidad ambiental permitirá dinamizar la economía, la infraestructura y la motivación de formación para acceder a la oferta laboral emitida por estas iniciativas forestales, que en estas zonas son escasas, el aumento de la competitividad de las zonas deprimidas no solo permitirá reducir la tasa de desempleo regional, sino que estará ligada al verdadero uso de suelo de estas regiones donde el suelo forestal sobrepasa en ocasiones el 80% de su extensión.

**Tasa de desempleo**

Año(aaaa)-Mes(mm)	Tasa de desempleo (%)
2020-06	19,81
2020-05	21,38
2020-04	19,81
2020-03	12,63
2020-02	12,16
2020-01	12,99
2019-12	9,53
2019-11	9,25
2019-10	9,84
2019-09	10,22
2019-08	10,80
2019-07	10,72
2019-06	9,44
2019-05	10,54
2019-04	10,33
2019-03	10,82
2019-02	11,77
2019-01	12,80
2018-12	9,72
2018-11	8,76
2018-10	9,06
2018-09	9,48
2018-08	9,16

2018-07	9,72
---------	------

Fuente. Banrep

La economía formal se puede potencializar con insumos en economía forestal, que permitan la oferta formal y legalizada de los productos provenientes de la silvicultura, cuidando el Bosque nativo y de igual manera los productos no maderables del bosque, estos productos pueden potencializar otros sectores económicos posteriores, como los son la ebanistería, que hace parte del sector Industrial y de igual manera los cosméticos y artesanías provenientes de productos no maderables del bosque, las dos líneas serían producto de una actividad lícita y ya no le quitaríamos bosques nativos a la población, entregando una estrategia por fuera de las prohibiciones y de la mano de las oportunidades formales.

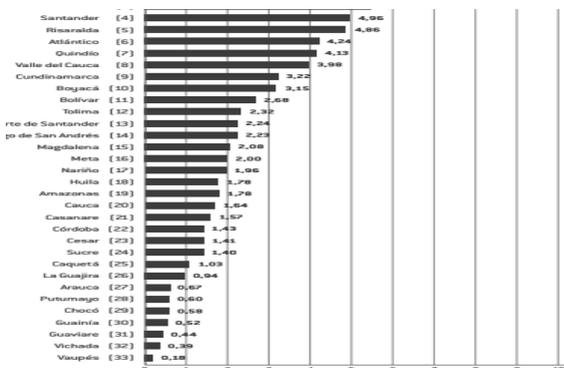
Solo para hacernos una idea de las ciudades y departamentos que están por debajo de los 5 puntos de competitividad y que esta estrategia es dinámica, ya que en el momento en que ellos logren su objetivo de superar esta puntuación, los esfuerzos se concentraran en los que restan hasta que todos puedan tener este índice de medición económica mas completo del país por arriba del mismo.

**ICC. Índice Colombiano de Competitividad municipal 2020**

15	Cúcuta
16	San Marta
17	Villavicencio
18	Montería
19	Yopal
20	Sincelejo
21	San Andres
22	Valledupar
23	Florencia
24	Mocoa
25	Quibdó
26	Riohacha
27	Arauca
28	San José del Guaviare
29	Leticia
30	Inírida
31	Puerto Carreño
32	Mitú

Fuente. Índice de competitividad Privado 2020 Concejo Privado de Competitividad

A nivel departamental 29 departamentos estarían por debajo de la tasa de cinco punto (5.0) en la medición de competitividad en una estrategia casi general, pero el mantener el indicador permitirá que los departamentos que logren este objetivo de superar esta barrera, tendrán un argumento técnico en el mediano plazo para permitir que se sigan beneficiando los que quedan rezagados, hasta llegar al punto en que todos puedan estar por encima de 5.0 momento en el cual, se lograra el objetivo a largo plazo de esta estrategia incluyente y con características técnicas y ambientales.



Fuente. Índice Competitividad departamental 2019. Concejo Privado de Competitividad.

**Segmento Ambiental.**

Todos los métodos de ganadería, producen algún grado de alteración de la superficie y afectación de las zonas donde se produce, así como los acuíferos. A diferencia de otras estrategias nacionales del legislativo, esta estrategia, no busca estigmatizar el sector, busca de manera voluntaria una oportunidad de transformación productiva, en la cual se puedan beneficiar tanto los ganaderos, como el ambiente y el uso de suelos nacionales, ya que gran parte del desarrollo ganadero se realiza en usos de suelos forestales, de esta manera bajo dos posibles usos forestales de manera voluntaria, pero con el incentivo de economías potenciales, los ganaderos podrían acceder a este fondo y brindar una nueva oportunidad al ambiente en temas silvicultura o productos no maderables del Bosque.

Sin embargo, no solo la ganadería afecta al medio ambiente, también lo hace la industria, y las mismas obras de infraestructura necesarias para generar crecimiento y desarrollo en una región. Es claro que los costos ambientales se generarán en cualquier actividad, sin embargo, lo que pertinente esta iniciativa es determinar, como hacemos esa transformación, respetando la actividad económica, que

culturalmente ha predominado en muchas zonas, no con prácticas de prohibición sino de oportunidades regionales basado en la potencialidad de los usos de suelos y la economía proveniente de la siembra formal de productos forestales que sería la mejor estrategia para cuidar el bosque nativo y esa utilización de estas nuevas siembras seguirán haciendo parte de la demanda de la industria de la ebanistería, pero ya como madera formal, de igual manera existen, otras formas de utilización como los productos no maderables del bosque, potenciales, en artesanía y cosméticos, industrias relevantes en la globalización, que permitirían esta sustitución voluntaria o una fuente alterna de recursos.

Se debe tener en cuenta que la preservación de la naturaleza es costosa y requiere de recursos de capital en volúmenes que no la hacen viable sin componentes sustantivos de financiación. Estos recursos deberán ser provistos por el Estado y por la inversión privada, pero dirigida a los que tradicionalmente ha sido estigmatizados por su actividad económica ganadera, que no han hecho mas que aportar una economía lícita al país y tendrán oportunidad de ahora brindar una oportunidad ambiental, directa sin estar concursando con otros sectores, es la transformación directa de una parte de esta producción, especialmente en la zonas donde los suelos son aptos para la actividad forestal.

Se deben utilizar también mecanismos de recuperación de las inversiones orientadas a proyectos que, además de mejorar la productividad y competitividad, generan un impacto ambiental favorable (Servicio Ambiental), a partir de factores medibles como la captura de carbono, la conservación de la biodiversidad, protección de cuencas y hasta conservación del paisaje natural.

Para esta fuente de financiación no hay mayores desarrollos en nuestro país, aunque si algunos mecanismos similares, como el Certificado de Incentivo Forestal – CIF, entendido como un reconocimiento del Estado a los beneficios que la inversión privada genera en materia de reforestación. Por lo anterior es necesario profundizar en esta forma de financiación para la universalización de la producción sostenible.

**EFFECTOS NEGATIVOS DEL MODELO TRADICIONAL DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y GANADERA**

Las dinámicas socioeconómicas, el modelo productivo fundamentado en los principios de la Revolución Verde y hasta las políticas públicas de mediados del siglo pasado, indujeron el establecimiento de sistemas de producción basados únicamente en pasturas (sin árboles), establecidas en muchos casos en terrenos anteriormente ocupados por selvas y bosques de diverso tipo. Puede afirmarse que en términos generales este modelo ganadero convencional, con base únicamente en pastos, ocasiona un proceso progresivo de degradación ambiental, que afecta la fertilidad de los suelos y otros recursos naturales como agua y biodiversidad.

Adicionalmente, la segunda comunicación nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, estimó que el 53% de los Gases de Efecto Invernadero – GEI - provienen de los sistemas de producción agrícolas y pecuarios, excluyendo las emisiones derivadas de la conversión de bosques a praderas, que aporta un 9,2% adicional a las emisiones totales del país (IDEAM, 2010).

Los procesos de degradación ambiental y especialmente el progresivo deterioro de los suelos, asociados con los enfoques agrícola y ganadero convencionales en buena parte se deben a factores inherentes al sistema mismo de pasturas: A. Suelos poco cubiertos, expuestos a los rayos directos del sol y al impacto no mitigado de las gotas de lluvia. No existe la presencia de árboles y arbustos que con sus copas actúan como sombrilla (paraguas y parasol), B. Ausencia de hojarasca producida por los árboles que contribuye a cubrir el suelo, a regular el impacto de las gotas de lluvia y el flujo de agua y que es fuente de nutrientes para la superficie del suelo (ciclaje de nutrientes) y C. Ausencia de los árboles que con sus raíces fuertes y largas perforan el suelo en busca de sustento, nutrientes y agua. Estas raíces contribuyen a combatir la compactación de los suelos y su actividad es la base del ciclaje de nutrientes.

La conservación de la biodiversidad está íntimamente asociada con una alta presencia de árboles (los que a su vez forman parte de la biodiversidad). La agricultura y ganadería convencional con su énfasis en el monocultivo de pastos crea condiciones adversas para la conservación de uno de los grandes recursos naturales de Colombia que es su biodiversidad.

5. CAMBIOS PROPUESTOS

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES	
<b>Artículo 1°.</b> Objeto de la ley. Crear el Fondo de Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.	Se mantiene.	No contiene cambios.
<b>Artículo 2°.</b> Zonas deprimidas. Para efectos de la presente Ley, entiéndase por zonas deprimidas, los municipios o departamentos que su índice de competitividad anual, medidos por el Consejo Privado de Competitividad no supere un puntaje de cinco punto cero (5.0).	Se mantiene.	No tiene cambios.
<b>Artículo 3°.</b> Autorízase al Gobierno Nacional para la creación del Fondo de Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales, con criterios de	<b>Artículo 3°.</b> Autorízase al Gobierno Nacional para la creación del Fondo de Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales, con criterios de	Se adiciona la autorización para ser financiadas las iniciativas, con una la nueva Ley del Sistema General de Regalías.

<p>sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual tendrá recursos provenientes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto Nacional al Carbono</li> <li>• Recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del Emprendimiento.</li> <li>• Los recursos de Cooperación Internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo.</li> </ul> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En relación a la ejecución de los proyectos que se financien con los recursos de que trata el presente Artículo, las autoridades ambientales en función de sus competencias evaluarán el cumplimiento en términos bióticos de la compensación ambiental que se quiera realizar en proyectos forestales en sustitución de la actividad ganadera de forma gradual.</p>	<p>sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual tendrá recursos provenientes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto Nacional al Carbono</li> <li>• Recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del Emprendimiento.</li> <li>• Los recursos de Cooperación Internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo.</li> <li>• <u>Recursos del Sistema General de Regalías para la protección y fortalecimiento ambiental en proyectos relacionados con la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.</u></li> </ul>
---	---

	<p><b>Parágrafo 1°.</b> En relación a la ejecución de los proyectos que se financien con los recursos de que trata el presente Artículo, las autoridades ambientales en función de sus competencias evaluarán el cumplimiento en términos bióticos de la compensación ambiental que se quiera realizar en proyectos forestales en sustitución de la actividad ganadera de forma gradual.</p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, reglamentará el Órgano de dirección del Fondo de Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, en procura de la adecuada implementación de los siguientes objetivos:</p> <p>a. Operar recursos del Impuesto al carbono, del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del emprendimiento y de cooperación internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, reglamentará el Órgano de dirección del Fondo de Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, en procura de la adecuada implementación de los siguientes objetivos:</p> <p>A. Operar recursos del Impuesto al carbono, del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del emprendimiento y, de cooperación internacional y, del Gobierno Nacional y <u>recursos del Sistema General de Regalías para la protección y</u></p>	<p>Se incluye la fuente de ingresos del Sistema General de Regalías y las actividades forestales consideradas para financiar a través del Fondo.</p>

<p>impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo, para el fortalecimiento de la Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.</p> <p>b. Tomar la iniciativa con capital público para las iniciativas privadas de fomento acorde con las ventajas competitivas de estas regiones de manera que incentiven la inversión de sectores empresariales.</p> <p>c. Generar oportunidad de empleo a través de la Generación de ingresos en zonas con baja competitividad.</p> <p>d. Apoyar la actividad forestal generadora con criterios de sostenibilidad ambiental en sustitución gradual de la actividad ganadera.</p> <p>e. Establecer los criterios de sostenibilidad ambiental del Desarrollo Empresarial Fortalecido.</p>	<p><u>fortalecimiento ambiental en proyectos relacionados con la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo, para el fortalecimiento de la Reversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.</u></p> <p>b) Tomar la iniciativa con capital público para las iniciativas privadas de fomento acorde con las ventajas competitivas de estas regiones <u>de estos beneficiarios de manera que incentiven la inversión de sectores empresariales, en actividades forestales que permitan cumplir con el objetivo de sustitución económica de los ingresos percibidos, tales como i) la silvicultura, e- ii) la</u></p>
--	---

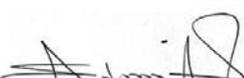
<p>f. Articular todas las políticas, programas, fondos y entidades existentes para el desarrollo de las actividades económicas forestales del país para que se articulen con el Plan propuesto para estas regiones, como en el caso de la creación de zonas zidres.</p>	<p><u>transformación de los productos no maderables del bosque.</u> <u>iii) implementación de corredores verdes.</u> <u>iv) giro de recursos de compensaciones ambientales por la protección de áreas de bosques nativos o la reforestación del mismo.</u> <u>v) la sustitución de pasto de corte que permitan la transformación de la producción de extensiva a intensiva y vi) la adquisición de maquinaria verde.</u></p> <p>C. Generar oportunidad de empleo a través de la Generación de ingresos en zonas con baja competitividad.</p> <p>D. Apoyar la actividad forestal generadora con criterios de sostenibilidad ambiental en sustitución gradual de la actividad ganadera.</p> <p>E. Establecer los criterios de sostenibilidad ambiental del Desarrollo Empresarial Fortalecido.</p> <p>g. Articular todas las políticas, programas, fondos y entidades</p>	
<p><b>Artículo 6°. BANCO DE PROYECTOS FORESTALES.</b> El Fondo de compensaciones del que trata el Artículo 1° de la presente Ley, contará con un banco de proyectos forestales, los cuales de acuerdo a sus características serán elegibles para destinar estos recursos de reconversión ganadera a actividades forestales o combinación de la misma.</p> <p><b>Artículo 7°. Evaluación de las compensaciones y equivalencia ecosistemita.</b> El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación Nacional de Licencias Ambientales serán los encargados de evaluar las compensaciones y la equivalencia ecosistemita con respecto al recurso o área afectada que permita que la Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas se disminuya la frontera ganadera, a través de:</p> <p>a) Equivalencia ecosistemita</p> <p>b) Objetivo en términos de la adicionalidad o bien, el impacto ambiental positivo y contribución a la conservación y preservación de los recursos ecosistémicos, por lo que los diseños de las</p>	<p><b>Artículo 6°. BANCO DE PROYECTOS FORESTALES.</b> El Fondo de compensaciones del que trata el Artículo 1° de la presente Ley, contará con un banco de proyectos forestales, los cuales de acuerdo a sus características serán elegibles para destinar estos recursos de reconversión ganadera a actividades forestales o combinación de la misma.</p> <p><b>Artículo 7°. Evaluación de las compensaciones y equivalencia ecosistemita.</b> El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación Nacional de Licencias Ambientales serán los encargados de evaluar las compensaciones y la equivalencia ecosistemita con respecto al recurso o área afectada que permita que la Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas se disminuya la frontera ganadera, a través de:</p> <p>c) Equivalencia ecosistemita</p> <p>d) <u>Actividades Forestales</u> <u>Objetivo en términos de la adicionalidad o bien, el impacto ambiental positivo y contribución a la conservación y preservación de los recursos</u></p>	<p>Se mantiene</p> <p>Se adicionan los como uno de los objetivos de intervención forestales a los corredores verdes, ya que es una estrategia de corto plazo que permite reforestación y en este momento se ha implementado con éxito en varios hatos ganaderos del país.</p>
<p><b>Artículo 5°. Población Beneficiaria.</b> Serán beneficiarios los propietarios de hatos o fincas ganaderas legalmente constituidas, pertenecientes a las zonas de competitividad por debajo de cinco puntos (5.0) del Índice de Competitividad municipal o departamental, del Consejo Privado de Competitividad, se entenderá por propietario sujeto de beneficios de este fondo los hatos o fincas ganaderas como criterio de selección de la presente Ley:</p> <p>a) Hatos o fincas ganaderas que no superen los 100 semovientes.</p> <p>b) Hatos o fincas ganaderas que superando los 100 semovientes, generen compromiso de reducción de la cifra en un periodo inferior a dos años al límite establecido en el literal a) del presente artículo.</p>	<p>existentes para el desarrollo de las actividades económicas forestales del país para que se articulen con el Plan propuesto para estas regiones, como en el caso de la creación de zonas zidres.</p> <p><b>Artículo 5°. Población Beneficiaria.</b> Serán beneficiarios los propietarios de hatos o fincas ganaderas legalmente constituidas, pertenecientes a las zonas de competitividad por debajo de cinco puntos (5.0) del Índice de Competitividad municipal o departamental, del Consejo Privado de Competitividad, se entenderá por propietario sujeto de beneficios de este fondo los hatos o fincas ganaderas como criterio de selección de la presente Ley:</p> <p>a) Hatos o fincas ganaderas que no superen los <u>400 150</u> semovientes.</p> <p>b) Hatos o fincas ganaderas que superando los <u>400 150</u> semovientes, generen compromiso de reducción de la cifra en un periodo inferior a dos años al límite establecido en el literal a) del presente artículo.</p>	<p>Se aumenta el rango de beneficiarios a fincas que no superen los 150 semovientes y/o que en un periodo inferior a dos años reduzcan el límite de semovientes a 150 semovientes.</p>
<p>actividades Forestales deberán incluir especies nativas propias de los ecosistemas naturales y vegetación secundaria que generaron la afectación a fin de resarcir los impactos negativos sobre la biodiversidad y los cultivos forestales que permitan cumplir con el objetivo de sustitución económica de los ingresos percibidos, tales como la silvicultura o la utilización de los productos no maderables del bosque.</p>	<p><del>ecosistémicos, por lo que los diseños de las actividades Forestales deberán incluir especies nativas propias de los ecosistemas naturales y vegetación secundaria que generaron la afectación a fin de resarcir los impactos negativos sobre la biodiversidad y los cultivos forestales que permitan cumplir con el objetivo de sustitución económica de los ingresos percibidos, tales como la silvicultura, e la utilización de los productos no maderables del bosque, <u>corredores verdes, las compensaciones ambientales por la protección de áreas de bosques nativos o la reforestación del mismo, la sustitución de pasto de corte que permitan la transformación de la producción de extensiva a intensiva y la adquisición de maquinaria verde.</u></del></p>	<p>No tiene cambios.</p> <p>Se mantiene.</p>
<p><b>Artículo 8°. VIGENCIA Y DEROGATORIA.</b> Los efectos dispuestos en la presente ley entraran a regir a</p>		

partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.		
--	--	--

**6. PROPOSICIÓN**

En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, se rinde INFORME DE PONENCIA **POSITIVA** al presente proyecto de ley y solicitamos votar favorablemente al articulado del **PROYECTO DE LEY N° 344 de 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE RECONVERSIÓN GANADERA Y FOMENTO DE ACTIVIDADES FORESTALES"** con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

  
**EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Caquetá

  
**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Cundinamarca

General de Regalías para la protección y fortalecimiento ambiental en proyectos relacionados con la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación, sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del marco fiscal de mediano plazo, para el fortalecimiento de la Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.

B. Tomar la iniciativa con capital público para las iniciativas privadas de fomento acorde con las ventajas competitivas de estos beneficiarios de manera que incentive la inversión en actividades forestales que permitan cumplir con el objetivo de sustitución económica de los ingresos percibidos, tales como i) la silvicultura ii) la transformación de los productos no maderables del bosque iii) implementación de corredores verdes, iv) giro de recursos por compensaciones ambientales por la protección de áreas de bosques nativos o la reforestación del mismo v) la sustitución de pastos de corte que permitan la transformación de la producción de extensiva a intensiva y vi) la adquisición de maquinaria verde.

C. Generar oportunidad de empleo a través de la Generación de ingresos en zonas con baja competitividad.

D. Apoyar la actividad forestal generadora con criterios de sostenibilidad ambiental en sustitución o transformación gradual de la actividad ganadera.

E. Establecer los criterios de sostenibilidad ambiental del desarrollo empresarial fortalecido.

F. Articular todas las políticas, programas, fondos y entidades existentes para el desarrollo de las actividades económicas forestales del país para que se articulen con el plan propuesto para estas regiones, como en el caso de la creación de zonas zidres.

**Artículo 5°.** Población Beneficiaria. Serán beneficiarios los propietarios de hatos o fincas ganaderas legalmente constituidas, pertenecientes a las zonas de competitividad por debajo de cinco puntos (5.0) del Índice de Competitividad municipal o departamental, del Consejo Privado de Competitividad, se entenderá por propietario sujeto de beneficios de este fondo los hatos o fincas ganaderas como criterio de selección de la presente Ley:

A) Hatos o fincas ganaderas que no superen los 150 semovientes.  
 B) Hatos o fincas ganaderas que, superando los 150 semovientes, generen compromiso de reducción de la cifra en un periodo inferior a dos años al límite establecido en el literal a) del presente artículo.

**Artículo 6°.** BANCO DE PROYECTOS FORESTALES. El Fondo de compensaciones del que trata el Artículo 1° de la presente Ley, contará con un banco de proyectos forestales, los cuales de acuerdo a sus características serán elegibles para destinar estos recursos de reconversión ganadera a actividades forestales o combinación de la misma.

**7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY N° 344 de 2020 CÁMARA "POR EL CUAL SE CREA EL FONDO DE RECONVERSIÓN GANADERA Y FOMENTO DE ACTIVIDADES FORESTALES"**

**El Congreso de la República Decreta:**

**Artículo 1°.** Objeto de la ley. Crear el Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas.

**Artículo 2°.** Zonas deprimidas. Para efectos de la presente Ley, entiéndase por zonas deprimidas, los municipios o departamentos que su índice de competitividad anual, medidos por el Consejo Privado de Competitividad no supere un puntaje de cinco punto cero (5.0).

**Artículo 3°.** Autorízase al Gobierno Nacional para la creación del Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales, con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cual tendrá recursos provenientes de:

- Impuesto Nacional al Carbono
- Recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del Emprendimiento.
- Los recursos de Cooperación Internacional y del Gobierno Nacional sin que estos excedan los objetivos establecidos en la regla fiscal y en el impacto fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Recursos del Sistema General de Regalías para la protección y fortalecimiento ambiental en proyectos relacionados con la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.

**Parágrafo 1°.** En relación a la ejecución de los proyectos que se financien con los recursos de que trata el presente Artículo, las autoridades ambientales en función de sus competencias evaluarán el cumplimiento en términos bióticos de la compensación ambiental que se quiera realizar en proyectos forestales en sustitución o transformación de la actividad ganadera de forma gradual.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible o quien haga sus veces, reglamentará el Órgano de dirección del Fondo de Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas, en procura de la adecuada implementación de los siguientes objetivos:

A. Operar recursos del Impuesto al carbono, del Presupuesto General de la Nación, de las entidades estatales que tengan dentro de sus funciones misionales el impulso del emprendimiento, de cooperación internacional, del Gobierno Nacional y recursos del Sistema

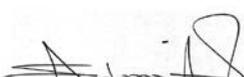
**Artículo 7°.** Evaluación de las compensaciones y equivalencia ecosistémica. El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación Nacional de Licencias Ambientales serán los encargados de evaluar las compensaciones y la equivalencia ecosistémica con respecto al recurso o área afectada que permita que la Reconversión Ganadera y de Fomento de actividades forestales con criterios de sostenibilidad ambiental para zonas deprimidas se disminuya la frontera ganadera, a través de:

a) Equivalencia ecosistémica

b) Actividades Forestales que permitan cumplir con el objetivo de sustitución económica de los ingresos percibidos, tales como la silvicultura, la transformación de los productos no maderables del bosque, implementación de corredores verdes, las compensaciones ambientales por la protección de áreas de bosques nativos o la reforestación del mismo, la sustitución de pasto de corte que permitan la transformación de la producción de extensiva a intensiva y la adquisición de maquinaria verde.

**Artículo 8°.** **VIGENCIA Y DEROGATORIA.** Los efectos dispuestos en la presente ley entraran a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Caquetá

  
**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Cundinamarca

# TEXTOS DE COMISIÓN

## TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN SESIÓN CONJUNTA DE LAS COMISIONES TERCERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES DE SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL VIRTUAL DEL DÍA SÁBADO TREINTA Y UNO (31) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE (2020). AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2020 CÁMARA, 333 DE 2020 SENADO.

*por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><i>COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</i></p> <p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN SESIÓN CONJUNTA DE LAS COMISIONES TERCERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES DE SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL VIRTUAL DEL DÍA SÁBADO TREINTA Y UNO (31) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE (2020)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>AL PROYECTO DE LEY N.º. 284 DE 2020 CÁMARA – 333 DE 2020 SENADO.</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia 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 PRIMERO. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto declarar de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la Covid-19 y establecer medidas administrativas y tributarias para la financiación y la gestión de los asuntos relacionados con la inmunización contra la Covid-19 y otras pandemias.</p> <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO. Priorización de alianzas para obtener recursos en medio de una amenaza pandémica.</b> El Gobierno Nacional podrá concertar alianzas estratégicas prioritarias con organismos multilaterales y el sector privado, con el propósito de acopiar recursos científicos, financieros y logísticos, que le permitan al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza de epidemia o pandemia.</p> <p>Para estos efectos, el Gobierno Nacional podrá destinar directamente recursos financieros y firmar convenios con comunidades científicas y laboratorios especializados, públicos o privados, ubicados dentro o fuera del país, con el fin de asegurar el acceso referente a tratamientos preventivos y curativos con el propósito de contrarrestar contingencias de epidemia o pandemia.</p> <p>Así mismo, el Gobierno Nacional podrá destinar estos recursos para realizar inversiones a riesgo y hacer anticipos reembolsables y no reembolsables con cargo a los convenios descritos en este artículo. Las decisiones sobre el uso de estos recursos deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con su objetivo, no por el desempeño de una operación individual, sino como parte de una política</p>	<p>integral que le permita al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza de epidemia o pandemia.</p> <p><b>ARTÍCULO TERCERO:</b> Adiciónese un artículo 257-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 257-2. Descuento tributario por donaciones tendientes a lograr la inmunización de la población colombiana frente a la Covid-19 y cualquier otra pandemia. Las donaciones que se realicen a la subcuenta de mitigación de emergencias del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, destinadas a la adquisición de vacunas, moléculas en experimentación, anticipos reembolsables y no reembolsables para el desarrollo de vacunas, transferencia de ciencia y tecnología, capacidad instalada en el territorio nacional y todas las actividades tendientes a lograr la inmunización de la población colombiana frente al Covid-19 y cualquier otra pandemia, darán lugar a un descuento del impuesto sobre la renta y complementarios, equivalente al 50% de la donación realizada en el año o periodo gravable. Dicha donación deberá contar con el aval previo por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y deberá ser certificada por el Gerente del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo. El Gobierno nacional reglamentará los requisitos para que proceda este descuento.</p> <p>En ningún caso, el descuento tributario aquí establecido generará saldo a favor susceptible de devolución. El descuento tributario aquí establecido no será considerado para la determinación de los límites establecidos en el inciso tercero del artículo 257-1 y el artículo 258 del Estatuto Tributario.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS definirá el cupo máximo de donaciones que podrá certificar bajo esta modalidad el Gerente del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo.</p> <p><b>ARTÍCULO CUARTO. Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19.</b> Créase, como parte del Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud - IETS, el Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19, para las vacunas que hayan sido suministradas por el Estado Colombiano.</p> <p>El Consejo de Evaluación tendrá por objeto evaluar la existencia o inexistencia de un nexo causal entre el evento adverso sufrido por un habitante del territorio nacional y la aplicación de la vacuna contra la Covid-19 por parte del Estado Colombiano.</p> <p>Dicho consejo contará con al menos cinco (5) consejeros expertos, quienes tendrán el apoyo técnico de un grupo científico dedicado por el IETS para la evaluación de los eventos generados por las vacunas contra la Covid-19.</p>
<p><b>Parágrafo.</b> El funcionamiento del Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna contra la Covid-19 será reglamentado por el Gobierno Nacional y se financiará con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME o por recursos del Presupuesto General de la Nación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público asegurará los recursos necesarios para que el Consejo de Evaluación cuente con el soporte técnico necesario de acuerdo con el crecimiento de las solicitudes a su cargo.</p> <p><b>ARTÍCULO QUINTO. Responsabilidad de los fabricantes.</b> Los fabricantes de vacunas contra la Covid-19 adquiridas y suministradas por el Gobierno Nacional sólo serán responsables por acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas, o por el incumplimiento de sus obligaciones de buenas prácticas de manufactura o de cualquier otra obligación que le haya sido impuesta en el proceso de aprobación.</p> <p><b>ARTÍCULO SEXTO. Jurisdicción competente.</b> La jurisdicción competente para conocer de los procesos que inicien los particulares en los que se pretenda discutir y compensar los daños causados por las vacunas contra la Covid-19 que hayan sido suministradas por el Estado Colombiano, es la jurisdicción contencioso administrativa.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Será requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa haber agotado la vía dispuesta en el artículo cuarto de la presente ley, y poseer respuesta del Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a las Vacunas Contra la Covid-19.</p> <p><b>ARTÍCULO SÉPTIMO. Póliza de cobertura global.</b> El Gobierno Nacional, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá contratar una póliza de cobertura global para cubrir las posibles condenas que puedan presentarse por reacciones adversas a las vacunas contra la Covid-19 aplicadas por el Estado Colombiano.</p> <p><b>ARTÍCULO OCTAVO: Control fiscal.</b> La ejecución de los recursos de los que trata la presente ley será objeto de control preventivo y concomitante a cargo de la Contraloría General de la República.</p> <p><b>ARTÍCULO NOVENO. Gratuidad.</b> El proceso de inmunización del que trata la presente ley deberá efectuarse a cero costo para el beneficiario.</p> <p><b>ARTÍCULO DÉCIMO: Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p><b>CÁMARA DE REPRESENTANTES.- COMISIONES TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA.- ASUNTOS ECONÓMICOS.</b> Octubre treinta y uno (31) de dos mil veinte (2020).- En Sesión de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores y con modificaciones, el Proyecto de Ley N.º. 284 de 2020 Cámara- 333 de 2020 Senado “Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se dictan otras disposiciones”, previo anuncio de su votación en Sesión formal virtual del día treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020), en cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.</p> <p>Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p style="text-align: right;"><b>NÉSTOR LEONARDO RICO RICO</b> Presidente</p> <div style="text-align: right; margin-top: 20px;">   <b>ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA</b> Secretaria General         </div>

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

Gaceta número 1262 - Lunes, 9 de noviembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Enmienda y texto propuesto al Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 102 de 2020 Cámara, “por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales” .....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 138 de 2020 Cámara, Por medio del cual se modifica el Artículo 90 y el Artículo 144 de la Ley 142 de 1994 .....	7
Informe de Ponencia para primer debate en Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y texto propuesto del Proyecto de ley número 344 de 2020 Cámara, por el cual se crea el fondo de reconversión ganadera y fomento de actividades forestales .....	12
<b>TEXTOS DE COMISIÓN</b>	
Texto aprobado en primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes, en sesión formal virtual del día sábado treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinte (2020), al Proyecto de ley número 284 de 2020 Cámara, 333 de 2020 Senado, por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la covid -19 y la lucha contra cualquier pandemia y se dictan otras disposiciones .....	18