



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 947

Bogotá, D. C., jueves, 5 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se establece el internet fijo como un servicio público domiciliario.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1°.** Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la prestación del servicio de internet fijo como un servicio público domiciliario, para satisfacer la necesidad de las familias colombianas en cuanto al uso y goce de los bienes públicos y el bien común del espectro electromagnético.

**Artículo 2°.** El internet fijo será considerado como un servicio público domiciliario y se aplicará la Ley 142 de 1994 para regular el mismo.

**Artículo 3°.** El artículo 1° de la Ley 142 de 1994, quedará así:

**“Artículo 1°. Ámbito de aplicación de la ley.** Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada, la telefonía local móvil en el sector rural **e internet fijo**; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”.

**Artículo 4°.** Modifíquese el numeral 14.21 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

“14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, distribución de gas combustible **e internet fijo**, tal como se definen en este capítulo”.

**Artículo 5°.** Adiciónese un nuevo numeral al artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el cual será el siguiente:

“Nuevo numeral. Servicio público domiciliario de internet fijo. Es el servicio básico de internet fijo, cuya finalidad es la conexión permanente de los datos de internet a través de red de Fibra óptica, coaxial, o similares con ancho de banda.

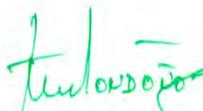
Exceptuase el internet móvil celular, la cual se regirá, en todos sus aspectos por la Ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyen”.

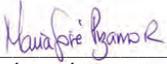
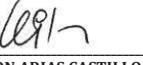
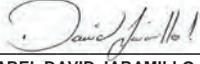
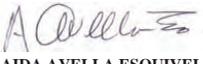
**Artículo 6°. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción, y deroga las leyes contrarias.

De los Honorables Congresistas,

  
LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

  
GUSTAVO PETRO URREGO  
Senador de la República  
Colombia Humana



 <p><b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b> Representante a la Cámara Coalición Lista de la Decencia</p>  <p><b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p><b>WILMER LEAL PÉREZ</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p><b>ANTONIO SANGUINO PÁEZ</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p><b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p><b>IVÁN CEPEDA CASTRO</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p><b>CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p><b>WILSON ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p>  <p><b>CÉSAR PACHÓN ACHURY</b> Representante a la Cámara Partido Mais</p>  <p><b>ALEXANDER LÓPEZ MAYA</b> Senador de la República Partido Polo Democrático Alternativo</p>	 <p><b>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO</b> Representante a la Cámara Partido Mais</p>  <p><b>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p><b>DAVID RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara Coalición Decentes</p>  <p><b>IVÁN MARULANDA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>  <p><b>CARLOS CARREÑO MARÍN</b> Representante a la Cámara Partido Comunes</p>  <p><b>FELICIANO VALENCIA MEDINA</b> Senador de la República Partido MAIS</p>  <p><b>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ</b></p>  <p><b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b></p>
<p>Representante a la Cámara. Partido Comunes.</p>  <p><b>JULIÁN GALLO CUBILLOS</b> Senador de la República Partido comunes</p>  <p><b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes</p> <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2021 CÁMARA</b></p> <p><b>“Por medio del cual se establece el internet fijo como un servicio público domiciliario”</b></p> <p><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en nueve (9) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Introducción. (2) Problemática. (3) Objetivos. (4) Justificación. (5) Fundamento jurídico. (6) Cuadro de Modificaciones. (7) Antecedentes. (8) Impacto fiscal y (9) Conflicto de interés.</p> <p><b>1. Introducción.</b></p> <p>La transición abrupta a la que se vio obligado el país y el resto del mundo de realizar múltiples tareas, actividades, labores y funciones de manera presencial, hacia lo que se pudo denominar como virtualidad por causa del virus del COVID-19; hace</p>	<p>plantear la necesidad de modificar, crear y adaptar las leyes a esta nueva dinámica mundial, para cumplir las nuevas demandas sociales y económicas que depara un nuevo paradigma de futuro después del Coronavirus.</p> <p>En este sentido se hace necesario elevar a la categoría de servicio público domiciliario la prestación del servicio de internet, toda vez que ese cumplen las características propias de un servicio que se presta por el Estado, o un particular que cumple las funciones estatales de llevar los servicios de calidad hasta las residencias colombianas. Pues el mismo se presta a través de una red que llega a los hogares y domicilios de los residentes; es un bien de propiedad pública, es decir, un bien común del cual deben gozar todos los colombianos tal y como sucede con el servicio público domiciliario de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.</p> <p>Es importante también destacar que las empresas que prestan el servicio de internet, lo hacen porque a estas se les concesionan el bien público de espectro electromagnético, es decir, que estas explotan un recurso del Estado para que este sea entregado a los colombianos. De la misma forma como acontece el agua, que como bien público llega a los hogares para su consumo como liquido potable, o en su transformación a energía eléctrica.</p> <p>De igual manera pasa con el gas que se presta a través de una red de servicios, ya sea por empresas públicas, privadas o mixtas, pero a la final el servicio siempre llega hasta el domicilio del beneficiario.</p> <p>Lo que significa que este recurso al igual que los naturales, debe ser garantizado de manera efectiva para el disfrute y aprovechamiento del mismo por parte de todos los ciudadanos que habitan el territorio colombiano.</p> <p><b>2. Problemática.</b></p> <p>Desde la enajenación de la empresa pública de telecomunicaciones de Colombia, la prestación del servicio de la telefonía y el internet pasó a ser en su mayoría, una prestación de empresas privadas, algunas públicas con capitales mixtos y otras minoritarias que son netamente públicas. E inclusive, el sector de las telecomunicaciones se ha visto abocado a pugnas por la posición dominante que ha ejercido uno de los operadores en el país, y a la concentración del mercado y el despliegue de las tecnologías en los centros urbanos, relegando con esto a las</p>

<p>zonas rurales, al igual que a los centros poblados, resguardos indígenas y comunidades negras.</p> <p>Los servicios públicos domiciliarios como el de acueducto, alcantarillado y gas, tienen una conexión en el país superior al 60%, esta conexión y despliegue de redes, se han caracterizado en un principio por ser elementos de primera necesidad para los hogares colombianos, por una acción decidida y fuerte en políticas del Estado y por un amplio desarrollo legislativo que ha posibilitado un cubrimiento casi total en el país.</p>  <p>Caso contrario a lo que ocurre con el Internet, que tiene una cobertura del servicio del mismo, pero presentando en alto porcentaje una desconexión en las zonas rurales del 77%.</p> <p>Si bien en las zonas urbanas hay mayor conexión en un 63%, aún queda faltando una amplia parte de la población por conectarse a internet, para poder usar está servicio que hoy se puede catalogar de primera necesidad, teniéndose en cuenta, además, que hay hogares que pueden tener la red de servicio instalada pero no hacen uso de esta por el costo de la misma, generando una carencia en el sentido de las necesidades y los satisfactores.</p> <p>El hecho de que el internet fijo no sea catalogado dentro del marco normativo colombiano como un servicio público domiciliario, ha conllevado a que la creación de beneficios para las empresas de telecomunicaciones que prestan este servicio, no tenga una incidencia directa y un beneficio directo a los usuarios, pues todo se somete a las leyes del mercado, las que en ocasiones no tiene en cuenta la realidad de miles de familias colombianas que no pueden acceder a este servicio que ya no es un lujo, sino un producto de primera necesidad.</p>	<p>La pandemia mundial que confinó a los habitantes del planeta tierra, implica un aumento sustancial en el uso de las nuevas tecnologías, convirtiéndose el internet en la herramienta fundamental para trabajar, estudiar, interactuar, comunicar, informar, comercializar, realizar transacciones bancarias y acceder a bienes y servicios.</p> <p>Colombia no ha sido la excepción a esta realidad mundial, por el contrario, se han demarcado mucho más la diferencia entre lo urbano y lo rural, los diferentes estratos socioeconómicos y el acceso a beneficios y subsidios entregados por el gobierno nacional. Países que conservaron al menos una empresa pública en el sector de las telecomunicaciones, hoy suplen las necesidades de cobertura, conexión, acceso y uso a internet, pero otros solventaron esas brechas con mantener este servicio dentro de la órbita de lo público, domiciliario y esencial.</p> <p>Si el legislativo colombiano quiere corresponder como lo amerita la problemática mundial con incidencia local, uno de los pasos a dar es el de elevar a la categoría de servicio público domiciliario el internet fijo.</p> <p><b>3. Objetivos.</b></p> <p><b>3.1 General:</b></p> <p>Modificar la Ley 142 de 1994 para que el internet fijo sea un servicio público domiciliario.</p> <p><b>3.2 Específicos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer los derechos que tiene los usuarios en el presente frente al servicio de internet fijo.</li> <li>Catalogar el internet fijo como un servicio público domiciliario</li> </ul> <p><b>4. Justificación.</b></p> <p>En estos momentos de coyuntura se hace más necesario que servicios como el internet fijo, cuenten con una normativa fuerte para proteger los derechos del consumidor y de esta forma se brinde un mejor servicio. El internet fijo como servicio ha venido evolucionando constantemente en los últimos años, donde cada vez se aumentan la velocidad al igual que los servicios prestados, servicios tan importantes</p>
<p>como el educativo, investigativo, salud, recreación entre mucho otros.</p> <p>El servicio de acceso a internet en estos momentos podríamos decir que se divide en dos tipos, el fijo y el móvil. El internet fijo se caracteriza por ser prestado en domicilios mediante redes de fibra óptica o coaxial, o similares con ancho de banda, esto a través de un modem instalado en el domicilio. En cambio, el internet móvil, se presta a través de los dispositivos móviles mediante la red GSM, GPRS, 3G, 4G y próximamente las 5G.</p> <p>Cada día que pasa el internet se vuelve más indispensable para la vida diaria, ya que por medio de este servicio se prestan múltiples servicios esenciales para la vida, como es la información, comunicación, recreación entre otros, como también múltiples servicios fundamentales como lo es la educación, salud y los procesos judiciales; sin dejar a un lado el aumento de los trámites estatales y servicios estatales que se prestan por medio del internet.</p> <p>La globalización también nos obliga a adaptarnos a la nueva realidad donde el internet cada vez obtiene mayor importancia y relevancias, no solo para las actividades diarias como se acaba de mencionar, sino también para el comercio, ya que cada vez se realizan más transacciones de compra y venta por este medio no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional. Incluso para Colombia, las transacciones digitales representaron en el 2019 cerca de un 9% del PIB y hoy representan el 64% de las operaciones bancarias.</p> <p>Por otro lado, tenemos la coyuntura generada por el COVID-19, que causa un grave estado de emergencia sanitaria que ha obligado no solo a Colombia sino al mundo entero, a tomar medidas extremas para disminuir el peligro, entre las más recurrentes y efectivas ha sido el aislamiento social, la cual conlleva a que se restrinjan las interacciones sociales al mínimo necesario lo que apunta a una nueva realidad.</p> <p>Esta nueva realidad ha causado la adaptación acelerada al uso de servicios virtuales, digitales y remotos. Dicha adaptación también conllevó a la inasistencia a clases presenciales en ninguno de los tres niveles educativos como son la básica, media y superior, los cuales han tenido que adaptarse al manejo de plataformas virtuales para continuar con las mismas. En el mismo sentido, se ha dispuesto del teletrabajo para toda actividad que no sea indispensable en la atención de la emergencia sanitaria.</p>	<p>Esto nos deja denotar la importancia del internet fijo para momentos coyunturales como el que estamos viviendo y para el futuro. Es por ello que es necesario establecer el internet fijo como un servicio público domiciliario, ya que de esta manera el servicio se comenzaría a regir con una normativa más desarrollada como la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones". En donde establece toda la normativa en cuanto a servicios públicos domiciliarios y donde se expresan los derechos de los usuarios, la función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos y el régimen de contratos entre otras cosas.</p> <p>Como se puede observar es una ley que se lleva estructurando por más de 26 años, la cual ha presentado mejores resultados en cuanto a la defensa de los derechos de los usuarios que otras normativas.</p> <p>Si bien el internet fijo es un servicio público como lo establece la Ley 1341 de 2009 este no se encuentra categorizado dentro del concepto de domiciliario, pero el cual tiene todas las características para serlo, ya que cuenta con las mismas ventajas del mismo como lo es que se preste en el domicilio, se despliegue de una red que llega hasta la residencia del usuario, la estratificación del mismo, el tipo de contrato entre el usuario y la prestadora del servicio y la relevancia para la vida.</p> <p>Por otro lado, si se categoriza al internet como un servicio público domiciliario quien entraría a realizar la actividad de inspección, vigilancia y control sería la Superintendencia de Servicios Públicos, la cual es una entidad que solo tiene a su cargo la actividad de los servicios públicos domiciliarios, esto hace que se especialice en este tipo de servicios, lo que ayudaría a que el internet fijo tenga un ente de control más especializado y no la Superintendencia de Industria y Comercio, que abarca muchos más servicios y no garantiza un servicio especializado con respecto del usuario de un servicio domiciliario.</p> <p>Así mismo los servicios públicos conllevan una función social como lo expone el artículo 11 de la misma Ley 142 de 2019, lo cual nutriría sustancialmente el servicio de internet fijo siendo los siguientes:</p> <p><i>"11.1. Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.</i></p> <p><i>11.2. Abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la</i></p>

competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia.

11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.

11.4. Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.

11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.

11.6. Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que presten servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.

11.7. Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos.

11.8. Informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones."

Como se puede apreciar, el enfoque social que tienen los servicios públicos domiciliarios es mucho mayor al que presenta la regulación por la que se rige el internet hoy en día, teniendo como preceptos dentro de su marco la eficiencia y cobertura que tanto hace falta en este servicio el cual se ha convertido de vital importancia.

A manera de conclusión, se puede apreciar la necesidad de que el internet fijo sea un servicio público domiciliario, ya que cuenta con las mismas características del mismo, además, si se incorpora en la Ley 142 de 1994 contará con una normativa más desarrollada y establecida.

De igual manera quien comenzaría a aplicar la vigilancia e inspección sería la Superintendencia de Servicios Públicos, la cual es un ente más especializado que puede atender en la misma línea los requerimientos de los usuarios, logrando también descongestionar a la Superintendencia de Industria y Comercio la cual

atiende múltiples requerimientos.

Por último, el enfoque social que maneja la Ley 142 de 1994 donde el usuario cuenta con más derechos sobre el servicio debido a su carácter de esencialidad.

**5. Fundamento jurídico.**

Como fundamento jurídico se tiene a nivel constitucional los que dicta el capítulo 5 de la Constitución Política de Colombia que titula "De la finalidad social del estado y de los servicios públicos", el cual se compone de 5 artículos donde se resalta el Artículo 366, que dice lo siguiente:

"Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."

Mediante este proyecto de ley se ayuda a desarrollar este mandato constitucional, donde se establece que el Estado debe propender por el desarrollo de las necesidades básicas insatisfechas, tales como como salud y educación, las cuales desde el internet se puede contribuir al fortalecimiento mediante la categorización de un servicio público domiciliario.

En el mismo sentido el Artículo 367:

"Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos".

"Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación".

"La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas".

Como se observa el estatus de servicio público domiciliario ayudaría al desarrollo

del servicio de internet fijo, ya que el gobierno podrá establecer las condiciones de su prestación.

**6. Cuadro de Modificaciones**

PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA LEY 142 DE 1994		
Ley actual	Proyecto de ley propuesto	Consideraciones
<p><b>Artículo 1°.</b> Ámbito de aplicación de la ley. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Ámbito de aplicación de la ley. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada, la telefonía local móvil en el sector rural e <u>internet fijo</u>; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros Servicios previstos en normas especiales de esta Ley.</p>	<p>Se modifica el artículo para incorporar al Internet fijo como un servicio público domiciliarios.</p>

Artículo 14°. Numeral 14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se definen en este capítulo.	Artículo 14°. Numeral 14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, distribución de gas combustible e <u>internet fijo</u> , tal como se definen en este capítulo	Se modifica el artículo para incorporar al Internet fijo como un servicio público domiciliarios.
	<p>Adiciónese un nuevo numeral al artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el cual será el siguiente:</p> <p>"Nuevo numeral. Servicio público domiciliario de internet fijo. Es el servicio básico de internet fijo, uno de cuyos objetos es la conexión permanente los datos de internet a través de red de Fibra óptica, coaxial, o similares con ancho de banda. Exceptuase el internet móvil celular, la cual se registrará, en todos sus aspectos por la Ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyen."</p>	<p>Se adiciona un nuevo numeral al artículo 14 para incorporar la definición de lo que es el servicio público domiciliario de internet fijo.</p>

**7. Antecedentes.**

Con respecto a los antecedentes tenemos varios proyectos de ley y acto legislativos con un espíritu similar o que buscan regular el mismo servicio, como son los siguientes:

PROYECTO	TITULO	TRAMITE
Proyecto de acto legislativo 165 de 2019 Cámara	Por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Archivado por vencimiento de términos
Proyecto de ley 83 de 2019 Cámara	"Por medio del cual se crea el mínimo básico de internet gratuito.	Archivado en debate
Proyecto de ley 05 de 2011 Senado y 128 de 2011 Cámara	"Por el cual se constituye el acceso a Internet como derecho fundamental, se modifica el artículo 20 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Archivado en debate
Proyecto de ley 149 de 2010 Senado	"Por la cual se modifica y adiciona la Ley 1341 de 2009 y se garantiza el acceso público a Internet.	Archivado por transito legislativo
Proyecto de ley 104 de 1999	Por el cual se regula las comunicaciones vía Internet y mediante el uso de fax que se realicen desde lugares habilitados para brindar al público esos servicios."	Retirado por el autor

**8. Conflicto de interés**

Para este proyecto de ley, tendrá conflicto de interés todo congresista que tenga vínculos o haya recibido recursos monetarios o humanos para la campaña por parte de una empresa prestadora del servicio de internet fijo, o que un pariente hasta segundo grado de consanguinidad tenga una vinculación directa con una empresa

que preste dicho servicio.

**9. Impacto fiscal**

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

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general así como de promover el derecho a la educación. Además se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Es de señalar que de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

*"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público."*

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

*"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley*

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

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

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

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

*"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones*

*de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo."* (Sentencia C-315 de 2008).

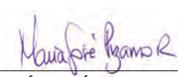
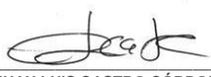
Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito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

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

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Por lo anteriormente señalado, se concluye que el Gobierno debe cumplir con el contenido del presente proyecto de ley, el cual en todo caso, no plantea erogación significativa alguna de presupuesto, no acarrea gastos que impacten profundamente las finanzas del gobierno nacional y puede redundar en mayores beneficios para la sociedad y el Estado en general.

De los honorables Congresistas

 <b>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b> Representante a la Cámara Coalición Lista de la Decencia	 <b>CÉSAR PACHÓN ACHURY</b> Representante a la Cámara Partido Mais
 <b>WILMER LEAL PÉREZ</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde
 <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>IVÁN MARULANDA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde
 <b>IVÁN CEPEDA CASTRO</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 <b>DAVID RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara Coalición Decentes
 <b>GUSTAVO PETRO URREGO</b> Senador de la República Colombia Humana	 <b>CARLOS CARREÑO MARÍN</b> Representante a la Cámara Partido Comunes
 <b>JORGÉ EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde	 <b>FELICIANO VALENCIA MEDINA</b> Senador de la República Partido MAIS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2021  
CÁMARA**

*por medio del cual se adicionan unas disposiciones a los artículos 373 y 388 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso-, y se crea un incidente de reparación integral en favor del cónyuge inocente por la causal de divorcio de ultrajes, tratos crueles y maltratamientos de obra.*

El Congreso de la República

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** Establecer una habilitación normativa que permita a los jueces, en los procesos de divorcio y de cesación de efectos civiles de matrimonio religioso, disponer la apertura de un incidente de reparación integral cuando se da por demostrada la causal de ultrajes, tratos crueles y los maltratamientos de obra consagrada en el numeral 3° del artículo 154 de Código Civil, siempre que de conformidad con los hechos y pruebas, resulte procedente la apertura del mismo en favor de cualquiera de los cónyuges, evitando la revictimización de la parte que considere tener derecho a ser indemnizada o reparada. La autoridad judicial deberá garantizar el restablecimiento de derechos del cónyuge inocente.

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el numeral 6° del artículo 373 de la ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

6. Para los efectos del numeral 4 del artículo 388, una vez presentados los alegatos de las partes, el Juez anunciará el sentido del fallo de forma oral, con una breve exposición de sus fundamentos, oportunidad en la que procederá el trámite especial del incidente de reparación integral el cual concluirá con la respectiva sentencia.

**ARTÍCULO 3°.** Adiciónese un numeral al artículo 373 de la ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

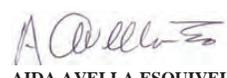
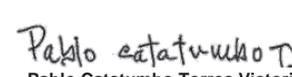
7. La audiencia se registrará como lo dispone el artículo 107.

**ARTÍCULO 4°.** Adiciónese un numeral al artículo 388 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

4. Cuando la causal de divorcio que se demande corresponda al numeral 3° del artículo 154 del Código Civil, el juez en el desarrollo de la audiencia del artículo 373 anunciará el sentido del fallo, a efectos de que a petición de parte se promueva incidente de reparación integral en el que garantizando las reglas propias de la responsabilidad civil con las particularidades que demande el caso, se repare a la víctima de manera integral.

El incidente deberá tramitarse de conformidad con las disposiciones generales establecidas en esta Ley. En todo caso, se tendrán en cuenta todos los hechos y medios probatorios obtenidos legalmente al interior del proceso principal con la finalidad de que no exista revictimización.

**ARTÍCULO 5°.** Adiciónese un párrafo al artículo 388 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

 <b>JAIRO REINALDO CALÁ SUÁREZ</b> Representante a la Cámara. Partido Comunes.	 <b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b> Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica
 <b>JULIÁN GALLO CUBILLOS</b> Senador de la República Partido comunes	 <b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b> Senador de la República Partido Comunes
 <b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes	

**Parágrafo:** El juez analizará en cada caso si de conformidad con los hechos y pruebas, resulta procedente la apertura del incidente de reparación integral en favor de cualquiera de los cónyuges.

**ARTÍCULO 6°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

 <p><b>FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN</b> Representante a la Cámara Departamento del Cauca</p>	 <p><b>JEZMI LIZETH BARRAZA A</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>
 <p><b>Milton Hugo Angulo Viveros</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca</p>	 <p><b>JHON ARLEY MURILLO B.</b> Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro</p>

 <p><b>VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b> Representante a la Cámara Departamento de Santander</p>	
--	--

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2021 Cámara**

*"Por medio del cual se adicionan unas disposiciones a los artículos 373 y 388 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso-, y se crea un incidente de reparación integral en favor del cónyuge inocente por la causal de divorcio de ultrajes, tratos crueles y maltratamientos de obra".*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

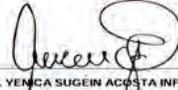
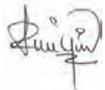
**1. Objeto del Proyecto de Ley**

El presente proyecto de Ley tiene como finalidad establecer de forma expresa una habilitación normativa que permita a los jueces, en procesos de cesación de efectos civiles de matrimonio religioso y/o divorcio, disponer -previo a la sentencia-, la apertura de un incidente de reparación integral cuando se da por demostrada la causal de ultrajes, trato cruel y los maltratamientos de obra consagrada en el numeral 3 del artículo 154 de Código Civil, siempre que de conformidad con los hechos y pruebas, resulte procedente la apertura del mismo en favor de cualquiera de los cónyuges.

Lo anterior, de conformidad con las disposiciones generales sobre incidentes establecidas en la Ley 1564 de 2012; y teniendo en cuenta todos los hechos y medios probatorios obtenidos legalmente al interior del proceso principal con la finalidad de que no exista revictimización.

**2. Regulación normativa matrimonio - divorcio en Colombia**

El matrimonio es una institución jurídica regulada ampliamente por la normativa colombiana en el Código Civil, en la Ley 25 de 1992 y en el Código General de

 <p><b>HR. YENCIA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara Departamento del Amazonas</p>	 <p><b>FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ</b> Senador de la República</p>
 <p><b>Hernán Humberto Garzón R.</b> Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca</p>	 <p><b>HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara por Boyacá</p>
 <p><b>MARGARITA MARÍA RESTREPO</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>	 <p><b>AMANDA ROCÍO GONZALEZ</b> Senadora de la República</p>
 <p><b>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Quindío.</p>	 <p><b>DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ</b> Representante a la Cámara Partidos Comunes</p>

Proceso. Así pues, tenemos que el Código Civil en el artículo 113 define el matrimonio de la siguiente forma:

**"ARTICULO 113.** El matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, de procrear y de auxiliarse mutuamente".

Posteriormente, el Código Civil aborda diferentes temáticas concernientes al matrimonio tales como el consentimiento y la capacidad de las partes, los actos anteriores a la celebración del contrato de matrimonio, los referentes a la celebración de este, los efectos de la celebración del contrato, entre otros.

Ahora bien, el divorcio es la vía legal instituida en el ordenamiento jurídico que tiene como finalidad disolver el vínculo matrimonial. En el artículo 154 del Código Civil –modificado por la Ley 25 de 1992- se establecen las causales por las cuales se puede dar el divorcio:

**"ARTICULO 154. CAUSALES DE DIVORCIO.** Son causales de divorcio:

1. Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges.
2. El grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges de los deberes que la ley les impone como tales y como padres.
3. Los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra.
4. La embriaguez habitual de uno de los cónyuges.
5. El uso habitual de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica.
6. Toda enfermedad o anomalía grave e incurable, física o síquica, de uno de los cónyuges, que ponga en peligro la salud mental o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial.
7. Toda conducta de uno de los cónyuges tendientes a corromper o pervertir al otro, a un descendiente, o a personas que estén a su cuidado y convivan bajo el mismo techo.
8. La separación de cuerpos, judicial o, de hecho, que haya perdurado por más de dos años.
9. El consentimiento de ambos cónyuges manifestado ante juez competente y reconocido por éste mediante sentencia." (Subrayado fuera del texto)

Las anteriores son las causales taxativas que puede alegar uno de los cónyuges ante un juez que se quiere divorciar de su pareja porque ella ha incumplido alguna o algunas de estas causas legales que contempla la ley.

Por otro lado, resulta relevante señalar la regulación del Código General del Proceso con relación al divorcio:

**“ARTÍCULO 388. DIVORCIO.** En el proceso de divorcio y de cesación de efectos civiles de matrimonio religioso son partes únicamente los cónyuges, pero si estos fueren menores de edad, podrán también intervenir sus padres. El Ministerio Público será citado en interés de los hijos y se observarán las siguientes reglas:

1. El juez declarará terminado el proceso por desistimiento presentado por los cónyuges o sus apoderados. Si seriere durante la audiencia, bastará la manifestación verbal de ambos.

2. Copia de la sentencia que decreta el divorcio se enviará al respectivo funcionario del estado civil para su inscripción en el folio de matrimonio y en el de nacimiento de cada uno de los cónyuges.

El Juez dictará sentencia de plano si las partes llegaren a un acuerdo, siempre que este se encuentre ajustado al derecho sustancial.

3. La muerte de uno de los cónyuges o la reconciliación ocurridas durante el proceso, ponen fin a este. El divorcio podrá ser demandado nuevamente por causa que sobrevenga a la reconciliación.

**PARÁGRAFO.** A los procesos de separación de cuerpos de matrimonio civil o religioso se aplicarán, en lo pertinente, las normas del presente artículo.

Después de ejecutoriada la sentencia, si los cónyuges de común acuerdo solicitan que se ponga fin a la separación, el juez de plano dictará la sentencia respectiva.”

**“ARTÍCULO 389. CONTENIDO DE LA SENTENCIA DE NULIDAD O DE DIVORCIO.** La sentencia que decreta la nulidad del matrimonio civil, el divorcio o la cesación de efectos civiles de matrimonio católico dispondrá:

1. A quién corresponde el cuidado de los hijos.
2. La proporción en que los cónyuges deben contribuir a los gastos de crianza, educación y establecimiento de los hijos comunes, de acuerdo con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 257 del Código Civil.
3. El monto de la pensión alimentaria que uno de los cónyuges deba al otro, si fuere el caso.
4. A quién corresponde la patria potestad sobre los hijos no emancipados, cuando la causa del divorcio determine suspensión o pérdida de la misma, o si los hijos deben quedar bajo guarda.
5. La condena al pago de los perjuicios a cargo del cónyuge que por su culpa hubiere dado lugar a la nulidad del vínculo, a favor del otro, si este lo hubiere solicitado.

6. El envío de copia de las piezas conducentes del proceso a la autoridad competente, para que investigue los delitos que hayan podido cometerse por los cónyuges o por terceros al celebrarse el matrimonio, si antes no lo hubiere ordenado”.

**3. Causal tercera de divorcio: Los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra**

“La violencia contra la mujer es un fenómeno que suele estar relacionado con diversas causas “sociales, culturales, económicas, religiosas, étnicas, históricas y políticas, que opera en conjunto o aisladamente en desmedro de la dignidad” humana, y que afecta los derechos de un número gravemente significativo de seres humanos. Así, se ha identificado que la violencia contra la mujer es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”, que conduce a perpetuar la discriminación contra ésta y a obstaculizar su pleno desarrollo”.<sup>1</sup>

Frente a la violencia doméstica o intrafamiliar resulta importante señalar que es “aquella que se propicia por el daño físico, emocional, sexual, psicológico o económico que se causa entre los miembros de la familia y al interior de la unidad doméstica. Esta se puede dar por acción u omisión de cualquier miembro de la familia”.<sup>2</sup>

Ahora bien, con relación a la causal tercera de divorcio: ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra, (...) “Dice la doctrina que ultraje comprende hechos, escritos, palabras, señas, actitudes, poses, y todo lo que hiera la justa sensibilidad del cónyuge, que vulnere su honor, buen nombre, dignidad y le cause vejamen. Trato Cruel, es el sufrimiento moral o síquico, es causar con comportamiento malintencionado, sufrimiento moral, con sevicia y violencia. Maltrato de obra, es toda agresión física, como lesiones personales.

Como los comportamientos están redactados en plural, hay claridad en el sentido de que no es necesario que ocurran todos los comportamientos o varios de ellos, para ser tipificada, basta uno solo. Esta es una causal genérica, porque todas las demás encuadran en ella.”<sup>3</sup>

La protección de los cónyuges contra cualquier tipo de violencia y particularmente contra la violencia intrafamiliar encuentra su fundamento en la Constitución Política de Colombia, en los siguientes artículos:

**“ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional. (15 de diciembre de 2014) Sentencia T-967. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]  
<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional. (15 de diciembre de 2014) Sentencia T-967. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]  
<sup>3</sup> El divorcio en Colombia / Tullia Barrozo Osorio, Esperanza Álvarez. – Cartagena: Universidad Libre, 2009.

derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Subrayado fuera del texto)

**“ARTICULO 42.** La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.

La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley (...).” (Subrayado fuera del texto)

**“ARTICULO 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. (Subrayado fuera del texto)

**4. Jurisprudencia relevante: Sentencia SU-080 de 2020 de la Corte Constitucional**

**a) Contexto**

Esta sentencia emitida por la Corte Constitucional se da dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por las Salas de Casación Civil y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancia respectivamente, al interior de la acción de tutela que presentó la señora Stella Conto Díaz del Castillo contra la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

La accionante asegura que en la sentencia de segunda instancia (Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá) en el trámite de la cesación de efectos civiles de matrimonio católico, se concretaron los defectos sustantivo y fáctico pues, a pesar de haberse encontrado como culpable al demandado en el proceso de cesación de efectos civiles de matrimonio católico, entre otras, por configurarse la causal 3ª del artículo 154 del Código Civil, se concluyó que éste no debía ser condenado a pagar una cuota alimentaria, al contar la demandante con capacidad económica suficiente para subsistir.

A su juicio, ese entendimiento desconoce no solo la violencia de la que fue víctima a lo largo de muchos años, sino que, además extiende a modo de discriminación la violencia al aparato Estatal, pues se trata de una decisión en su concepto “mayormente discriminatoria”. Por ello solicitó al juez constitucional se “...ampare su derecho fundamental a ser resarcida en los términos del literal g) del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará...” y, en consecuencia, “se disponga la reparación de perjuicios prevista en el numeral 4ª del artículo 411 del Código Civil, bajo la forma de prestación alimentaria periódica...”.

**b) Problema jurídico**

Uno de los dos problemas jurídicos que resuelve la Corte Constitucional y que resulta relevante para la exposición de motivos de esta iniciativa, está encaminado a esclarecer si en un proceso de cesación de efectos civiles de matrimonio católico o en un divorcio, cuando se da por demostrada la causal de ultrajes, trato cruel y los maltratamientos de obra, esto es, violencia intrafamiliar, debe el juez de familia pronunciarse sobre la posibilidad de ordenar la reparación efectiva, dado que conforme a la Convención de Belém Do Pará, “la mujer objeto de violencia debe tener acceso efectivo al resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces” en concordancia con el art. 42-6 de la Constitución que prescribe que “cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”.

**c) Consideraciones relevantes de la Corte Constitucional**

**Instrumentos internacionales de protección en materia de violencia contra la mujer**

Se destaca la Convención de Belém do Pará, la cual se ratificó por Colombia por medio de la Ley 248 de 1995. En su preámbulo, los Estados parte, hicieron una serie de manifestaciones todas ellas de absoluta relevancia para comprender el contexto, el propósito y el contenido de la convención. Allí se entiende que la violencia contra mujer comprende “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” y describe tres tipos de violencia, la violencia física, la violencia sexual y la violencia psicológica; y visibiliza tres ámbitos donde se manifiesta esta violencia así: i) en la vida privada cuando la violencia se ejerce dentro de la familia, la unidad doméstica o en

<p>cualquier otra relación interpersonal, aun cuando el agresor ya no viva con la víctima; ii) en la vida pública cuando la violencia es ejercida por cualquier persona, ya sea que esta se lleve a cabo en la comunidad, en el lugar de trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar y finalmente, iii) la violencia perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.</p> <p>En el artículo 7 de dicha Convención se consagran las obligaciones a las que los Estados Parte se comprometieron. Para el caso en concreto resulta importante resaltar:</p> <p>“a) (...)</p> <p>c) <u>Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;</u></p> <p>d) (...)</p> <p><u>g) Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y (...).”</u></p> <p>Por otro lado, sobre la aplicación de éste y los demás instrumentos internacionales que vinculan a Colombia sobre la materia, la Corte IDH ha recordado en términos generales que la efectividad de los instrumentos judiciales “significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”.</p> <p><b>Reparación integral de las víctimas como un imperativo para la protección efectiva de sus derechos</b></p> <p>La Comisión IDH ha establecido el concepto de reparaciones, desde una perspectiva de género, debe ser abordado desde una doble mirada:</p> <p>“a. Desde la perspectiva del Estado, la reparación es la oportunidad de brindar seguridad y justicia a la víctima para que esta recupere la credibilidad en el sistema y la sociedad. Además, debe adoptar medidas con el fin de lograr la no repetición de los hechos.</p> <p>b. Desde la perspectiva de la víctima, la reparación se refleja en los esfuerzos que desarrolle el Estado y la sociedad para remediar el daño que ha sufrido. Siempre existirá una subjetividad en la valoración de las medidas de reparación para la víctima y es una obligación del Estado respetar y valorar esta subjetividad para asegurar la reparación. Es por ello fundamental la participación de la víctima. De esta manera se conoce cuáles son las necesidades y percepciones de la víctima en relación a la reparación que esperan.”</p> <p>De igual forma, la guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer de la OEA y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará, al estudiar el</p>	<p>literal g) del artículo 7º del referido instrumento, <u>se reconoce que no es suficiente el acceso a la justicia que castigue al agresor, sino que la reparación integral es un mecanismo necesario para el restablecimiento de los derechos de las mujeres víctimas de violencia.</u></p> <p>Adicionalmente, la Corte señala que el acceso efectivo a la justicia que lleve a la sanción del agresor, cuando corresponda, ya es en sí un medio de reparación para la víctima, pero la compensación a la víctima por el daño causado es necesario para el restablecimiento de sus derechos. Dicho de otro modo, poder visibilizar cada caso de violencia y obtener la atención y trámite de una autoridad, para luego obtener una sentencia, es ya un fragmento de la reparación, pues, la decisión reafirma el pacto constitucional, resignifica a la mujer víctima como ciudadana igual en dignidad y derechos, pero además le abre paso para ser reparada de muchas otras formas -entre ellas, la económica-.</p> <p><b>Responsabilidad civil al interior de las relaciones familiares</b></p> <p>En primer lugar la Corte señala que la responsabilidad civil, surge como respuesta a la existencia de un daño, definido este como “...<u>toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátese de derechos pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar jurídicamente, es objeto de reparación si los otros requisitos de responsabilidad civil –imputación y fundamento del deber de reparar- se encuentran reunidos.</u>”</p> <p>Posteriormente, afirma que la aplicación del denominado derecho de daños al interior de las relaciones familiares, es un tema que la doctrina no ha abordado de forma unánime y se han planteado dos posturas al respecto: la primera denominada “doctrina negatoria”, que no reconoce dicha posibilidad bajo el argumento de que la declaratoria de responsabilidad civil y la consecuente reparación o compensación, genera en la familia, contrario a la búsqueda de su unidad, una ruptura o distanciamiento de lazos, siendo por éste un escenario libre de intervención del Estado; y la segunda postura, que es la que consideramos acertada y relevante para los fines de esta iniciativa. <u>Esta postura, no solo reconoce que la familia es un escenario posible de la ocurrencia de toda suerte de daños, sino que, de forma especial, ataca el hecho de impedir a uno o a algunos de sus miembros, el derecho a ser reparados, resarcidos o compensados, por otro, cuando se cumplen los presupuestos de la responsabilidad civil en términos generales, pues ello haría de la familia un escenario impermeable a las reglas de derecho y por lo tanto, se propiciaría un terreno apto para la tiranía y el desconocimiento de los derechos fundamentales de sus integrantes.</u></p> <p>En consecuencia, afirma la Corte que <u>resulta totalmente factible la aplicación de las reglas de la responsabilidad civil a este tipo de relaciones; y señala “...es evidente que la protección que proporcionan las reglas de responsabilidad civil no pueden negarse porque la víctima y la persona responsable sean vinculados</u></p>
<p><u>por lazos familiares. Encaja perfectamente la reflexión anterior acerca de la superación actual de un concepto de familia-comunidad y la transición hacia otro, en el que la familia asegura el desarrollo armónico de la personalidad de sus miembros y en los que estos ejercitan sus derechos fundamentales y defienden sus intereses frente, incluso, a un interés del grupo familiar. Es más, la familia es el ámbito de mayor vulnerabilidad de la persona al exponerse en su seno a los intereses más básicos y personales de la víctima”.</u></p> <p>Por otro lado, se expone como uno de los fundamentos de la responsabilidad civil en las relaciones de familia los incisos 4 y 6 del artículo 42 de la Constitución Política, los cuales disponen: “...<u>las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes” y “cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”.</u></p> <p>Asimismo, se expone que conforme con los fines esenciales del Estado el ordenamiento jurídico colombiano debe garantizar a la totalidad de los asociados, el poder acceder a la administración de justicia, para de esa manera lograr la protección de sus derechos fundamentales. En efecto, el sufrimiento de daños, agresiones y, en general, el desconocimiento de los derechos que la Carta reconoce, obliga por consecuencia la consagración de acciones y remedios accesibles y eficaces para el logro de la reparación justa, en plazos razonables.</p> <p>Por otro lado, con relación a los daños que tienen origen en comportamientos de violencia intrafamiliar, la Corte reconoce que estos sí merecen un especial entendimiento, no solo por parte del legislador, sino, de los operadores jurídicos; todo esto en razón de <i>i</i>) la aplicación del parámetro constitucional, <i>ii</i>) la exigencia del derecho internacional y <i>iii</i>) el alcance que posee retirar el velo de “impermeabilidad” o “inmunidad familiar”.</p> <p>Finalmente, entiende la Sala Plena que el resarcimiento, reparación o compensación de un daño, no se encuentra ocluido, limitado o incluso negado, porque la fuente del daño comparta con el afectado, un espacio geográfico determinado -el hogar- o porque existan lazos familiares. Al contrario, es posible asentar con firmeza, que los daños que al interior del núcleo familiar se concreten, originados en la violencia intrafamiliar, obligan la actuación firme del Estado para su sanción y prevención, y en lo que dice relación con el derecho de familia, <u>es imperativo el consagrar acciones judiciales que posibiliten su efectiva reparación, pues, de nada sirve que normas superiores (para el caso, la Convención de Belem do Pará y el art. 42-6º C. Pol.) abran paso a la posibilidad de tasar reparaciones con ocasión de los daños que la violencia intrafamiliar genere, si a su vez no se consagran las soluciones que posibiliten su materialización.</u></p> <p><b>Proceso de cesación de efectos civiles de matrimonio católico o de divorcio y la ausencia de un mecanismo justo y eficaz para procurar la reparación de daños generados por materialización de la causal de los</b></p>	<p><b>ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra (art. 42.6 Constitucional y artículo 7 literal g de la Convención Belén Do Pará)</b></p> <p>La Corte comienza planteando que en los procesos de la jurisdicción de familia en la vigencia del Código de Procedimiento Civil no se tenía establecido por el legislador un momento especial dentro del trámite que habilitara al juez o las partes para que seguida de la declaratoria de la causal de ultrajes, trato cruel y los maltratamientos de obra, se pudiera solicitar una medida de reparación integral del daño sufrido, <u>pero señala que las normas del bloque de constitucionalidad y el art. 42 constitucional sí se hallaban vigentes como soportes sustantivos de una eventual condena por violencia doméstica.</u></p> <p>Actualmente, en vigencia del artículo 281 del Código General del Proceso, la Corte manifiesta que, si puede vislumbrarse la existencia de una vía procesal para ello, pero que el tono de la norma no es imperativo sino apenas dispositivo; <u>sin embargo, esta norma constituye una puerta que se abre para posibilitar la reparación de la víctima ultrajada.</u> La norma plantea lo siguiente:</p> <p>“<b>ARTÍCULO 281. CONGRUENCIAS.</b> La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.</p> <p>(...)</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> En los asuntos de familia, el juez podrá fallar ultrapetita y extrapetita, cuando sea necesario para brindarle protección adecuada a la pareja, al niño, la niña o adolescente, a la persona con discapacidad mental o de la tercera edad, y prevenir controversias futuras de la misma índole...”.</p> <p>(Subrayado fuera del texto)</p> <p><u>Por otro lado, se afirma que los artículos 427 del Código de Procedimiento Civil y 388 del Código General del Proceso, establecen las reglas que gobiernan el trámite del proceso de divorcio, sin que se prevea de manera específica y directa algún mecanismo para solicitar la reparación de los daños causados en la relación conyugal.</u> Ello es tan claro que la cabeza máxima de la Jurisdicción Civil, en la sentencia de primera instancia del trámite de tutela, indicó que en “<u>las normas reguladoras de los trámites de divorcio y cesación de efectos civiles del matrimonio o por la terminación abrupta de la relación de pareja, no existe un capítulo específico dedicado a la indemnización por menoscabos sufridos”.</u></p> <p><u>Se señala que al margen de dichos procedimientos, es claro que la normatividad civil en vigor consagra la posibilidad de acudir a acciones que declaren la responsabilidad civil: por lo tanto, quien se advierta víctima de un daño inferido por otro, podría acudir a dicho trámite. Tal es una posibilidad que se advirtió por la Corporación de segunda instancia en la acción de tutela. Esto es, que no obstante estar probada la violencia intrafamiliar, en el trámite de cesación de efectos civiles del matrimonio católico, la interesada debería acudir a demostrar los daños en un nuevo proceso, en la misma jurisdicción.</u></p>

Por otro lado, la reparación integral es un tema que ya el legislador colombiano consagró por lo menos desde el año 1998, en la Ley 446, artículo 16. Tal norma dispone:

**"ARTICULO 16. VALORACION DE DAÑOS.** Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales".

Esta regla ha sido utilizada para mostrar que, en la materia de reparación de daños, el principio de congruencia en alguna medida resulta debilitado.

Sobre el punto anterior, la Corte se plantea la siguiente pregunta: **¿Está atado el juez a los límites de la congruencia de su fallo, para pronunciarse sobre el principio de reparación integral en los procesos de responsabilidad civil?**

Al respecto, la Corte Constitucional señala que, en la sentencia del 18 de diciembre de 2012, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia respondió negativamente el interrogante planteado indicando que para darle cumplimiento al principio de reparación integral del daño el juez no está atado a los límites rígidos de congruencia que establece nuestro ordenamiento procesal civil. Sobre el particular la Corte señala:

*"Luego de recordar el contenido del artículo 16 de la ley 446 de 1998, norma que ordena al juez atender el principio de reparación integral y aplicar la equidad a la hora de indemnizar los perjuicios, dice la Corporación que el juez en la sentencia debe tener en cuenta, cuando se trata de daños a la salud, las secuelas producidas durante el trámite del proceso y que sean consecuencia del daño y adoptar las decisiones pertinentes e idóneas para que la víctima quede plenamente resarcida. Incluso, según la Sala, cuando de lo que se trata es que la víctima recupere su salud la indemnización no solamente se puede limitar al pago de una suma de dinero, sino que ella debe buscar la plena recuperación del bienestar. "de suerte que ninguno de los gastos que el juez estime razonables para lograr ese objetivo puede ser tildado de incongruente frente a aquella pretensión hasta tanto no se haya logrado el resarcimiento pleno." Así mismo se lee en la sentencia que "La solicitud de reparación de la salud, por tanto, no impone al juzgador ningún otro límite que no sea la rehabilitación o el recobro integral de la vitalidad. De ahí que aun cuando el actor no haya señalado en su demanda el total de la cuantía del daño -entre otras razones porque en muchos casos de lesiones corporales la duración del proceso de recuperación y el monto de los gastos a futuro son circunstancias imposibles de prever-, el funcionario judicial sí tiene la potestad y el deber de adoptar las medidas que estime indispensables para declarar la tutela jurídica que va envuelta en el objeto de la pretensión, por lo que ello no constituye una decisión inconsonante."*

Finalmente, para la Corte tampoco constituye inconsonancia del fallo que se ordene una forma de reparación distinta de la solicitada en la demanda, toda vez que "según el principio dispositivo, el demandante en un proceso civil tiene derecho a establecer el límite de su pretensión y a reclamar que la reparación se

haga de determinada manera; pero cuando el modo de resarcimiento que plantea es imposible de cumplir, o cuando resulta innecesario e inequitativamente oneroso, o cuando en criterio del juez no es el más adecuado para garantizar la indemnización plena, entonces nada obsta para que el funcionario judicial imponga la forma de reparación que estime más conveniente, sin que ello signifique que esté fallando extra o ultra petita".

Para el caso en concreto se evidencia que además de la Convención de Belém do Pará y el art. 42 Constitucional, el juez de familia poseía al tiempo de los hechos juzgados en la sentencia objeto de acción de tutela, una habilitación normativa para ordenar la reparación por los daños sufridos por la mujer víctima de violencia intrafamiliar, si se demostraba que la misma era constitutiva de daño, sin embargo, en el caso sub iudice se entendió que su actitud congruente no le permitía extravasar el ámbito de los alimentos.

Por otro lado, se afirma que un estudio sistemático de los presupuestos superiores de la Constitución y de los tratados internacionales reconocidos por Colombia y que fueron descritos en esta sentencia, dan cuenta de que, en efecto, una mujer víctima de violencia intrafamiliar, en este caso psicológica, debe ser reparada, y pese a que podría pensarse que el escenario apto para ello sería en un proceso penal o de responsabilidad civil, lo cierto es que, como se dijo, con ello se desconocerían los mandatos del plazo razonable y de no revictimización; pero además se trataría de reparaciones distintas, en tanto la fuente en el primer escenario lo sería el delito, y distinta a esta, al interior del divorcio, la fuente del daño se analizaría a partir de la terminación de la relación dada la culpabilidad del otro cónyuge.

Finalmente, se señala que, al interior de las relaciones familiares, sí pueden presentarse daños, y particularmente cuando se trata de procesos de cesación de efectos civiles del matrimonio, o divorcios en los que resulte probada la causal que se relaciona con la violencia intrafamiliar, es necesario que el juez habilite un análisis en punto de su reparación; esto obedece tal y como se plantea por la doctrina autorizada a una triple motivación:

*"La primera consolidar el principio según el cual no puede quedar impune el daño causado voluntariamente por el hecho de que se haya realizado durante el matrimonio. La segunda, la convicción de que no debe convertirse la institución matrimonial en sitio donde si hiera y se injurie con absoluta gratuidad. La tercera, el entendimiento de que las reparaciones deben ser otorgadas en el marco de los principios generales de la responsabilidad civil que rigen el ordenamiento".*

**5. Pertinencia del Proyecto de Ley**

De acuerdo con lo expuesto, la presente iniciativa tiene como finalidad regular dentro de los trámites de divorcio y cesación de efectos civiles de matrimonio religioso, la posibilidad de que los cónyuges puedan obtener una reparación integral, de conformidad con las reglas de responsabilidad civil cuando se da por demostrada la causal de ultrajes, trato cruel y los maltratos de obra

consagrada en el numeral 3 del artículo 154 de Código Civil, y esta resulte procedente de acuerdo los hechos y pruebas del proceso principal.

Asimismo, se busca garantizar que en los procesos de divorcio y cesación de efectos civiles de matrimonio religioso tramitados por la casual mencionada, los cónyuges puedan acceder a una reparación, por medio de un mecanismo judicial dúctil, expedito, justo y eficaz, que respete los parámetros del debido proceso, el plazo razonable, y sobre todo, la prohibición de revictimización de acuerdo con el análisis sistemático que se haga de los presupuestos superiores de la Constitución y los instrumentos internacionales reconocidos por Colombia.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los instrumentos internacionales y particularmente la Convención de Belém do Pará, exigen de los Estados Parte, la obligación de garantizar el derecho humano de las mujeres a vivir libres de todo tipo de violencia y a erradicarla en todos sus contextos, se reconoce como una obligación el establecimiento de las herramientas necesarias para dicha erradicación, debiendo los Estados parte, establecer mecanismos que permitan a las mujeres víctimas de violencia, tener acceso efectivo a la reparación del daño, debiéndose adoptar además las medidas legislativas para hacer efectiva la totalidad de los contenidos de la convención mencionada.

Se considera entonces, que las garantías consagradas en esta Convención y demás instrumentos internacionales, resultan aplicables tanto para hombres como para mujeres en virtud del principio constitucional de la igualdad, por esa razón, la presente iniciativa regula la posibilidad de apertura del incidente de reparación integral previo a la sentencia en un trámite de divorcio y cesación de efectos civiles de matrimonio religioso para ambos cónyuges.

Como fundamento de lo anterior, tenemos lo señalado por la Corte en la sentencia a la que se hizo alusión afirmando que, *"...tanto en las relaciones sociales, privadas, particulares como familiares, todo daño puede ser reparado; pero además, es claro que al interior del núcleo fundamental de la sociedad que es la familia, cuando quiera que sea demostrada la violencia que un miembro ejerce sobre otro, se abre paso la posibilidad de debatir sobre daños reparables, entendiéndose que dicho ámbito no es impermeable a las reglas del Estado de Derecho, y que en general no es un coto vedado para el ordenamiento civil en general"*.(Subrayado fuera del texto)

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto por la Corte, aunque en la legislación actual existe un proceso ordinario, distinto del proceso de divorcio y cesación de efectos civiles de matrimonio católico, en el que podría ventilarse la pretensión de declaratoria de responsabilidad civil, y la orden de su reparación económica, este acarrea un posible déficit en la satisfacción de la pretensión de reparación integral y una clara revictimización del cónyuge violentado por el desconocimiento del derecho a una decisión judicial dentro de plazos razonables.

Asimismo, como se señala en un apartado de la sentencia "(...) a una mujer, víctima de violencia intrafamiliar, y a quien por tanto se le declare como cónyuge inocente, a más de tener que exponer la totalidad de los malos tratos que haya soportado en un proceso civil de cesación de efectos civiles de matrimonio católico o de divorcio, deberá, nuevamente, recordar y expresar ante otra instancia en un trámite judicial-civil, las mismas circunstancias que demuestren el daño y la respectiva pretensión reparadora. Todo ello va en contra de los parámetros del plazo razonable, propios del debido proceso y genera una evidente revictimización de la mujer violentada."

Por último, con relación al parágrafo que se adiciona al artículo 388 de la Ley 1564 de 2012, es importante señalar que la apertura del incidente de reparación integral en un proceso de divorcio y cesación de efectos civiles de matrimonio religioso cuando la causal que se demande corresponda al numeral 3 del artículo 154 del Código Civil, no es una regla general que deba entenderse de forma absoluta, por el contrario, con la inclusión del parágrafo se busca aclarar que es el juez quien en cada caso debe analizar si de conformidad con los hechos y pruebas, resulta procedente la apertura del incidente de reparación integral a favor de cualquiera de los cónyuges, y a solicitud de parte.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia estudiada señaló:

*"Finalmente, también se tiene planteado por algunos doctrinantes que, dichas reglas no pueden ser absolutas, pero, cuando se trata de daños que tienen origen en actos de violencia intrafamiliar "mucho más allá de las acciones de prevención que incumbe al Estado desplegar o de las sanciones que también en el derecho penal pueden, la imputación de daños no contaría los principios del derecho de familia sino más bien, tienen a otorgar en su justa medida una reparación ante un deber antijurídico, el de no dañar aunque, huelga aclarar, no todo conflicto familiar puede, claro está, generar un daño indemnizable"*.(Subrayado fuera del texto)

Como se dijo entonces, para llevar a cabo tal asunto, resulta indispensable reglar dicho aspecto en los artículos 373 y 388 del Código General del Proceso.

Así las cosas, consideramos oportuna la presentación y aprobación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente establecer de forma expresa una habilitación normativa que permita a los jueces ordenar en este tipo de procesos, la reparación por los daños sufridos por el cónyuge inocente cuando se da por demostrada la causal de ultrajes, trato cruel y los maltratos de obra, esto es, violencia intrafamiliar. Lo anterior, con fundamento en la responsabilidad civil ampliamente regulada en nuestro ordenamiento jurídico.

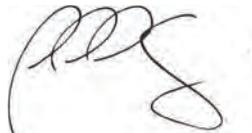
**6. Impacto Fiscal**

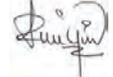
El proyecto de Ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno al ser incorporado al ordenamiento jurídico. De tal manera, que no es procedente la realización de análisis conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

 <b>FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN</b> Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 <b>JEZMI LIZETH BARRAZA A</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 <b>Milton Hugo Angulo Viveros</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca	 <b>JHON ARLEY MURILLO B.</b> Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro
 <b>H.R. VENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	

	<b>FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ</b> Senador de la República
 <b>MARGARITA MARÍA RESTREPO</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>AMANDA ROCÍO GONZALEZ</b> Senadora de la República
 <b>Hernán Humberto Garzón R.</b> Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 <b>HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ MUÑOZ</b> Representante a la Cámara por Boyacá
 <b>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Quindío.	 <b>DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ</b> Representante a la Cámara Partidos Comunes

 <b>VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b> Representante a la Cámara Departamento de Santander	
--	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2021**  
**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, estableciendo con claridad las responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de 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 con la adquisición, instalación, mantenimiento y reparación de 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 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 prestatarias. 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 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 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.

**Artículo 4°. Promulgación y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

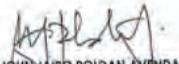
Cordialmente,

  
Alejandro Carlos Chacón Camargo  
Representante a la Cámara

  
Alejandro Vega Pérez  
Representante a la Cámara

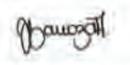
  
VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

  
HÉCTOR VERGARA SIERRA  
Representante a la Cámara

  
JOHN JAIRD ROLDAN AVENDANO  
Representante a la Cámara

  
Edgar Alfonso Gómez Román  
Representante a la Cámara

  
ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Guaviare

  
JEZMI L. BARRAZA ARRAUT  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

  
HENRY FERNANDO CORREAL  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés

  
JOSE LUIS CORREA LOPEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Caldas

  
SILVIO CARRASQUILLA TORRES  
Representante a la Cámara

  
KELYN JOHANA GONZALEZ  
Representante a la Cámara

  
CARLOS JULIO BONILLA  
Representante a la Cámara

  
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Liberal Colombiano

  
ELIZABETH JAY-PANG DIAZ  
Representante a la Cámara  
Departamento Archipiélago de San Andrés,  
Providencia y anta Catalina.

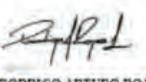
  
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

  
OSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal Cundinamarca

  
JULIÁN PEINADO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

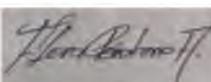
  
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ  
Representante a la Cámara de Antioquia  
Partido Liberal

  
NILTON CÓRDOBA  
Representante a la Cámara

  
RODRIGO ARTURO ROJAS  
Representante a la Cámara

  
CRISANTO PIZO MAZABUEL  
Representante a la Cámara

  
ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

  
FLORA PERDOMO ANDRADE  
Representante a la Cámara

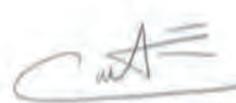
  
JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
Juan Carlos Reinales Agudelo  
Representante a la Cámara

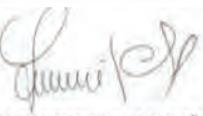
**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Servicios públicos en el Estado Social de Derecho y de la potestad del legislador para regular los asuntos atinentes.**

La Constitución Política de Colombia consagra que "Colombia es un Estado Social de derecho, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (Artículo 1°). Los principales fines del Estado están orientados "a servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución". (Artículo 2°).

Los servicios públicos domiciliarios forman parte de la vida de todos los ciudadanos sin distinción de clase y se consolidan como una obligación del Estado. De allí que la Constitución Política de 1991 establezca que la prestación de los servicios públicos domiciliarios son inherentes a los fines del Estado Social, toda vez que el Estado debe asegurar la prestación

  
CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara

  
LUCIANO GRISALES LONDOÑO  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal Quindío

eficiente para todos sus habitantes en el territorio nacional, manteniendo y garantizando la regulación, el control y la vigilancia en su prestación, ya que estos servicios públicos pueden ser suministrados de forma directa o indirecta por el Estado o a través de comunidades organizadas o por particulares con la capacidad para hacerlo (Artículo 365, Constitución Política).

El artículo 78 de la Carta Política preceptúa, de igual forma, que la Ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Lo anterior permite resaltar que el Estado es el garante frente a la prestación de servicios públicos y encomienda a la ley su estructuración para determinar las formas precisas de control de cada uno de ellos<sup>1</sup>. (Arias, 2008: 77).

La Honorable Corte Constitucional ha indicado con meridiana claridad que el contenido social de los fines del Estado se materializan en el marco de los servicios públicos. Apelando a la lúcida argumentación jurisprudencial del alto tribunal constitucional, observemos la siguiente cita:

*“El contenido social de los fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas esenciales de las personas. Por lo tanto, “la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc.”*

**Honorable Corte Constitucional. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Sentencia C-389/02**

Del trasunto jurisprudencial anterior se tiene que existe un estrecho vínculo entre la prestación de servicios públicos domiciliarios y la materialización de garantías y derechos fundamentales. En tal sentido, adquiere relevancia jurídico constitucional el objeto del presente Proyecto de Ley, conoquiera que al determinar que **los medidores o contadores (instrumentos de Medición de Consumo) hacen parte de los costos requeridos para la operación del servicio a cargo exclusivo de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios**, se garantiza tanto la adecuada medición de consumo como el equilibrio en la carga de un costo que por su naturaleza hace parte de la operación del prestador y no del usuario.

Igual de importante deviene el análisis respecto a la competencia con la que cuenta el legislador de forma exclusiva para introducir modificaciones en el ámbito jurídico y con arreglo a lo dispuesto en el texto superior. Por ejemplo, en la citada sentencia C-389 de 2002 se tiene que según el plexo constitucional es el legislador el que goza de competencias para fijar competencias y responsabilidades respecto de los servicios públicos domiciliarios. Para mayor claridad, observemos la siguiente cita:

*“Por virtud de los artículos 150-23 y 365 de la Carta Política es al legislador al que le corresponde determinar el régimen jurídico de los servicios públicos en general y, de conformidad con el artículo 367 ibidem, fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, así como el régimen tarifario y las entidades competentes para fijar las correspondientes tarifas. De*

<sup>1</sup> Arias García, Fernando (2009). “La consideración de los Servicios Públicos Domiciliarios como actividad económica bajo el clausulado del Estado Social de Derecho” en *Revista de Derecho –PRINCIPIA IURIS–* N°. 10, Editorial Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Boyacá, Colombia.

*la anterior disposición Superior se deduce que no le compete al legislador de manera directa fijar las tarifas por la prestación de los servicios públicos, como lo cree erróneamente el demandante, sino determinar las entidades competentes para fijarlas”.* (Negrilla fuera del texto original)

**Ibidem. Sentencia C-389/02.**

Se colige de la cita jurisprudencial anterior que el legislador tiene la competencia constitucional para establecer el régimen jurídico atinente a los servicios públicos domiciliarios. En este caso específico, la competencia estriba en la determinación de quién debe asumir el costo de los medidores o contadores como parte de la operación a cargo exclusivo del prestador del servicio público domiciliario y no de los usuarios.

**II. Servicios Públicos Domiciliarios de conformidad con la Ley 142 de 1994**

Conceptualmente, la jurisprudencia y algunos autores que han escrito sobre los servicios públicos domiciliarios los han definido como: “aquellas actividades a través de las cuales se satisfacen las necesidades a terceros, por consiguiente, deben someterse a un régimen jurídico especial, no solo para garantizar la protección de los usuarios, sino además para garantizar que estos servicios sean prestados en condiciones de eficiencia y calidad”<sup>2</sup>.

La Ley 142 de 1994 conocida como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, instituye la organización normativa para la prestación de los servicios públicos, unificando criterios a través de la normalización de las empresas prestatarias de los servicios, los contratos de servicios, el régimen tarifario, y la vigilancia y el control en su prestación. (Arias, 2008). Los servicios públicos abordados dentro de la citada ley son acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil. (Artículo 1°)<sup>3</sup>.

De igual forma, en cumplimiento de los preceptos establecidos en la Carta Política del 91, esta Ley pretendió establecer criterios técnicos adecuados para que las empresas que asumieran la prestación de los servicios públicos domiciliarios operen en ambientes de eficiencia y solidaridad.

Así mismo, dentro de la Ley 142 de 1994, se clarificaron los conceptos de suscriptor y usuario. El **Suscriptor** es “la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos”<sup>4</sup>. El **Usuario** es aquella “persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se preste, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor”<sup>5</sup>.

Dentro del presente Proyecto de Ley sólo se abordarán los servicios públicos de Acueducto, Energía Eléctrica y el Gas domiciliario por conexión.

**III. Diagnóstico general de la cantidad de usuarios o suscriptores de los Servicios Públicos Domiciliarios en el país**

ESTRATO	Energía Eléctrica	
	Dic/2019	
Estrato 1	4.243.038	
Estrato 2	4.958.638	
Estrato 3	2.954.915	

<sup>2</sup> Palacios Sanabria, María Teresa (2005). “El derecho al servicio público domiciliario de acueducto”, en *Opinión Jurídica* V. 4 No. 7 citando a Atehortúa Ríos, Carlos (2003; 36) en “Servicios Públicos Domiciliarios”.

<sup>3</sup> Ley 142 de 1994, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>4</sup> Ley 142 de 1994, artículo 14, numeral 31.

<sup>5</sup> Ley 142 de 1994, artículo 14, numeral 33.

Estrato 4	1.040.642
Estrato 5	400.985
Estrato 6	236.308
<b>Total</b>	<b>13.834.526</b>

Se advierte que la revisión de datos que se presenta a continuación se realizó solo con usuarios residenciales (de estratos socioeconómicos 1 al 6).

De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomando como referencia la información reportada por los prestadores al Sistema Único de Información (SUI), el total de usuarios del país con acceso a servicios públicos con corte a diciembre de 2019 son los que se desagregan a continuación:

Cuadro No. 1.

ESTRATO	Acueducto	
	Dic/2019	
Estrato 1 <sup>6</sup>	1.491.917	
Estrato 2	2.634.415	
Estrato 3	2.350.029	
Estrato 4	902.077	
Estrato 5	361.951	
Estrato 6	195.141	
<b>Total</b>	<b>7.935.530</b>	

Fuente: <http://bi.superservicios.gov.co/>

Fuente: <http://bi.superservicios.gov.co/>

Cuadro No. 3.

ESTRATO	Gas Natural	
	Dic/2019	
Estrato 1	2.022.177	
Estrato 2	2.963.110	
Estrato 3	2.030.304	
Estrato 4	736.289	
Estrato 5	249.134	
Estrato 6	156.485	
<b>Total</b>	<b>8.157.499</b>	

Fuente: <http://bi.superservicios.gov.co/>

Al revisar la información de los **suscriptores por servicio público domiciliarios**, se tiene la siguiente caracterización:

**A. Acueducto** de uso residencial tiene **7.935.530** de suscriptores, de los cuales el **52 %** (4.126.332) pertenecen a los **estratos socio- económicos 1, 2**.

**B. Gas natural** cuenta con **8.157.499** de suscriptores, de los cuales el **61%** (4.985.287) pertenecen a los **estratos socio- económicos 1, 2**.

**C. Energía eléctrica** cuenta con **13.834.526** de suscriptores, de los cuales el **67%** (9.201.676) pertenecen a los **estratos socio-económicos 1 y 2**.

**IV. Pretensión de la iniciativa legislativa**

<sup>6</sup> La clasificación de los estratos socioeconómicos es tomada del DNP de su documento ¿Cuántos y cuáles son los estratos en los que se pueden clasificar las viviendas y predios rurales?

Al tener presente las cifras anteriores, se torna evidente 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.

No se desconoce que el Estado ha realizado esfuerzos por garantizar que el acceso a los servicios públicos domiciliarios no esté determinado solo por la capacidad de pago de los consumidores. Los estratos 1, 2 y 3 son beneficiarios de subsidios en los servicios públicos domiciliarios orientados al “consumo básico o de subsistencia”, salvo lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, en el Capítulo III - **De los Subsidios**, en el artículo 99.6 que dispone:

*“99.6. La parte de la tarifa que re eje los costos de administración, **operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario**; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, **la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran**. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de este para el estrato 1”.*

Los estratos 5 y 6 corresponden a estratos altos que albergan a los usuarios con mayores recursos económicos, los cuales deben pagar sobrecostos, reconocido como una contribución sobre el valor de los servicios públicos domiciliarios que consumen. El estrato 4 no es beneficiario de subsidios, ni debe pagar sobrecostos, paga exactamente el valor que la empresa defina como costo de prestación del servicio. (DNP, s. f.).

No obstante, los usuarios y/o suscriptores, sin importar el estrato socioeconómico, deben incurrir en gastos que no deberían ser cobrados por las empresas prestatarias de servicios públicos. De este panorama nace la presente iniciativa legislativa. Garantizar que los consumidores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios no asuman costos que son propios para la prestación del servicio como por ejemplo, **el pago por cambios, suministro, mantenimiento o reparaciones de medidores<sup>7</sup> o contadores** en sus unidades domiciliarias, los cuales deben ser responsabilidad de las empresas prestatarias de servicios públicos. Sin embargo, actualmente en el país, la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos), los Decretos y demás Normas reglamentarias de las Comisiones de Regulación lo permiten y se han venido cobrando desde su promulgación.

**V. Información sobre cambios y costos que asumen usuarios o suscriptores por los Medidores**

Con el propósito de incluir un riguroso análisis en la presente iniciativa legislativa sobre los cambios de medidores o contadores; y, especialmente, con el interés legislativo de conocer el dato oficial de la cantidad de cambios de medidores o contadores por cada servicio público y por estrato socioeconómico, identificando las principales causas técnicas que motivaron a efectuar estos cambios o remplazos y cuáles son los costos promedios en que incurren los usuarios o suscriptores por reparación, mantenimiento o cambio de los medidores cuando son suministrados

<sup>7</sup> De acuerdo con la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en la Resolución 156 de 2011, el medidor es “el dispositivo destinado a la medición o registro del consumo o de las transferencias de energías”, definición que fue tomada de la Resolución de la CREG 108 de 1997 en la cual define al medidor como “el conjunto de dispositivos destinados a la medición o registro del consumo”.

por las empresas prestatarias, se presentó un derecho de petición o solicitud de informes en el marco de lo dispuesto en el artículo 258 de la Ley 5ta de 1992 dirigido a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el día 22 de mayo de 2020.

Sin embargo, la Superintendencia de Servicios Públicos no respondió de fondo la información solicitada. En términos concretos, la entidad indicó:

*“respecto a la información sobre los valores por concepto de cambio de medidores, esta Superintendencia no dispone de la misma y no la vigila en razón a que carece de competencia, toda vez que, las funciones asignadas a esta Entidad, se circunscriben a la inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos, así como al cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetos quienes presten estos servicios o sus actividades complementarias y en consecuencia, sancionar sus violaciones. Es decir que su competencia se desarrolla única y exclusivamente sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, concretamente en cuanto a la ejecución de las actividades propias de la prestación de los servicios”.*

*“Por lo anterior, esta Entidad no cuenta con la información por usted solicitada”<sup>6</sup>.*

Sin importar la limitación en la información suministrada, el propósito de la presente iniciativa legislativa se mantiene incólume en tanto modifica los artículos 90 y 144 de la Ley 142 de 1994 para evitar que se siga cobrando o trasladando el valor de los medidores a los usuarios y/o suscriptores.

**VI. Plazos solicitados por los usuarios para pagar el medidor por estrato socioeconómico y el cobro de intereses**

Con relación al interrogante de plazos solicitados y el cobro de intereses por parte de las empresas prestatarias de servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Comisión de Regulación de Energía y Gas, para los servicios públicos de Energía y Gas, se limitaron a remitirse a la Ley 142 de 1994 y a los artículos 26 y 27 de la Resolución 108 de 1997 de la CREG en los siguientes términos:

**Artículo 26.** Control sobre el funcionamiento de los medidores:

El control sobre el funcionamiento de los medidores se sujetará a las siguientes normas:

*“b. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, no será obligación del usuario o suscriptor cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada, pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar de forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un periodo de facturación, no tome acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor”.* (Subrayado y negrita fuera del texto original).

<sup>6</sup> Respuesta remitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con radicado 20201000457611 del 05 de junio de 2020.

adquiere el medidor se responsabiliza del mismo y asume sus costos, aún cuando debería ser la empresa la que asuma dicho costo y adquiera su propiedad.

Los precios de los servicios públicos en el país están regulados por el Estado. Se supone que las empresas deben ser honestas, éticas y responsables en el proceso de cobro por el servicio prestado. Además, es importante reconocer que la empresa prestataria es quien más se usufructúa de los medidores individuales, porque permite, además de determinar el costo por el servicio prestado, la posibilidad de identificar si un usuario o suscriptor ha realizado acciones ilegales para perjudicar los intereses de la prestadora del servicio.

Por tal motivo, este argumento basado en la posibilidad que brinda la Ley 142 de 1994, demás normas concordantes y reglamentaciones expedidas por las comisiones de regulación debe ser modificado con suma urgencia. La presente iniciativa legislativa pretende modificar esta posibilidad, **ampliando la conceptualización del Cargo Fijo** y del significado de lo que involucra la **Medición** en Colombia como un Estado Social de Derecho.

**VII. Ampliación conceptual que propone el Proyecto de Ley a la Ley de Servicios Públicos**

Actualmente, el artículo 90 de la Ley 142 de 1994 se presenta 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:”

**“(…) 90.2. 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, MEDICIÓN 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 e ciencia. (Negrita, mayúscula y subrayado fuera del texto).”**

Es menester mencionar, que de acuerdo al concepto de Cargo Fijo evidenciado en la Ley 142 del 94, ya se demostraba que estos costos eran necesarios para garantizar la disponibilidad y el suministro permanente del servicio público, independientemente del nivel de uso. Al reconocer esto, se debe entender que desde este rubro cobrado a los usuarios o suscriptores independientemente de su consumo, ya se está contribuyendo al pago del medidor o contador que la empresa prestataria usa para poder realizar toda su actividad comercial del servicio.

De lo anterior se comprende la necesidad de exigir a las empresas prestatarias de los servicios de energía eléctrica, agua potable y gas domiciliario por red, la obligación de asumir la obligación de garantizar oportunamente el funcionamiento y cambio de los medidores o contadores a las unidades domiciliarias de sus suscriptores o usuarios.

Además, los costos de instalación y/o de medición en los domicilios en los que históricamente han tenido que incurrir los usuarios para poder acceder a los servicios públicos domiciliarios en Colombia, no se compadecen con las realidades sociales del país ni de sus habitantes, en especial aquellos en condición de vulnerabilidad social. Los costos tarifarios por el acceso a los servicios públicos domiciliarios para los estratos 1, 2 y 3, pese a estar subsidiados, al incurrir en gastos como el pago de los medidores, así se pacte el pago en 36 cuotas, puede llegar a ser más alto que el mismo costo por el servicio prestado para los estratos 1 y 2.

Ahora bien, con relación a los plazos y el cobro de intereses por servicios complementarios en los servicios públicos de Energía y Gas, el artículo 27 de la citada Resolución de la CREG, permite que las empresas prestatarias, dentro de las condiciones uniformes del contrato, puedan establecer otro tipo de cobros por conceptos de revisión de instalaciones o transformadores, calibración de medidores, y en general, cualquier otro servicio que el suscriptor o usuario pueda contratar con la empresa o tercero. En otras palabras, **“(…) es obligación de las empresas a través del contrato de condiciones uniformes establecer los plazos y la financiación de los medidores”.** Es decir, sí se permite el cobro de intereses por el pago de los medidores.

Con relación al servicio público de Acueducto, la Superintendencia de Servicios Públicos menciona que la normatividad vigente, en especial el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.3.2.3.12, permite la financiación y plazos hasta en un máximo de 36 meses para cubrir los costos del medidor, su instalación, obra civil o remplazo del mismo en caso de daño para las unidades residenciales de los estratos 1, 2 y 3. En otras palabras, el cobro de intereses de financiación por la venta de los medidores no está prohibido por la normatividad y por lo tanto, los prestadores de acueducto los pueden cobrar.

Al revisar con detenimiento la normatividad en la materia, se obliga al usuario o suscriptor a asumir estos costos más los respectivos intereses, por la imposibilidad de la gran mayoría de los usuarios o suscriptores de poder pagar de contado el medidor. En este orden de ideas, mientras la disposición de la Ley brinde esta posibilidad, se permitirá el seguir cobrando a los usuarios o suscriptores por estos conceptos.

Estos cobros generalmente son efectuados en las Facturas de los Servicios Públicos. Para la Superintendencia de Servicios Públicos, tomando como referencia el artículo 14.9 de la Ley 142 de 1994 les permite inferir que **“(…) por estar el cambio de los medidores directamente relacionado con la prestación del servicio, este costo y su financiación puede ser cobrado en la factura, siempre y cuando el suscriptor convenga con el prestador su costo y forma de pago”.** (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto).

Lo más relevante del anterior párrafo es que la Superintendencia reconoce que los medidores están directamente relacionados para garantizar la prestación del servicio y permite inferir que son fundamentales. De allí que su mantenimiento, reparación o cambio deben formar parte de los costos establecidos dentro del Cargo Fijo que asumen los usuarios de los servicios públicos.

Los servicios de Acueducto y de Gas domiciliario por red, contemplan dentro de su estructura tarifaria el cargo fijo y bajo este concepto se involucran actividades orientadas a la facturación periódica, gastos de administración, MEDICIÓN, facturación y recaudo de conformidad a lo reglamentado en la Ley 142 de 1994 en el artículo 90.2. No obstante, se reconoce, de acuerdo a lo manifestado por la CREG, que los usuarios o suscriptores de los estratos socioeconómicos 1 y 2 para el servicio público de gas domiciliario por red, no pagan el costo fijo de acuerdo a su Resolución 186 de 2010. Sin embargo, los costos relacionados con reparación o mantenimiento de su medidor serán asumidos por el usuario final.

De acuerdo con lo anterior, los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural por conexión y acueducto, cobran al usuario o suscriptor de manera directa o indirecta por el proceso de Medición y todo lo que involucra este proceso en los domicilios. La Ley 142 de 1994 consagra en el artículo 144 respecto de los medidores individuales que **“los contratos uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan”.** (Negrita y subrayado fuera del texto original). Este argumento no puede concebirse en un Estado Social de Derecho. Los servicios públicos no pueden entenderse únicamente como un producto de consumo dentro de la variedad que ofrece el mercado. Los servicios públicos son elemento fundamental para brindar mínimos vitales de calidad de vida a los seres humanos. Por tal razón, con la normatividad vigente, especialmente el artículo citado, cuando el suscriptor



En este punto, vale la pena recordar lo expresado por los Magistrados **Alfredo Beltrán Sierra** y **Clara Inés Vargas Hernández** en el salvamento parcial de voto a la Sentencia C-150/03 al expresar que:

**“(…)De manera que en un Estado Social de Derecho, como el que proclama el artículo 1o de la Constitución Política, la prestación de los servicios públicos no queda supeditada a la rentabilidad que ofrezca esa actividad a quien a ella se dedique. No es, en manera alguna, un negocio. Ni puede entenderse que la prestación de los servicios públicos ha de examinarse bajo ese criterio. (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto).**

Por expreso mandato de la Constitución, **los servicios públicos deben asegurarse a todos los habitantes del territorio nacional**, no solo porque así lo dispone el artículo 365 de la Carta, como ya se dijo, sino porque en el ordenamiento constitucional vigente **el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, “son finalidades sociales del Estado”**, conforme a lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución Política, norma que guarda estrecha relación con el artículo 2o del Estatuto Superior, en el cual se asigna, entre otros, como uno de los **finés esenciales del Estado el de garantizar a todos la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución**, lo cual incluye, como es obvio la solución de necesidades básicas como la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable, es decir, lo que resulta indispensable para que el **“bienestar general”** a que alude el artículo 366 de la Constitución, es decir, **“la prosperidad general”** a que se refiere el artículo 2o de la Carta, no sean puramente ilusorios, ni se tomen en el bienestar de algunos o la prosperidad del menor número, sino que, por el contrario, se extienda cada vez a mayor cantidad de colombianos, mediante la prestación eficiente de los servicios públicos para ese efecto, hasta que ellos se presten a todos los habitantes del territorio patrio. (Negrita y subrayado fuera del texto).

**De esta suerte, no es la eficiencia económica, ni la suficiencia financiera lo que ha de tener prioridad para definir el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos**, sino un criterio de carácter social, que propenda por la extensión del servicio, y por su prestación oportuna, aunque para ello sea necesario que el Estado intervenga directamente en esa actividad de interés público, o que, llegado el caso, se asuma parcialmente el costo que demande esa prestación del servicio con cargo a los recursos públicos para que los sectores sociales de menores ingresos tengan derecho a tales servicios pagándolos en proporción a sus menudados recursos económicos. (Negrita y subrayado fuera del texto).

No obstante, el proyecto de ley no pretende de forma arbitraria afectar la eficiencia de la empresa prestataria del servicio público domiciliario. El proyecto contempla un **parágrafo** que permite a las mencionadas empresas no verse afectadas en sus proyecciones financieras ni en su equilibrio económico. Por esto, se contempló el **parágrafo 2** que incluye el **Artículo 2 (por el cual se modifica el artículo 144 de la Ley 142 de 1994)** del presente Proyecto de Ley en los siguientes términos:

**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 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.

**VIII. Marco constitucional, legal y jurisprudencial que soporta el Proyecto de Ley.**

En la Sentencia C-353 de 2006 se encuentran algunos elementos jurisprudenciales que alimentan la presente iniciativa legislativa:



"En efecto, como lo ha considerado esta Corporación, "Pieza central del marco constitucional de la regulación de los servicios públicos es el artículo 334 de la Constitución, inciso primero, que atribuye al Estado la dirección general de la economía, para lo cual habrá de "intervenir, por mandato de la ley, [...] en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". Se trata aquí de una norma objetiva que impone un mandato constitucional a las autoridades públicas, **incluido el Legislador, de intervenir para alcanzar los fines sociales del Estado allí enunciados.** Como norma objetiva dirigida al Estado, *la intervención en la economía no constituye una mera posibilidad de actuación, sino un mandato constitucional cuyo cumplimiento puede ser judicialmente controlado. Este mandato constitucional se refuerza aún más en materia de servicios públicos con el deber de asegurar su prestación eficiente, no a algunos sino a todos los habitantes del territorio nacional* (art. 365 de la C. P.), el deber de dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable (art. 366 de la C. P.), *el deber de garantizar la universalidad en la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios* (arts. 365 y 367 de la C. P.), y los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso que deben caracterizar el régimen tarifario de los servicios públicos (art. 367 de la C. P.). Adicionalmente, la Constitución autoriza a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas para conceder subsidios a las personas de menores ingresos de forma que estas puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubren sus necesidades básicas (art. 368 de la C. P.). (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto original).

De igual forma, vale la pena traer a colación parte del texto del salvamento de voto a la anterior Sentencia C-353 de 2006 del Magistrado Jaime Araujo Rentería en donde expresa que:

"(...)De acuerdo con estos criterios constitucionales, no existe Estado Social de Derecho sin prestación eficiente de servicios públicos para todas las personas, y no solo prestación de estos servicios restringida a aquellas personas que puedan pagarlos (arts. 365 a 370 C. N.)."

"(...)La Constitución también dispone que el régimen tarifario debe ser señalado por la ley y que además de los costos debe tenerse en cuenta la solidaridad y la redistribución de los ingresos. (...) En este sentido, me permito manifestar mi acuerdo con las observaciones expuestas en Sala por el magistrado Humberto Sierra, en cuanto a que si la finalidad del **cargo fijo** es la de mantener la sostenibilidad de la empresa, quiere decir que se trata de una utilidad para la empresa, pues si no lo fuera, deberían entregarse esos recursos a los sectores más pobres, a través de una cuenta especial. A mi juicio, las dificultades que plantea el cargo fijo no se solucionan con señalar que haya tarifas diferenciales, pues el problema reside en que no están de nidos los criterios para determinar el cargo fijo. (Subrayado y negrita fuera del texto)".

En este sentido, me permito igualmente reiterar el cardinal criterio hasta acá esbozado, según el cual, la solidaridad no puede ser entendida en favor de la empresa. **"Por esta razón, se considera que no todos los costos deben ser asumidos por los usuarios sin que las empresas reduzcan alguna vez su tasa de ganancia, puesto que ello contradice claramente los principios constitucionales de un Estado Social de Derecho en que debe basarse el régimen tarifario de**

Calle 10 No 7-50 Capitolio Nacional  
Carrera 7ª N° 8 - 68 Ed. Nuevo del Congreso  
Carrera 8ª N° 121 - 62. Of. Administrativa  
Bogotá D.C. Colombia.

www.camara.gov.co  
twitter@camaracolombia  
Facebook: camaracongresantaria  
PBX 4325100/5101/5102  
Línea Gratuita: 01800012512



los servicios públicos domiciliarios". (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Habida cuenta de lo anterior, se presenta el proyecto de Ley por medio del cual se modifica el Artículo 90 y el Artículo 144 de la Ley de 142 de 1994.

Cordialmente,

\* El Magistrado Jaime Araujo Rentería aclara su de voto en la Sentencia C-075 de 2006 para fortalecer su argumentación.

Calle 10 No 7-50 Capitolio Nacional  
Carrera 7ª N° 8 - 68 Ed. Nuevo del Congreso  
Carrera 8ª N° 121 - 62. Of. Administrativa  
Bogotá D.C. Colombia.

www.camara.gov.co  
twitter@camaracolombia  
Facebook: camaracongresantaria  
PBX 4325100/5101/5102  
Línea Gratuita: 01800012512



- |   |   |
|---|---|
| <br><b>Alejandro Carlos Chacón Camargo</b><br>Representante a la Cámara                       | <br><b>Alejandro Vega Pérez</b><br>Representante a la Cámara                                |
| <br><b>VÍCTOR MANUEL ORTIZ ROJA</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Santander | <br><b>HECTOR VERGARA SIERRA</b><br>Representante a la Cámara                               |
| <br><b>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b><br>Representante a la Cámara                            | <br><b>Edgar Alfonso Gómez Román</b><br>Representante a la Cámara                           |
| <br><b>ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento del Guaviare | <br><b>JEZMIL BARRAZA ARRAUT</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento del Atlántico |
| <br><b>HENRY FERNANDO CORREAL</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento del Vaupés     | <br><b>JOSE LUIS CORREA LOPEZ</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Caldas    |

Calle 10 No 7-50 Capitolio Nacional  
Carrera 7ª N° 8 - 68 Ed. Nuevo del Congreso  
Carrera 8ª N° 121 - 62. Of. Administrativa  
Bogotá D.C. Colombia.

www.camara.gov.co  
twitter@camaracolombia  
Facebook: camaracongresantaria  
PBX 4325100/5101/5102  
Línea Gratuita: 01800012512



- |   |   |
|---|---|
| <br><b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b><br>Representante a la cámara  | <br><b>KELYN JOHANA GONZALEZ</b><br>Representante a la Cámara                       |
| <br><b>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento Archipiélago de San Andrés,<br>Providencia y anta Catalina. | <br><b>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS</b><br>Representante a la Cámara<br>Partido Liberal |
| <br><b>JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ</b><br>Representante a la Cámara de Antioquia<br>Partido Liberal                                       | <br><b>NILTON CORDOBA</b><br>Representante a la Cámara                              |
| <br><b>ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA</b><br>Representante a la Cámara<br>Partido Liberal.  | <br><b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b><br>Representante a la Cámara                       |

Calle 10 No 7-50 Capitolio Nacional  
Carrera 7ª N° 8 - 68 Ed. Nuevo del Congreso  
Carrera 8ª N° 121 - 62. Of. Administrativa  
Bogotá D.C. Colombia.

www.camara.gov.co  
twitter@camaracolombia  
Facebook: camaracongresantaria  
PBX 4325100/5101/5102  
Línea Gratuita: 01800012512



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 60 DE 2021  
CÁMARA**

*por medio del cual se establecen criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, mediante la creación de la Mesa Nacional de Suelos y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Colombia posee un valioso y diverso patrimonio en sus suelos, pues cuenta con once de los doce órdenes de suelos establecidos por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Servicio de Conservación de Recursos Naturales - USDA). Según el Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC, 22 millones de hectáreas tienen vocación agrícola, aunque por subutilización[LMD51], solo 5 millones se destinan para este fin: 4 millones vocación agroforestal y 15 millones vocación ganadera, aunque 34 millones de hectáreas, se destinan para este uso generando problemas de sobreatilización. [LMD52]

En términos de alimentación, en Colombia se producen cada año alrededor de 28,7 millones de toneladas de alimento y aún cuando el 34% de este se desperdicia, las actividades productivas del sector agrícola aportan más del 6.5% del PIB nacional. En cuanto a los servicios ecosistémicos, se cuenta con 49'601.000 hectáreas de bosques de las cuales 2'011.500m3 son para producción y 19.000m3 para exportación.

El suelo es un recurso natural finito y dada su fragilidad gran parte se ha deteriorado como producto de las actividades del hombre. Según el IDEAM, el 12% de nuestros suelos han perdido o visto afectada su calidad y capacidad productiva a causa de la degradación de las tierras y alrededor de 5,4 millones de hectáreas, es decir el 40% del territorio presentan un desgaste de la superficie del suelo (por erosión) causada por factores como la lluvia, el agua de riego, el viento, otros agentes naturales o por actividades humanas. Por este motivo el uso, manejo y conservación del suelo está sujeto a una planificación compleja para garantizar una gestión sostenible en términos ambientales, económicos, sociales y políticos.

El suelo es el capital natural estructural de la vida, es importante como agente activo en los ciclos biogeoquímicos del planeta (ciclos del carbono, nitrógeno, oxígeno, agua, fósforo, azufre, entre otros) y en las funciones y servicios ecosistémicos para los seres humanos ya sea en términos de provisión (producción de comida, forrajes, fibras, madera, medicinas, generación de energía); regulación (climática, inundaciones, deshechos, calidad del agua, enfermedades); servicios culturales (recreación, estética, beneficios espirituales, turismo, valor cultural y conservación del patrimonio

histórico) y servicios de soporte (fotosíntesis, ciclo de nutrientes, formación del suelo).

Los procesos de degradación del suelo a nivel físico, químico y/o biológico afectan su capacidad productiva en el tiempo y comprometen su papel fundamental en las actividades económicas presentes y futuras, ya que varios de estos procesos llegan a ser irreversibles. Además, la alteración y/o modificación en detrimento de los componentes del suelo, debido a sustancias externas, inciden negativamente en la biodiversidad de los agroecosistemas y en la salud humana.

En el sector agropecuario se degradan los ecosistemas por la tala, la quema, el uso inapropiado y el mal manejo de los suelos; así, poco a poco los suelos han perdido su cobertura vegetal y se han empobrecido en materia orgánica. El aumento de la precipitación intensiva, la disminución de la capacidad de almacenamiento de agua por el suelo, los cultivos sin cobertura vegetal, los surcos en el sentido de la pendiente, la excesiva mecanización y el sobrepastoreo son las principales causas de escorrentía y aceleración de procesos erosivos, con la consecuente disminución de la productividad de los suelos, colmatación de cauces, presas y puertos marinos, daño en redes de servicios, vías y puentes, desbordamiento de ríos, pérdidas en cosechas y ganados, inundaciones y colapso de las edificaciones en poblaciones ribereñas; además de la pérdida de vidas humanas, afectando la calidad de vida de los habitantes del territorio e incrementando los niveles de pobreza.

Las diferentes visiones del suelo a lo largo de los años han sido expresadas mediante regulaciones sectorizadas, individuales y parciales. Se han expedido normas sobre el suelo como componente del territorio, como sustrato del desarrollo agrícola (suelo agrícola art 178-180 CNRNR), minero (Ley 685 de 2001), de vivienda (Ley 388 de 1997 y Conpes 3583), de infraestructura o como un bien a ser conservado y protegido. Sin embargo, dichas regulaciones han resultado ambiguas y contradictorias en algunos casos, pues ven al suelo como mero 'recurso natural' que puede ser apropiado y utilizado, muchas veces sin entender las limitaciones necesarias para su uso adecuado y su conservación. La existencia de esta multiplicidad de miradas refleja la variedad de intereses que se tienen con respecto al

suelo, principalmente porque es el sustrato[LMD53] físico donde se desarrollan y concretan las normas y políticas públicas.

La dispersión, falta de coherencia y vacíos en las normas y políticas con relación a la gestión sostenible del suelo, así como la débil coordinación institucional para la formulación y aplicación de dichas normas (debido entre otros aspectos, a la existencia de multitud de entidades con competencia o influencia en la toma de decisiones referentes al suelo y a la falta de comunicación efectiva entre dichas entidades), son aspectos críticos en el proceso de construcción de la Política para la gestión sostenible del suelo. Esto muestra que se hace necesario armonizar normas y fortalecer la institucionalidad referida al tema de suelos para evitar desgaste del Estado y avanzar en la protección de este valioso patrimonio nacional.

Proyectos a nivel nacional como los ejecutados a través del convenio 125 del 2013 entre la Universidad Nacional de Colombia y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), que llevó a la formulación de la Política para la gestión sostenible del suelo (MADS; 2016), así como la "Guía de buenas prácticas para la gestión y uso sostenible del suelo", resultado de una iniciativa entre el MADS y la FAO entre 2017 y 2018, han dado lugar a elementos referenciales básicos que permiten esbozar algunos criterios para la construcción de esta Ley.

OBJETO DE PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene como objetivo establecer criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en un contexto integral en el que confluyan la conservación de la biodiversidad, el agua y el aire, el ordenamiento del territorio y la gestión de riesgos, contribuyendo al desarrollo sostenible y al bienestar de los colombianos y residentes en el país a través de un sistema unificado, en donde converjan la institucionalidad, la participación ciudadana, la planeación y la normatividad, mediante la creación del Servicio Nacional de Suelos y la Mesa Nacional de Suelos.

El presente proyecto se basa en la Política Nacional para la Gestión Integral Ambiental del Suelo (GIAS) formulada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como resultado del convenio de Asociación No. 160 de 2011 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el

IDEAM y el convenio interadministrativo No. 25 de 2013 suscrito entre el MADS y la Universidad Nacional de Colombia: política cuyas estrategias en resumen abarcan los siguientes aspectos

1. Fortalecimiento institucional y armonización de políticas para el uso y manejo sostenible del suelo.
2. Educación, capacitación y sensibilización sobre la importancia del uso y manejo sostenible del suelo.
3. Fortalecimiento de instrumentos de planificación ambiental y sectorial.
4. Monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo.
5. Investigación, innovación y transferencia de tecnología.
6. Preservación, restauración y uso sostenible del suelo.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Política de Colombia establece el marco general para la conservación, uso y acceso a los componentes del ambiente, entre ellos el suelo, otorgando una importancia fundamental al componente ambiental. Dentro de esta, se establece como uno de sus principios la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación y para ello, determina que el Estado colombiano deberá proteger tanto la diversidad como la integridad del ambiente:

*Artículo 79. "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".*

*Artículo 80. "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados..."*

Tal como lo resalta la Corte Constitucional en su sentencia C-192 de 2016, donde menciona que:

*"La Constitución Política de 1991 establece el marco general para el uso del suelo, relacionado con el derecho a gozar de un ambiente sano, igualmente la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, por ello es un deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución."*

Por otra parte, la Ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y le asigna entre sus funciones establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás ministerios y entidades.

Si bien el MADS formula sus políticas en el marco de la Constitución y las leyes, cabe anotar que, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-519/94 ha precisado:

*"El crecimiento y el desarrollo económico implica evidentemente cambios en los ecosistemas físicos. No todo ecosistema se puede conservar intacto en todo lugar. Un bosque se puede agotar en una parte de la vertiente y prosperar en otra parte, cosa que no es censurable si se ha planeado la explotación y se han tenido en cuenta sus efectos sobre las tasas de erosión del suelo, régimen del agua y las pérdidas genéticas (...)"*

De otro lado, el Estado colombiano ha firmado tratados, convenciones y declaraciones sobre protección ambiental, entre los cuales se destacan la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano (1972), la Declaración de Nairobi (2009), la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo (1992), el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992), la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía (1994), la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático (1992) y, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002), donde se ratificaron los compromisos para alcanzar un desarrollo sostenible y la obligación de los Estados de proteger los componentes ambientales, entre los que se encuentra la protección del suelo.

Específicamente la Sexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, llevada a cabo en el año 2002 determinó:

*"...establecer una iniciativa internacional para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica de los suelos como iniciativa intersectorial en el marco del programa de trabajo sobre diversidad biológica agrícola, e invita a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y a otras organizaciones pertinentes, a que faciliten y coordinen esa iniciativa"* (COP 6 decisión VI/5)2.

Es de recordar que, desde el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), se señala que, el uso del suelo debe realizarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos. Adicionalmente, indica que se debe determinar su uso potencial y clasificación según los factores físicos, ecológicos y socioeconómicos de cada región.

Igualmente, en esta norma se señaló que el aprovechamiento del suelo debe efectuarse manteniendo su integridad física y su capacidad productora, lo cual es complementado con el deber de todos los habitantes de colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado del mismo.

Asimismo, el Decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.18.6 establece entre las obligaciones de los propietarios de predios la protección y conservación de suelo. Por su parte, la ley 388 de 1997 establece en su capítulo IV la clasificación del suelo en Colombia.

Finalmente, la Corte Constitucional ha desarrollado la importancia de la protección al medio ambiente en el marco del artículo 79 y demás artículos pertinentes de la Constitución Política, donde habla respecto del deber que le supone al Estado garantizarle un medio ambiente sano a su población considerando aspectos esenciales del mismo como el suelo, bajo el principio del interés general. Así, en la sentencia C-192 de 2016 menciona específicamente que

*"La mayor parte de los problemas sobre los usos del suelo en Colombia, generalmente, se causan por la falta de coordinación en la utilización del mismo por parte de la población, quien, no tienen en cuenta los factores ambientales, por lo que se observa, sobreutilización o subutilización."*

*Dada la relevancia del suelo para mantener las garantías de bienestar en el ambiente humano, debe ser considerado junto a todos sus componentes, funciones y servicios eco sistémicos; sus inter-relaciones de cooperación, coordinación y apoyo con las dimensiones social, ambiental, económica, política y cultural. Todo esto en su conjunto debe traducirse, entre otros propósitos, en políticas y normas acordes al principio de integralidad y a la dinámica social; lo cual, da cuenta de la complejidad en la cual confluyen objetivos y por tanto actores diversos."*

De igual manera, en esta sentencia la Corte hace referencia a una sentencia del Consejo de Estado, mencionando la importancia del uso sostenible del suelo en Colombia en el marco del desarrollo de distintos sectores en el país:

*"En efecto, el Consejo de Estado, determinó que es necesario que los interesados procedan a realizar el trámite correspondiente para el otorgamiento de las licencias ambientales, para que con ello puedan proseguir con el uso campesino que se le estaba dando al suelo ubicado en un área de reserva forestal, siempre y cuando dichas actividades no causen alteraciones y/o la degradación del suelo, es decir, que se deduzca que dichas actividades son compatibles con las finalidades de preservación."*

*Dentro de esta lógica, se precisa que el desarrollo de los sectores agropecuarios, industria y comercio, transporte, salud, vivienda, minero, agua potable y desarrollo urbano depende en gran parte de las políticas públicas relacionadas con el manejo sostenible del suelo y su conservación, junto con los aportes sociales y económicos de todos los actores que intervienen en el manejo del suelo, propendiendo hacia el bienestar y el interés general de la población."*

Es así como se puede evidenciar la importancia del cuidado al medio ambiente y del correcto manejo del suelo y su utilización en el marco del desarrollo de distintos sectores económicos del país, siempre pensando en el interés general de la población colombiana: tal como lo establece la Constitución Política de Colombia. Por ello, es relevante establecer una

<p>mesa que trate los temas relacionados con el uso del suelo en Colombia para preservar y mantener un desarrollo sostenible del medio ambiente.</p> <p>PROYECTO DE LEY No. ___DE 2021 CÁMARA</p> <p>POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN CRITERIOS E INSTRUMENTOS PARA EL USO, MANEJO Y CONSERVACIÓN DE SUELOS EN COLOMBIA, MEDIANTE LA CREACIÓN DE LA MESA NACIONAL DE SUELOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p> <p>CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. Establecer los criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia mediante la creación de la Mesa Nacional de Suelos, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible a través de una gestión institucional integrada y se dictan otras disposiciones.</p> <p>CAPÍTULO II DE LA MESA NACIONAL DE SUELOS</p> <p>ARTÍCULO 2. Créese la Mesa Nacional de Suelos como ente consejero y supervisor en materia de uso, manejo y conservación del suelo y como órgano consultor en el que los profesionales del suelo, gremios y sociedad civil aportarán en temas de políticas, acciones y actividades relacionadas con el uso, manejo, conservación y planificación del suelo en Colombia. Además, deberá promover, fomentar y diseñar planes y prácticas que promuevan la conservación de suelos dirigidos de forma estratégica según tipo de suelo, uso y región.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará lo contenido en este artículo.</p> <p>ARTÍCULO 3. La Mesa Nacional de Suelos estará conformada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR</li> <li>- Ministerio de Educación Nacional</li> <li>- Ministerio de Minas y Energía</li> <li>- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM</li> <li>- Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC</li> <li>- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- AGROSAVIA</li> <li>- Departamento Nacional de Planeación- DNP</li> <li>- Sistema Nacional Ambiental- SINA</li> <li>- Foro Nacional Ambiental</li> <li>- Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales- ASOCARS</li> <li>- Autoridad Nacional De Licencias Ambientales- ANLA</li> <li>- Sociedad Colombiana de la Ciencia del Suelo- SCCS</li> <li>- Asociación Colombiana de Agrólogos - ACOAGRO</li> <li>- Federación Colombiana de Ingenieros Agrónomos- FIACOL</li> <li>- Consejo nacional de secretarios de agricultura- CONSA</li> <li>- Entidades étnicas nacionales</li> <li>- Representante de la mujer Rural</li> </ul> <p>Parágrafo 1. La Mesa Nacional de Suelos, para cumplir sus objetivos y funciones, podrá invitar a representantes de otras entidades tanto públicas como privadas, expertos, académicos y demás personas cuyo aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán a las sesiones, con voz, pero sin voto.</p> <p>Parágrafo 2. La Mesa Nacional de Suelos deberá reunirse al menos una vez cada tres meses para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por sus integrantes y la primera reunión anual deberá realizarse dentro de los primeros treinta días calendario de cada año.</p> <p>CAPÍTULO III DE LOS COMITÉS DE APOYO A LA MESA NACIONAL DE SUELOS</p> <p>Artículo 3. La Mesa Nacional de Suelos estará apoyada por los siguientes comités que brindarán el apoyo necesario en los temas que les sean asignados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité de educación, capacitación y sensibilización sobre la importancia del uso y manejo sostenible del suelo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité de fortalecimiento de instrumentos de planificación ambiental y sectorial.</li> <li>- Comité de monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo.</li> <li>- Comité de investigación, innovación y transferencia de tecnología.</li> <li>- Comité de preservación, restauración y uso sostenible del suelo.</li> </ul> <p>Parágrafo. La conformación de cada uno de los comités será determinada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>ARTÍCULO 4. COMITÉ DE EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA IMPORTANCIA DEL USO Y MANEJO SOSTENIBLE DEL SUELO: se encargará de establecer las herramientas necesarias para que desde las instituciones educativas públicas y privadas, y en general, desde la academia, se imparta la relevancia que tiene el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia.</p> <p>ARTÍCULO 5. COMITÉ DE FORTALECIMIENTO DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y SECTORIAL: se encargará de la estrategia de la gestión sostenible del suelo como elemento estructural en los instrumentos de planificación ambiental y sectorial con enfoque territorial, para detener y revertir los procesos de degradación y pérdida.</p> <p>Parágrafo. El Comité de Instrumentos de Planificación Ambiental y Sectorial tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer procesos de planificación ambiental y ordenamiento territorial considerando la oferta del suelo y su vulnerabilidad al riesgo de degradación, incluyendo erosión, compactación, y pérdida de diversidad, entre otros.</li> <li>- Identificar y resolver los conflictos de usos del suelo mediante los instrumentos de planificación ambiental y sectorial, con enfoque territorial.</li> <li>- Articular entre las instituciones competentes la formulación y elaboración de estándares, metodologías y protocolos de armonización para la evaluación de los suelos.</li> </ul>	<p>ARTÍCULO 6. COMITÉ DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO A LA CALIDAD DEL SUELO: se encargará de consolidar, centralizar y apoyar el establecimiento de las directrices e instrumentos para evaluar la calidad del suelo que faciliten la toma de decisiones para su gestión sostenible.</p> <p>Parágrafo. El Comité de Monitoreo y Seguimiento de Calidad del Suelo tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar la estrategia para la generación y gestión de la información con respecto al monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo.</li> <li>- Acompañar y capacitar a los responsables de la puesta en marcha de la estrategia de generación y gestión de la información con respecto al monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo.</li> <li>- Definir las zonas prioritarias para la implementación estratégica de gestión de la información con respecto al monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo.</li> <li>- Crear el Observatorio del Suelo para la compilación y divulgación de investigaciones y proyectos adelantados en gestión sostenible del suelo, de tal forma que permita a las comunidades, a los planificadores y a las instituciones encargadas del control y seguimiento ambiental, tomar decisiones oportunas y contribuir de forma articulada a la gestión sostenible del suelo.</li> <li>- Elaborar y divulgar el manual para el sistema de seguimiento a la calidad de los suelos.</li> <li>- Formular y poner en marcha el programa de monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo, teniendo en cuenta el rol de cada una de las instituciones con injerencia en el tema de suelos.</li> <li>- Fortalecer la capacidad técnica para el monitoreo y seguimiento de la calidad del suelo.</li> <li>- Generar acuerdos y/o espacios interinstitucionales, para el fortalecimiento de la capacidad institucional en la articulación y puesta en marcha del programa de monitoreo y seguimiento.</li> <li>- Generar, gestionar, consolidar, centralizar y sistematizar la información sobre la calidad del suelo.</li> <li>- Elaborar informes periódicos sobre la calidad del suelo.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular los protocolos, metodologías e indicadores para la evaluación y monitoreo de la calidad del suelo que complementan los avances adelantados por otras instituciones con injerencia en el tema de suelos.</li> <li>- Establecer el protocolo para el seguimiento de las zonas con alteraciones estructurales y funcionales que condicionen la productividad del suelo.</li> </ul> <p>ARTÍCULO 7. COMITÉ DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA: se encargará de promover procesos de investigación que permitan armonizar y aplicar metodologías de evaluación de las funciones y servicios ecosistémicos asociados a los suelos del país, que se puedan integrar en las metodologías de levantamiento de suelos, con el fin de mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones orientada a la planificación del uso y manejo del suelo.</p> <p>Parágrafo 1. El comité de monitoreo y seguimiento de calidad del suelo tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de mesas de trabajo para la priorización de temas, áreas y métodos de investigación, innovación y transferencia de tecnología en suelos.</li> <li>- Establecer, formular y socializar la agenda de investigación con centros de investigación, universidades, entidades del orden nacional regional, gremios de profesionales del suelo y la sociedad civil.</li> <li>- Crear estrategias, parámetros, herramientas y métodos para la promoción de la investigación en gestión sostenible del suelo.</li> <li>- Fomentar el desarrollo de investigaciones sobre prácticas de uso y manejo del suelo de los grupos étnicos y comunidades campesinas e integrarlas con el conocimiento académico con el fin de establecer pautas de manejo que correspondan a la diversidad geográfica y cultural de las áreas geográficas.</li> <li>- Realizar los estudios para la identificación de zonas de acción prioritaria para promover la herramienta de investigación, innovación y transferencia de tecnología.</li> <li>- Realizar, consolidar y/o centralizar los estudios de suelo a escala detallada y semidetallada.</li> </ul>	<p>Parágrafo 2. Serán temas relacionados a la agenda de investigación los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventario, mapeo y caracterización de los procesos de degradación de los suelos (erosión, salinización, compactación, degradación biológica, contaminación, movimientos en masa).</li> <li>- Conocimiento de las funciones del suelo y su incidencia en la biodiversidad, ciclos biogeoquímicos de la tierra, contaminación, filtrado.</li> <li>- Conocimiento de los suelos insulares y sus estrategias de manejo.</li> <li>- Identificación de suelos asociados a zonas de recarga de acuíferos.</li> <li>- Realización de diagnósticos participativos para la identificación de necesidades tecnológicas de las diferentes regiones y actores sociales e institucionales.</li> <li>- Investigación de la transferencia de tecnología para el desarrollo de nuevos materiales a utilizar en proyectos de renovación urbana.</li> <li>- Relación de la calidad de suelo con la salud humana y animal.</li> <li>- Métodos y prácticas de conservación de suelos en relación costo-beneficio y la facilidad para la apropiación de las comunidades.</li> <li>- Alternativas para la recuperación de suelos degradados.</li> <li>- Métodos para la generación de la información referente al suelo para apoyar la toma de decisiones referentes a la gestión sostenible del suelo.</li> <li>- Sistemas de información geográfica SIG.</li> <li>- Diagnósticos elaborados sobre las necesidades de tecnología de las diferentes regiones y actores sociales e instituciones.</li> <li>- Construcción de un sistema de información de suelos.</li> </ul> <p>ARTÍCULO 8. COMITÉ DE PRESERVACIÓN, RESTAURACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL SUELO: será el encargado de generar acciones de preservación, restauración y uso sostenible del suelo con el fin de mantener en el tiempo sus funciones y la capacidad de sustento de los ecosistemas.</p>
<p>Parágrafo. El comité de preservación, restauración y uso sostenible del suelo tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación de lineamientos de conservación de suelos para fortalecer instrumentos de gestión del riesgo.</li> <li>- Generación y divulgación de guías para el uso y manejo sostenible del suelo.</li> <li>- Fomento de negocios verdes que incluyan la gestión sostenible del suelo.</li> <li>- Generación y aplicación de alternativas de manejo y prácticas que permitan utilizar el suelo disminuyendo la ocurrencia e incidencia de procesos de degradación.</li> </ul> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV OTRAS DISPOSICIONES</p> <p>ARTÍCULO 9. Las obras de infraestructura, de minería y las grandes agroindustrias, deberán incluir en sus estudios y planes de manejo ambiental diagnósticos iniciales y de afectación por la pérdida de unidades de suelo en metros cúbicos y proceder con la respectiva compensación por volumen, pérdida de calidad y de diversidad biológica del suelo intervenido.</p> <p>ARTÍCULO 10. El sector productivo, los habitantes del territorio, las administraciones, las autoridades e instituciones públicas y privadas, locales, regionales y del orden nacional, así como las entidades y autoridades responsables de hacer cumplir las normativas ambientales, deberán suscribir un gran acuerdo por el uso sostenible de los suelos.</p> <p>ARTÍCULO 11. Se conformará un grupo de trabajo interinstitucional con el fin de evaluar y generar mecanismos de armonización de las metodologías y protocolos sobre evaluación de la calidad de los suelos.</p> <p>ARTÍCULO 12. Se generarán directrices y guías metodológicas para fortalecer el componente de suelos en los instrumentos de restauración</p>	<p>ecológica existentes incorporándolas en los procesos de compensación por pérdida de la biodiversidad.</p> <p>ARTÍCULO 13. Créese el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos, el cual comprenderá, como mínimo, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir los usos adecuados del suelo de todo el territorio nacional, determinando las zonas aptas para las diferentes actividades (agrícolas, pecuarias, forestales, agroforestales y de conservación), de acuerdo con los factores agroecológicos y socioeconómicos de las regiones.</li> <li>- Recomendación a las instituciones de crédito, desarrollo rural, extensión agraria y usuarios, de los sistemas y métodos a aplicar para promover la conservación, el mejoramiento, la recuperación y explotación racional del recurso suelo.</li> </ul> <p>Parágrafo. El Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos será revisado y ajustado permanentemente, con una temporalidad bianual.</p> <p>ARTÍCULO 14. Las prácticas de manejo, conservación y recuperación de los suelos que se planificarán y aplicarán en los planes por áreas, deberán basarse en las condiciones agroecológicas y socioeconómicas específicas del área a tratar y deberán cubrir, por lo menos, los siguientes campos de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar el uso adecuado al suelo, siguiendo las recomendaciones del Servicio de conservación de suelos</li> <li>- Aplicar las técnicas de labranza y mecanización acorde a las condiciones agroecológicas que conlleven a mantener el suelo con algún grado de cobertura vegetal y evitando su degradación.</li> <li>- Hacer uso adecuado del agua, incluyendo los sistemas de riego, de drenaje, cosecha de agua y evacuación de escorrentía.</li> <li>- Hacer uso de las enmiendas y manejo de coberturas vegetales.</li> <li>- Establecer adecuadamente los Sistemas agrícolas, pecuarios y los arreglos agroforestales y silvopastoriles.</li> <li>- Manejo de fertilizantes y fitosanitario, según recomendación técnica del servicio de conservación de suelos.</li> </ul>

- Promover formas alternativas de agricultura (agroecología, agricultura orgánica y de conservación, agricultura de precisión) orientadas a la sostenibilidad de los sistemas agrarios.
- Manejo adecuado de residuos orgánicos.

ARTÍCULO 15. A partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional implementará la política pública necesaria para que en cumplimiento de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), de la Política de Educación Ambiental (Decreto 1743 de 1994) y demás normas que las complementen o modifiquen, se le dé especial atención en los programas educativos al conocimiento del suelo.

ARTÍCULO 16. El Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional, estimulará la creación de bachilleratos técnicos agrícolas, así como los programas intermedios de Técnicos Profesionales y Tecnólogos en el uso, manejo, conservación y recuperación de los suelos degradados.

CAPÍTULO V  
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 17. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Del Honorable Representante,



HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ  
Representante a la Cámara por Boyacá

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2021 CÁMARA

*por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Congresistas:** Presento a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley con el propósito que se convierta en Ley de la República dada la importancia de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad y de la economía local, reconociendo a ésta como fuente del desarrollo económico del País.

### ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se presenta en la legislatura 2021 – 2022, para convertirse en Ley de la República en el presente periodo legislativo.

### ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa consta de 9 artículos. En el primer artículo se establece el objeto de la ley, con la que se pretende instaurar incentivos que promuevan la creación de empresas familiares en Colombia, reconociendo a la familia como una fuente de desarrollo de la economía del país.

El segundo artículo, define el concepto de empresa familiar, acogiendo lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 410 de 1971 “Código de comercio”, y adaptado al contexto de familia.

En concordancia con la materia, el artículo tercero establece la exención para el registro mercantil y para la renovación en el primer año. Lo anterior, busca incentivar la formalización de los emprendimientos familiares eliminando una de las barreras de tramitología estimulando su permanencia en el tiempo.

En ese mismo sentido, el artículo 4 fomenta la creación de empresas familiares a través de una entidad sólida en materia de emprendimiento como es INNPULSA, la agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno Nacional, encargada de promover las acciones gubernamentales necesarias para incentivar la creación, permanencia y comercialización de los productos de emprendimientos en los mercados nacionales e internacionales.

El artículo quinto crea el sello *hecho en casa*, como una estrategia de reconocimiento e impulso al establecimiento de relaciones comerciales que promuevan el encadenamiento comercial entre estas empresas. A su vez, propende por ser un mecanismo para la identificación de las mismas en el mercado nacional, lo cual permitirá una apropiación de marca que apoyará las campañas comerciales.

Por otro lado, el artículo sexto fija en las organizaciones del Grupo Bicentenario como en Bancoldex, la adecuación de líneas de crédito que promuevan el acceso a recursos para estas empresas y la incorporación de medidas de acompañamiento que garanticen el cumplimiento de los compromisos.

El artículo séptimo, obliga en todos los niveles de la rama ejecutiva, a incluir dentro de sus planes, programas y proyectos, las acciones que garanticen el cumplimiento de la presente ley en cada entidad territorial. A su vez, plantea la inserción efectiva de estos emprendimientos en todas las convocatorias públicas que tiendan a fortalecer el espíritu emprendedor de estas empresas.

Por su parte, el artículo 8 y por tratarse de una categoría nueva de empresa, establece que la presente ley se desarrolle conforme a lo establecido en los respectivos marcos fiscales de mediano plazo de las entidades territoriales evitando un impacto fiscal.

### FUNDAMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como objeto establecer incentivos en materia tributaria, educativa y social para promover la creación de empresas familiares dentro del territorio nacional a partir de la entrada en vigencia de la misma, con el fin de posicionar a la familia como fuente de desarrollo de la economía de la Nación, donde se garantice la libertad para ofrecer sus bienes y servicios.

### LAS EMPRESAS FAMILIARES EN COLOMBIA

La familia en Colombia, como núcleo fundamental de la sociedad, no solo guarda vínculos sanguíneos y fraternos, sino que también se articula a la esfera económica por medio de la asociación para establecer distintos tipos de empresa.

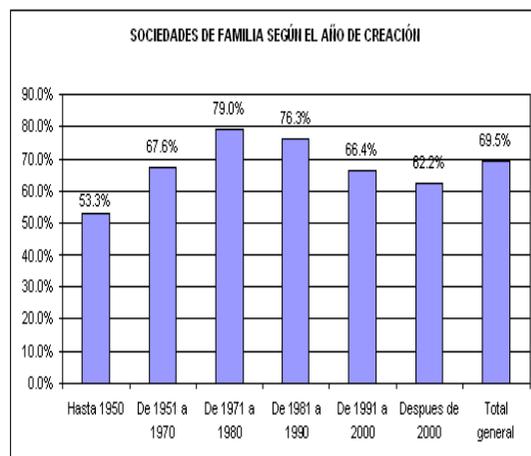
Las empresas familiares, reconocidas por el artículo 102 del código de comercio, considera válida la sociedad entre parientes próximos, como padres e hijos o entre cónyuges, aunque unos y otros sean los únicos asociados. De acuerdo a lo anterior, la calidad de sus socios legitimado por su parentesco, es una característica de este tipo de sociedades. Al respecto, precisa:

**ARTÍCULO 102. VALIDEZ DE SOCIEDADES FAMILIARES-APORTE DE BIENES.** *Será válida la sociedad entre padres e hijos o entre cónyuges, aunque unos y otros sean los únicos asociados. Los cónyuges, conjunta o separadamente, podrán aportar toda clase de bienes a la sociedad que formen entre sí o con otras personas.*

De acuerdo a lo anterior, una sociedad al estar compuesta por más del 50% de sus socios con lazos sanguíneos, podría considerarse en Colombia una empresa familiar.

Según un estudio de la Superintendencia de Sociedades en 2005, en Colombia el 70% de las empresas de la muestra se catalogaron como empresas familiares para ese año. Afirma también que 96% del total de sociedades en los Estados Unidos corresponden a este tipo de empresas, como también el 99% en Italia, el 88% en Suiza, el 76% en Inglaterra, 71% en España y el 65% Chile durante el mismo año.

Según este estudio, de acuerdo con las fechas de constitución de las empresas, “las décadas del 80 y el 90 registraron la mayor participación de las sociedades de familia, es decir, en esa época la participación de las sociedades de familia en el total de sociedades creadas fue mayor.”



**Fuente:** Supersociedades – Sociedades de Familia en Colombia en 2005

De acuerdo con Asuntos Legales (2018), la empresa familiar en Colombia representa el 86,5% de las compañías establecidas en el país.

*“El mercado colombiano es liderado por las empresas familiares, tanto es así que, según Confecámaras, 86,5% de las compañías del país se constituye como empresas familiares. Sin embargo, informes de la Superintendencia de Sociedades, revelan que tan solo 13% de estas sociedades sobreviven a la tercera generación. Analistas consideran que la falta de protocolos familiares, la no constitución de un acuerdo fundacional societario sólido y no implementar un gobierno corporativo son las principales causas para que estas empresas no sobrevivan en el mercado.”*

Dentro de sus principales causas de falta de permanencia en el tiempo de la gran mayoría de estas, obedecen a procesos administrativos internos desde su constitución, razón por la cual se debe considerar una asesoría y acompañamiento especializado en esta etapa vital para garantizar su sostenibilidad.

Para 2017 de las 323 mil empresas creadas, cerca de 156 mil, que equivalen al 48,4% fueron empresas familiares. Pero en 2018, Según el informe de Confecámaras, el 86,5% de las empresas en Colombia son organizaciones de familia. Esto permite inferir que, por cada 100 empresas o sociedades nuevas en Colombia, 86 corresponden a una empresa de este tipo como mínimo.

De acuerdo al informe de dinámica empresarial de Confecámaras (2021), entre enero y marzo de 2021 se crearon 96.431 unidades productivas, de las cuales el 75,4% corresponden a personas naturales y 24,6% a sociedades.

Se esperaría que por lo menos 20 mil nuevas sociedades correspondan a empresas familiares de 23 mil registradas en Colombia para este año.

**FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS FAMILIARES**

De acuerdo con PWC en Empresas Familiares en Colombia: Un legado que trasciende, afirma que el 91% de estas empresas, acceden a créditos bancarios como fuentes de financiamiento, cuando la media en otros tipos de empresa es del 81%.

De estas empresas, el 50% considera obtener capital privado como fuente de financiamiento, el 8% mediante otros miembros de la familia y un 8% mediante la Bolsa de Valores.

Teniendo en cuenta, que la mayoría de empresas busca acceso a la banca para iniciar o capitalizar sus empresas, las líneas de crédito de fomento enfocadas para este tipo de empresas, resultaría siendo una opción atractiva, con condiciones justas y que permitan a estos acceder sin exceso de trámites y brindando un acompañamiento técnico para garantizar el cumplimiento de sus compromisos futuros.

**EMPLEO Y CONTEXTO DEL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA**

Según información del DANE (2019), el emprendimiento es el mecanismo principal para salir de una condición de desempleo<sup>1</sup> y de mejorar los ingresos. Para mayo de 2021, la tasa de desempleo del país se ubicó en 15,6% siendo menor en 5,8% frente al mismo mes de 2020 (21,4%). Estas altas tasas de desempleo generadas por el impacto de la pandemia por Covid-19 han empezado a ajustarse gracias a las reaperturas económicas que se han dado durante el presente año.

Sin embargo, promover aún más la reactivación económica de las familias colombianas ayudará a fortalecer el desarrollo de capacidades y el crecimiento del país, considerando que, según el último boletín técnico de mayo 2021 del DANE, el 44% de la contribución al empleo fue dada por los trabajadores por cuenta propia, los cuales son considerados como emprendedores.

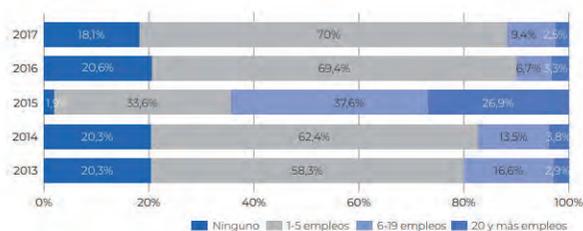
De otro lado, según el Monitor de Emprendimiento Global - GEM (2017)<sup>2</sup> por sus siglas en inglés, ha identificado que cerca del 50% de los emprendimientos que se establecen en el país son conformados por población sin estudios o con estudios de primaria o secundaria.

<sup>1</sup> Según denominación del DANE, entiéndase por desempleada la persona que manifiesta alguna de las siguientes situaciones: “No hay trabajo disponible. Espera que lo llamen. No sabe cómo buscar. Está cansado de buscar. No encuentra en su profesión. Está esperando la temporada alta. Carece de experiencia. No tiene recursos para un negocio. Es muy joven o viejo” o “1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en la semana. 2. Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo. 3. Trabajadores sin remuneración que trabajaron en la semana por lo menos 1 hora” (p.29)

<sup>2</sup> Referencia: GEM – Global Entrepreneurship Monitor - Colombia. (2017). Estudio de la actividad empresarial 2017 Colombia. Recuperado de <https://www.gemconsortium.org/report/gem-colombia-2017-report>

A la par, se ha establecido una relación directa entre la educación del emprendedor y la motivación para crear empresa. Los emprendedores con educación primaria y secundaria e ingresos inferiores a 1 SMMLV, han justificado la creación de empresa, principalmente, por necesidad. Para 2018, del 100% de los emprendimientos en el país, el 26,1% son conformados por personas con educación primaria y el 20,3% con educación secundaria.

En cuanto a la generación de empleo, el comportamiento distintivo de cerca del 70% de las nuevas empresas ha sido el de generar entre 1 y 5 empleos (GEM, 2017).



Fuente: GEM 2013-2017

Sin embargo, GEM (2017) ha logrado identificar que la concentración de nuevos emprendimientos y emprendimientos consolidados se centra principalmente en el sector económico de consumo, por lo que se percibe una baja capacidad de creación de empresas innovadoras las cuales potencian la generación de empleos. Por tanto, el emprendimiento en la actualidad se concentra en la generación de ingresos.

Desde el enfoque exportador de los emprendimientos colombianos, el balance de los últimos años no es favorable. Para 2017 el 59,9% de las empresas manifestaba no tener clientes en el exterior. Este porcentaje ha venido creciendo desde 2015, año en el cual sólo el 24,1% manifestó no tener comercio con el exterior (GEM, 2017)

En este contexto, el acompañamiento técnico es uno de los elementos indispensables para el éxito y permanencia de los emprendimientos, promoviendo una producción diferencial que

aporte valor agregado, y, estableciendo a la actividad emprendedora familiar como apalancadora de nuevos y mejores empleos.

Dentro del análisis de las razones por las cuales los colombianos abandonan las empresas, según GEM (2019)<sup>3</sup>, se encuentran algunas relacionadas con la burocracia y los trámites y costos asociados al mantenimiento en la formalidad de las empresas. Es por esto que se requieren esfuerzos para incentivar la formalización y mantenimiento de las empresas, principalmente las familiares, como instrumento para generar ingresos y encadenamientos productivos en las regiones.

Como lo cita Henao (2019)<sup>4</sup> “La actividad emprendedora es estadísticamente significativa en el PIB, ya que como lo menciona Durán (2015) “tiene un efecto positivo en el indicador, por lo que mayores tasas de emprendimiento inducen mayores niveles del PIB en los municipios de Colombia””. En Colombia, tomando solo el aporte al PIB de los emprendimientos de economía naranja, este asciende a 3,4%, cifra que ha venido en aumento en los últimos años (Portafolio, 2018)

Identificando las bondades del emprendimiento en la economía y en la mejora de indicadores sociales, organizaciones públicas como INNPULSA han creado proyectos que se adecuan al objeto del presente proyecto. Uno de ellos es el programa Aldea, el cual se encuentra dirigido a fortalecer el emprendimiento de alto impacto para Colombia. El programa brinda la “oportunidad de superar las barreras a través de cuatro retos que les permiten conectarse con expertos, aliados (mentores), asesores, inversionistas y entidades de crédito, entre otros actores clave” (Tomado de INNPULSA, 2021). Por tanto, se considera relevante el uso de las capacidades y recursos existentes en el ejecutivo, replicando la metodología establecida por la entidad para potenciar los emprendimientos familiares.

**SELLOS COMO DISTINTIVOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS**

A lo largo del tiempo, distintas estrategias dentro del mercado de bienes y servicios han resultado útiles para impulsar el consumo de productos en particular. Es así, como “Sellos”,

<sup>3</sup> Referencia: GEM – Global Entrepreneurship Monitor. (2019). Estudio de la Actividad Emprendedora en Colombia 2018/2019. Recuperado de <https://www.gemconsortium.org/report/estudio-de-la-actividad-emprendedora-en-colombia-basado-en-gem-colombia-2018-2019>

<sup>4</sup> Referencia: Henao, Sonia. Emprendimiento en Colombia, principales dificultades y consideraciones para sortearlas. Recuperado de <https://repositorio.unilibe.edu.co/bitstream/handle/10901/18448>.

<p>distintivos creados con estos fines, permiten a productos y/o servicios, destacarse sobre otros similares como impulso de cara al consumidor para llegar a una transacción efectiva.</p> <p>A continuación, se exponen tres ejemplos de cómo estos sellos se han posicionado como factor diferenciador dentro de sus mercados y añaden valor agregado al bien o servicio.</p> <p><b>SELLO HECHO A MANO</b></p> <p>Este distintivo de calidad, garantiza el proceso manual para la elaboración de una artesanía. Es el resultado de un convenio entre Artesanías de Colombia S.A. y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación – ICONTEC quienes certifican la autenticidad en el proceso.</p> <p>Esta iniciativa, que ha sido pionera en Colombia impulsa la gestión, desarrollo y competitividad de los artesanos promoviendo la generación de confianza para el consumidor.</p> <p>Para el artesano, representa un factor diferenciador en sus productos frente a aquellas que no lo tienen, o a aquellos productos similares que involucran procesos industriales en la elaboración, permitiendo mantener intacto valores autóctonos de su región y/o factores propios de su proceso.</p> <p>Por su parte, el comprador puede identificar fácilmente el valor agregado y valor intrínseco que pueda suponer para este, un mayor valor.</p> <p><b>SELLO DE DENOMINACIÓN DE ORIGEN</b></p> <p>Tradiciones, insumos y otras formas de dar a conocer la cultura de nuestro país, enmarca el propósito de este sello:</p> <p><i>“es un sello con un significado muy especial, pues cuenta con las costumbres de producción artesanal de los habitantes de esa zona geográfica”. Tomado de: Colombia.co</i></p> <p>Es un sello que productores, fabricantes y artesanos que tengan su producción en la zona que indica el certificado de origen, pueden hacer uso del mismo. Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio es la entidad encargada de autorizar este uso. Productos como el café, la cholupa del Huila, el bizcocho de las achiras del Huila, el queso del Caquetá, las</p>	<p>flores de Colombia gozan de la posibilidad de contar con este distintivo en los mercados nacionales e internacionales.</p> <p><b>SELLO COMPRA LO NUESTRO</b></p> <p>Este distintivo, es otorgado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en asocio con Colombia Productiva, es una apuesta para visibilizar los productos y servicios de la industria colombiana:</p> <p><i>“El Sello busca facilitar al consumidor la identificación de productos y servicios producidos por empresas colombianas o instaladas en Colombia. El uso del distintivo es gratuito y no hace referencia a la calidad del producto o servicio, ni valida el cumplimiento de la normativa aplicable a cada producto o servicio.” Tomado de: Compralonestro.co</i></p> <p>El Sello puede ser usado en productos y servicios con producción, fabricación u operación en Colombia (no importados), lo que permite a estos ser visibilizados en los mercados internacionales por las características culturales, geográficas y autóctonas de nuestro país en el mundo entero.</p> <p><b>MARCO NORMATIVO</b></p> <p>El proyecto de ley se enmarca en el ordenamiento constitucional y legal vigente. Por lo tanto, la aprobación de esta ley contribuye al fortalecimiento de la familia como fuente de desarrollo de la economía local, y en su defecto, a la disminución del desempleo nacional.</p> <p>Ley 222 de 1995 "Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ley 489 de 1998. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ley 590 de 2000. "Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa".</p> <p><b>DECRETOS</b></p>
<p>Decreto No. 898 de 2002 "Por el cual se reglamenta el Título VI del Libro Primero del Código de Comercio".</p> <p>Decreto Legislativo No. 410 de 1971 "Por el cual se expide el Código de Comercio" 27 de marzo de 1971.</p> <p>Artículo 102. VALIDEZ DE SOCIEDADES FAMILIARES-APORTE DE BIENES. Será válida la sociedad entre padres e hijos o entre cónyuges, aunque unos y otros sean los únicos asociados. Los cónyuges, conjunta o separadamente, podrán aportar toda clase de bienes a la sociedad que formen entre sí o con otras personas.</p> <p><b>JURISPRUDENCIA</b></p> <p>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-014 del 21 de enero de 1999. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.</p> <p><b>CONCEPTOS</b></p> <p>SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Concepto 220-16368 del 27 de marzo de 1997.</p> <p>SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Concepto 220-66676 del 30 de julio de 1999.</p> <p><b>CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los congresistas que examinen el presente Proyecto de Ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto de ley, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que tramite el mismo.</p>	<p><b>PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2021 SENADO</b></p> <p><b>“POR LA CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA PROMOVER LA CREACIÓN DE EMPRESAS FAMILIARES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto promover la creación y consolidación de empresas familiares, con el fin de posicionar a la familia como fuente de desarrollo económico nacional, donde se garantice la libertad para ofrecer sus bienes y servicios.</p> <p><b>Artículo 2. Empresa Familiar.</b> Entiéndase a la empresa familiar como toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios, ofertada y legalmente constituida por dos o más miembros de un mismo núcleo familiar.</p> <p><b>Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.</b> Las empresas familiares que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.</p> <p><b>Artículo 4. Fomento para la creación de nuevas empresas familiares.</b> Fomentase la creación de empresas familiares a través de capacitación técnica, financiación, asesoría legal y comercial, nacional e internacional, por parte de las autoridades competentes en materia de emprendimiento, con el propósito de promover la comercialización de sus productos en el mercado nacional e internacional, a través de ruedas de negocio, ferias de emprendimiento y demás eventos similares.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> INNPULSA, o quien haga sus veces, como agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno Nacional será la entidad encargada de dar los lineamientos técnicos y atención especializada en esta materia y garantizar en los territorios la realización de por lo menos una feria anual y/o rueda de negocio, dirigidas a la promoción de estos emprendimientos.</p>

**Artículo 5. Sello hecho en casa.** Crease el Sello hecho en casa, como distintivo y reconocimiento a productos y servicios producidos por las empresas familiares, que se acompañará de campañas de sensibilización por parte de los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal para la promoción de la comercialización de sus productos.

**PARÁGRAFO.** Facúltase al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para establecer beneficios dirigidos a aquellas personas naturales o jurídicas que consuman, promuevan o comercialicen los productos de las empresas beneficiarias de la presente ley, en coordinación con las Cámaras de Comercio establecidas en el país, a fin de generar los mecanismos necesarios para certificar el buen uso del sello hecho en casa.

**Artículo 6. Líneas de crédito de fomento.** Establézcase líneas especiales de crédito para facilitar el acceso a fuentes de financiación de las empresas familiares, acompañado de programas ofertados por las instituciones financieras respectivas que permitan la permanencia en el tiempo y el crecimiento de las mismas.

**PARÁGRAFO.** El grupo Bicentenario y Bancoldex garantizarán el acceso al crédito para estas empresas y fomentarán la creación de alianzas estratégicas en pro del desarrollo de las mismas.

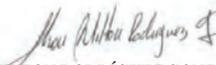
**Artículo 7. Articulación con los Planes de Desarrollo Territorial.** Incorpórese en los planes de desarrollo del orden nacional, departamental, distrital y municipal, programas y proyectos que garanticen la promoción y creación de empresas familiares como base del desarrollo económico y social en los territorios, así como su permanencia en el tiempo.

**PARÁGRAFO.** En las convocatorias públicas que realice el gobierno nacional, departamental, distrital o municipal referente a programas sociales de apoyo al emprendimiento y la creación de empresas familiares, deberán desarrollar mecanismos facilitadores que promuevan su participación en dichos procesos.

**Artículo 8. Recursos.** A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política autorizase al Gobierno nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y a los entes territoriales, en sus presupuestos correspondientes, las apropiaciones requeridas en la presente ley, conforme al marco fiscal de mediano plazo (MFMP) vigente para ese momento.

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

De los H. Congressistas:



**JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**  
Senador de la República  
Partido Colombia Justa Libres  
Autor



**ESPERANZA ANDRADE SERRANO**  
Senadora de la República  
Partido Conservador Colombiano  
Coautor



**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
Honorable Senador de la República  
Partido Político Colombia Justa Libres  
Coautor



**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático  
Coautor



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático  
Coautor



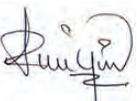
**MARGARITA MARÍA RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático  
Coautora



**HENRY CUELLAR RICO**  
Centro Democrático  
Coautor



**Hernán Humberto Garzón R.**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca  
Coautor



**AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ R.**  
Partido Centro Democrático  
Coautora



**EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA**  
Representante a la Cámara por Santander  
Centro Democrático  
Coautor



**DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Quindío  
Coautor



**MILLA PATRICIA ROMERO SOTO**  
Senadora de la República  
Centro Democrático  
Coautora



**RUBY HELENA CHAGÜSPATH**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático  
Coautora



**HR. YEMICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

Coautora

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2021  
CÁMARA**

*por medio de la cual se regula el sistema  
audiodescripción en Colombia y se dictan otras  
disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

**Artículo 1. Objeto.** Proporcionar información sobre los elementos espaciales y característicos de los personajes y entornos que hacen parte de una producción audiovisual, a las personas con discapacidad visual, para que estos puedan recepcionar la totalidad de información que se muestra en ellas.

**Artículo 2. Definición.** La audiodescripción es un sistema de apoyo a la comunicación que consiste en una técnica de guión y producción de audio que suministra una adecuada y suficiente información para explicar y describir las imágenes mostradas en una producción, para que el receptor con discapacidad visual la perciba de la forma más parecida a como lo hace una persona con ese sentido.

**Artículo 3. Aplicación.** Las producciones que se emitan en televisión abierta, la señal local de producción propia de los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, documentales culturales y de interés general de producción nacional, deberán incorporar el sistema de audiodescripción para la recepción de las personas con discapacidad visual.

**Artículo 4. Deberes de las autoridades.** Las emisiones oficiales del Gobierno Nacional, del Congreso de la República y de las demás autoridades públicas, deberán tener el sistema de audiodescripción para la total comprensión de las personas con discapacidad visual.

**Artículo 5 Vigencia.** La presente ley entrará a regir desde el momento de su promulgación y deberá ser reglamentada en un término no mayor a un año por el Gobierno Nacional

MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático

ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Representante a la Cámara

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS A.  
Representante a la Cámara

Hernán Humberto Garzón R.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

HR. YEMICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS  
Representante a la Cámara

AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ  
Senadora de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. IMPORTANCIA DE LA AUDIODESCRIPCIÓN**

Hablar de inclusión social en la comunicación, es hablar de derechos, de desarrollo humano y de participación colectiva. Permitir que personas con discapacidad visual, se acerquen a estos contenidos con audiodescripción, contribuye a la disminución de las brechas sociales y a la verdadera inmersión cultural de estos grupos de especial protección constitucional.

La audiodescripción busca equiparar el entendimiento de piezas audiovisuales por parte de personas con discapacidad visual, pues si bien se habla desde la teoría de la comunicación que es el receptor quien, en últimas le asigna el significado al mensaje, esta herramienta busca, por así decirlo, poner el terreno de juego en las mismas condiciones para ambos bandos, es decir; no asignar el significado completo del mensaje, sino proporcionar los elementos que, por razones de salud (como es la falta de visión), impiden que códigos no verbales pueden ser percibidos por personas ciegas.

La audiodescripción es una herramienta sonora que permite emitir por medio de un sistema cerrado de audio la información correspondiente a la pieza audiovisual en proyección, compensando la carencia de captación de la parte visual que no les permite a las personas en situación de discapacidad visual comprender la totalidad del mensaje.

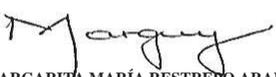
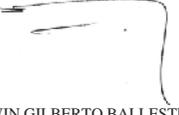
Es por ello, que es necesario y conveniente el trámite de esta iniciativa legislativa para garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad visual; medida que, además, estarían beneficiando a 1.948.332 personas en el país que tienen esa condición, según cifras oficiales (Censo de Población y Vivienda, 2018), correspondientes al 62.17% de la población en condición de discapacidad y al 4.41% de la población colombiana en general.

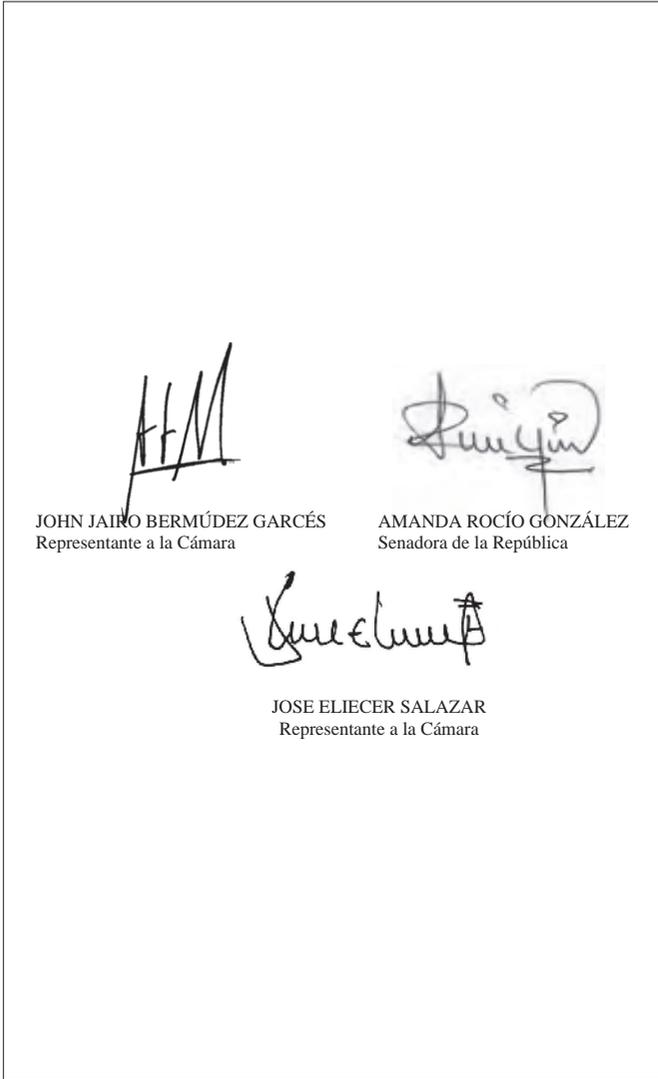
**2. HISTORIA DE LA AUDIODESCRIPCIÓN**

Este sistema fue desarrollado por el periodista norteamericano Gregory Frazier, en su tesis de postgrado "Máster of Arts.", de la Universidad de San Francisco.

JOSE ELIECER SALAZAR  
Representante a la Cámara

<p><i>“En 1987, Frazier fundó el AudioVision Institute (ADC-Audio Description Coalition, 2010) de la Universidad Estatal de San Francisco junto al profesor August Coppola, hermano del cineasta Francis Ford Coppola”</i> (Zurita, 2010). A partir de este entonces, la audiodescripción se extendió por Norteamérica y Japón. En 1989 fue presentada formalmente en el Festival de Cine de Cannes.</p> <p>En los años noventa se desarrollaron distintos proyectos en el ámbito televisivo, en 1992 se llevó a cabo el programa AUDETEL (Zurita, 2010) (Audio Described Televisión) en Inglaterra, que tuvo una buena acogida, convirtiendo a este país en uno de los más avanzados en esta materia.</p> <p>En lo que respecta a contenidos, la mayor cantidad de investigaciones son de origen europeo, más específicamente español y británico, así como de variadas índoles académicas como: la producción sonora, la lingüística, la comunicación y la producción cinematográfica.</p> <p>El difícil acceso a entornos públicos de entretenimiento por parte de la población con discapacidad visual se traduce en la pérdida de su autonomía como personas, de su potencial como integrantes de la sociedad, y la no participación plena en ámbitos culturales.</p> <p>En la versión 29 del Festival de Cine de Bogotá, en el año 2012, se realizó la prueba piloto del cine accesible para ciegos con la película colombiana mexicana <i>“El Gallo de Oro”</i> del director Roberto Gavaldón, con la participación de los escritores Carlos Fuentes y Gabriel García Márquez como guionistas, siendo esta la primera participación de la audiodescripción en un festival de cine colombiano. (INCI, 2012)</p> <p><b>3. DIFICULTADES DE LA FALTA DE LA AUDIODESCRIPCIÓN</b></p> <p>Los problemas que tienen las personas con ceguera total o baja visión, no se limitan a cuestiones de movilidad ni de acceso a la educación y al trabajo, tienen que ver también con la capacidad de relacionarse con su entorno, esto a través de la cultura, el arte y las diferentes manifestaciones sociales.</p> <p>En Colombia existe un número limitado de producciones de películas o programas originales con audiodescripción para ciegos, ya que el público en general no conoce de esta herramienta para describir las imágenes a las personas con discapacidad visual para</p>	<p>que comprendan la totalidad del mensaje que contienen estos videos.</p> <p>La audiodescripción aporta a la inclusión social, en la medida en que permite que en un mismo espacio, personas ciegas y no ciegas, interactúen y participen en manifestaciones culturales como el cine y la televisión que aportan a la consolidación de identidad y al acceso de expresiones artísticas.</p> <p><b>4. CAMPOS DE APLICACIÓN DE LA AUDIODESCRIPCIÓN</b></p> <p>La audiodescripción se aplica fundamentalmente a las artes y medios de comunicación que contengan un importante componente visual, por lo que se suele utilizar en salas de teatro, salas de cine, productos de vídeo y DVD, la televisión, entre otros; así mismo, sus principios son aplicables o coadyuvan a la adaptación de museos y otros espacios culturales o tecnológicos.</p> <p>Cada uno de estos campos presenta peculiaridades que han de ser tenidas en cuenta a la hora de realizar la adaptación de sus contenidos puramente visuales, tanto por las características de los mensajes como de los soportes en los que se producen.</p> <p><b>5. EXPERIENCIAS DE AUDIODESCRIPCIÓN EN COLOMBIA</b></p> <p>En lo que respecta a Colombia, lastimosamente las investigaciones sobre la audiodescripción son escasas, los espacios en donde se ha desarrollado esta herramienta en el país han sido más prácticos que teóricos. Se reconocen las siguientes iniciativas:</p> <p>a) En la versión 29 del Festival de Cine de Bogotá en el año 2012 se realizó la prueba piloto del cine accesible para ciegos con la película colombiana mexicana <i>“El Gallo de Oro”</i> del director Roberto Gavaldón, con la participación de los escritores Carlos Fuentes y Gabriel García Márquez como guionistas, siendo esta la primera participación de la audiodescripción en un festival de cine colombiano. (INCI, 2012)</p> <p>b) El 28 de noviembre del 2014, el Canal Caracol inició la emisión del programa <i>“Entre Ojos”</i> en formato audiodescrito. <i>“Los Hijos del Cumanday- Volcán Nevado del Ruiz”</i> fue el documental con el que se comenzó este proyecto, donde las personas ciegas y con baja visión irreversible podían acceder a los documentales televisivos mediante la aplicación WhatsCine, utilizada en teléfonos celulares inteligentes o tabletas, con la</p>
<p>cual se sincroniza el audio de una producción audiovisual y sus diálogos, con las descripciones que han sido previamente incorporadas a la aplicación.</p> <p>e) Proyecto <i>“Mi cine accesible”</i> del Ministerio de Cultura y la Dirección de Cinematografía (2015), el cual contó con 10 obras colombianas de corto y largometraje, de ficción y documental, intervenidas con sistemas de accesibilidad y acompañadas de una Guía Básica, la cual tuvo por objeto ofrecer recomendaciones que permitan a los gestores culturales planear y ejecutar una programación cinematográfica y realizar procesos de formación de públicos responsables e inclusivos.</p> <p>d) El 26 de febrero del 2016 en el 56 Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, se presentó la audiodescripción de la película <i>“El Abra de la Serpiente”</i> en versión accesible de la película colombiana nominada al Óscar.</p> <p>e) El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) promueve desde el año 2014 espacios en diferentes ciudades de Colombia llamados <i>“Cine Para Todos”</i>, donde se proyectan películas nacionales e internacionales de forma gratuita y audiodescrita para los ciegos y sus familias.</p> <p><b>6. DEFINICIÓN DE AUDIODESCRIPCIÓN</b></p> <p>Para la filóloga y traductora española (Belmonte, 2013) la audiodescripción es pues un sistema creado para sustituir la falta de percepción visual por descripciones sonoras complementarias. Su finalidad es proporcionar información sobre: situación espacial, gestos, actitudes, paisajes, vestuario, etc. En definitiva, detalles que son esenciales para comprender el desarrollo de la narración.</p> <p>Esta definición se remite a los elementos del lenguaje no verbal que se <i>“pierden”</i> en el proceso comunicativo de una persona con discapacidad visual.</p> <p>Por su parte, la norma (UNE 153020, 2005), que regula y estipula de manera global la realización de contenidos audiodescritos, lo señala como:</p> <p>“servicio de apoyo a la comunicación que consiste en el conjunto de técnicas y habilidades aplicadas, con objeto de compensar la carencia de captación de la parte visual contenida en cualquier tipo de mensaje, suministrando una adecuada</p>	<p>información sonora que la traduce o explica, de manera que el posible receptor con discapacidad visual perciba dicho mensaje como un todo armónico y de la forma más parecida a como lo percibe una persona que ve”. (Pág. 7)</p> <p>En esta conceptualización se hallan elementos novedosos como el de traducción y explicación de escenas, las que a su vez remiten a signos y códigos particulares que merecen ser explicados, pues por poner un ejemplo; si se describe la habitación del personaje principal y se menciona la existencia de un cuadro colgado en la pared, no será lo mismo decir que dicho cuadro pertenece a la fotografía de un pariente del protagonista a decir que es un cuadro ilustre de un artista en particular.</p> <p>Esta es la relevancia de la audiodescripción en la sociedad; el acceso a la cultura por medio de los contenidos comunicativos, acceso que debe ser incluyente y posible para todos los ciudadanos, sin distinción alguna.</p> <p><b>7. LA AUDIODESCRIPCIÓN EN EL DERECHO COMPARADO</b></p> <p>En algunos países, se han aprobado leyes que reconocen el derecho de las personas con discapacidad visual al acceso a la información y se crearon normas consensuadas con los distintos sectores involucrados con el objeto de implementar estándares que permitan crear productos y/o servicios con diseño universal.</p> <p>a) En Argentina, la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual hace referencia al subtítulo oculto, el lenguaje de señas y la audiodescripción como medios a utilizar para lograr el acceso de las personas con discapacidad a los contenidos audiovisuales, espectáculos en vivo y programas culturales.</p> <p>La reglamentación de esta ley establece la cantidad de horas mínimas de programación en las que se deben emitir contenidos con las distintas prácticas de accesibilidad. Además, dispone que tanto el subtítulo oculto como el lenguaje de señas y la audiodescripción deberán realizarse con tecnología de última generación, a los efectos de garantizar servicios de calidad, conforme a las buenas prácticas internacionales. Pero no existe ninguna norma que establezca pautas mínimas que realmente garanticen un servicio de calidad.</p> <p>b) En España, se ha desarrollado la norma UNE 153020: <i>“Audiodescripción para personas con discapacidad visual. Requisitos para la audiodescripción y elaboración de audio</i></p>

<p>guías” que establece los requisitos de calidad que deben tener en cuenta las instituciones, empresas y profesionales que trabajen en la elaboración de producciones audiodescritas.</p> <p>c) En el Reino Unido, se redactaron las Directrices de la ITC (Independent Television Commission) “<i>Guidance on Standards for Audio Description</i>” que establece algunos aspectos técnicos y lingüísticos para la redacción de un guión de audiodescripción.</p> <p>d) En Estados Unidos, las normas creadas por el Consejo Americano de Ciegos (American Council of the Blind) “<i>Audio Description Guidelines and Best Practices</i>” forman parte del proyecto “<i>The Audio Description Project</i>” que ha estudiado y desarrollado el tema con mucha profundidad.</p> <p>Estos son algunos ejemplos de países que han entendido la verdadera importancia de la integración de las personas con discapacidad visual a la cultura y la información. No obstante, queda un largo camino por recorrer.</p> <p><b>8. FUNDAMENTOS JURÍDICOS</b></p> <p>El acceso a la información, a las comunicaciones y a la cultura, es un derecho fundamental de todo ser humano, consagrado por las Naciones Unidas y contemplado en la Constitución Política de Colombia en los artículos 1, 2, 13, 16, 47, 67, 69 y 70, pues es decisivo en el libre desarrollo de la personalidad.</p> <p>Por lo tanto, el acceso a la información es un derecho básico, disponible para todos los públicos que permite conocer sobre información económica, política, financiera y científica. Pero a él siguen otros derechos, tales como: a la educación, a la cultura, al trabajo, a la recreación y deporte. La accesibilidad, no sólo al conocimiento, a la lectura y a la escritura, sino también a las instalaciones públicas y privadas, a los servicios públicos, a la señalización, el derecho a la ciudadanía y a la participación, para hacer ejercicio de sus competencias ciudadanas.</p> <p>La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, ratificada por nuestro país por la Ley 1346 de 2009, con Sentencia de constitucionalidad C-293 de 2010, que consagra en el literal A), del numeral 1 del artículo 21, sobre derecho a la información, que se debe “<i>Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad</i>”.</p>	<p>El artículo 16 Numeral 7 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, establece que el Gobierno debe “<i>Diseñar las estrategias de información y divulgación accesibles para personas con discapacidad...</i>”, como sería la audiodescripción para ciegos.</p> <p>Por su parte, la Ley Estatutaria de Discapacidad 1618 de 2013, que desarrolla la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relaciona en el numeral 2, literal b) de su artículo 2 las barreras a la información, así: “<i>b) Comunicativas: Aquellos obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la información, a la consulta, al conocimiento y en general, el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso comunicativo de las personas con discapacidad a través de cualquier medio o modo de comunicación, incluidas las dificultades en la interacción comunicativa de las personas</i>”.</p> <p>En este contexto, el Congreso de la República aprobó la Ley 1680 de 2013, que tiene por objeto, “<i>garantizar el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión, a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad</i>”.</p> <p>Adicionalmente, establece el artículo 5° de la Ley 1680, que “<i>El Gobierno Nacional establecerá las políticas que garanticen el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, al trabajo, a la educación y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en concordancia con la Ley 1346 de 2009</i>”.</p> <p>Lo más importante de la Ley 1680 de 2013 es la posibilidad de adaptar toda obra para el acceso de las personas con discapacidad visual, en las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, que podrán ser reproducidas, distribuidas o adaptadas, en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.</p> <p>“<i>Artículo 12. Limitaciones y excepciones a los Derechos de Autor. Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o</i></p>
<p><i>procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas</i>”.</p> <p>Por su parte, la Ley Estatutaria 1712 de 2014, establece la transparencia en la información pública, así como el derecho al acceso a la información pública nacional, consagrando en el artículo 8°, criterios diferenciales de accesibilidad para la población con discapacidad.</p> <p>En este sentido, la Ley Estatutaria 1712 de 2014 elevó el acceso a la información, a derecho fundamental, derecho que garantiza el acceso a la información de las personas con discapacidad.</p> <p>Por último, encontramos la nueva Ley 1915 de 2018 de derechos de autor y que modifica la Ley 23 de 1982, estableciendo la exención del pago de derechos patrimoniales de autor, cuando se trate de la adaptación de una obra para personas con discapacidad visual.</p> <p><b>9. CONSIDERACIONES FINALES</b></p> <p>Como se aprecia, existen diversas leyes en el complejo entramado normativo colombiano, que garantizan el derecho a la información de las personas con discapacidad en general y en particular con discapacidad visual, habiéndose elevado a la categoría de derecho fundamental, la accesibilidad de la información pública de acuerdo con la ya reseñada Ley 1712 de 2014.</p> <p>Se ratifica entonces por medio de la normativa colombiana el acceso en condiciones de equidad a los medios masivos de comunicación y los diversos contenidos comunicativos, esta descripción incluye a las personas con discapacidad visual, que por su condición se ve afectado su libre desarrollo en un Estado social de derecho.</p> <p>Además, atendiendo a los lineamientos establecidos en la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad de las Naciones (Ley 1346 del 2009), con sentencia de constitucionalidad C-293 del 2010, contamos con la asesoría técnica del Instituto Nacional</p>	<p>para Ciegos (INCI), cómo organismo especializado en la garantía de los derechos de la población con discapacidad visual, para la construcción de la presente iniciativa legislativa.</p> <p>Por todo lo anterior, Honorables Congresistas, pongo a su consideración la presente iniciativa que busca regular el sistema de audiodescripción en Colombia, con el fin de dignificar y reconocer los derechos de esta población que tanto lo necesita.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <p>  <b>MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO</b>  Representante a la Cámara  Partido Centro Democrático</p> <p>  <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b>  Representante a la Cámara</p> <p>  <b>EDWIN GILBERTO BALLESTEROS A.</b>  Representante a la Cámara</p> <p>  <b>Hernán Humberto Garzón R.</b>  Representante a la Cámara  Departamento de Cundinamarca</p> <p>  <b>HR. YENCA SUGÉIN ACOSTA INFANTE</b>  Representante a la Cámara  Departamento del Amazonas</p>



El formulario será gratuito.

**ARTÍCULO 4. Entrega de la cédula de ciudadanía.** La entrega del documento de identidad al ciudadano, que llenare el formulario, se hará en ceremonia solemne, que podrá ser individual o colectiva, donde se tome el juramento y se recite de viva voz la declaración de aceptación y acogimiento a la Constitución Política. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá velar por que en esa ceremonia se le entregue a cada uno de los ciudadanos una copia gratuita de la Constitución Política, ya sea de forma física o digital.

El Instituto Nacional para Ciegos y la Registraduría Nacional del Estado Civil entregarán un ejemplar de la Constitución apto para las personas con discapacidad visual.

**ARTÍCULO 5. Retroactividad de la ley.** Si algún ciudadano que ya posea su cédula de ciudadanía desea hacer la Declaración, podrá hacerlo de forma gratuita en cualquier Registraduría.

**ARTÍCULO 6. Requisito para tomar posesión de cualquier cargo público.** La Declaración será un requisito indispensable para tomar posesión de cualquier cargo como servidor público a partir de la vigencia de la presente ley.

**ARTÍCULO 7. Declaración para las personas con discapacidad mayores de edad.** Las personas mayores de edad en condición de discapacidad rendirán la declaración de la que trata la presente ley, conforme con los mecanismos establecidos legalmente en lo concerniente a los apoyos para la realización de actos jurídicos. La Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentará la materia.

**ARTÍCULO 8. Formulario para las personas con discapacidad visual.** La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Instituto Nacional para Ciegos elaborarán de forma conjunta un formulario apto para las personas con discapacidad visual. En este formulario, se incluirán las instrucciones para acceder a la Constitución Política de Colombia disponibles en la biblioteca virtual del Instituto Nacional para Ciegos.

El Instituto Nacional para Ciegos actualizará anualmente la Constitución disponible en esa biblioteca virtual.

**ARTÍCULO 9. Declaración para las personas pertenecientes a comunidades étnicas que no se comunican en castellano.** La declaración para las personas pertenecientes a comunidades étnicas que no se comunican en castellano sólo será obligatoria hasta tanto una ley posterior reglamente la materia para garantizar un enfoque diferencial.

**ARTÍCULO 10. Extranjeros.** Esta ley no aplica para los extranjeros que soliciten su naturalización en Colombia, que se regirá por lo dispuesto en la Ley 43 de 1993.

**ARTÍCULO 11. Vigencia.** La presente ley empezará a regir seis (6) meses después de su sanción y publicación.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2021  
CÁMARA**

*por el cual se crea la declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones relacionadas.*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear un procedimiento por cual se declare el conocimiento, el acogimiento y la aceptación de la Constitución Política como acto previo y voluntario al momento de obtener la Cédula de Ciudadanía.

**ARTÍCULO 2. Definición.** La Declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la Constitución es un acto solemne en el que los ciudadanos declaran voluntariamente que son conscientes de los derechos y deberes emanados de la Carta Política y se obligan a respetarlos.

**ARTÍCULO 3. Formulario de solicitud individual de cédula de ciudadanía.** Antes de la expedición de la cédula de ciudadanía, el interesado deberá suscribir un formulario de solicitud. El formulario indicará la página web oficial donde se puede consultar el texto íntegro y actualizado de la Constitución Política de Colombia, y deberá contener antes de la firma la siguiente declaración:

*“Declaro que conozco la Constitución Política de Colombia; libre y voluntariamente acepto y me acojo al pacto social contenido en ella; juro que la respetaré y cumpliré, y asumiré las consecuencias de su incumplimiento; entiendo que en la democracia las decisiones se toman por mayoría, y entiendo también que bajo ninguna circunstancia las decisiones mayoritarias pueden afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de las personas; ejerceré mis derechos y libertades con lealtad y buena fe, y de la misma manera cumpliré mis deberes y respetaré los derechos y libertades de las demás personas”.*

La firma puesta en este formulario se entiende plasmada bajo la gravedad del juramento.

El formulario también deberá incluir un espacio en blanco en el que cada solicitante podrá plasmar, libre de apremio, sus observaciones y aun sus eventuales desacuerdos con el texto de la Constitución Política. Anualmente la Registraduría Nacional del Estado Civil recogerá estas inconformidades y enviará copia del listado al Congreso de la República, al Presidente de la República y a la Corte Constitucional. En todo caso, la autoría de las observaciones y aun sus eventuales desacuerdos con el texto de la Constitución Política será un dato sensible conforme a lo dispuesto en la Ley 1582 de 2012.

MARGARITA MARÍA RESTREPO A.  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Representante a la Cámara

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS A.  
Representante a la Cámara

Hernán Humberto Garzón R.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS  
Representante a la Cámara

JOSE ELIECER SALAZAR  
Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Son muy pocos los colombianos que conocen la Constitución Política. Por ejemplo, en 2017 el 15,5% de los ciudadanos no conocían cuáles eran los mecanismos de participación ciudadana<sup>1</sup>. Inclusive, algunos trabajos cualitativos han demostrado que los ciudadanos no conocen cuáles son sus derechos fundamentales<sup>2, 3</sup> y como pueden reclamar su protección<sup>4</sup>. Esto a pesar de que la Constitución Política de 1991 lleva vigente 28 años.

Por lo tanto, un primer objetivo de este proyecto de ley es aumentar la instrucción cívica de la Constitución Política, esto, siguiendo los lineamientos de la Ley General de la Educación (Ley 115 de 1994), que en su artículo 11 establece los contenidos pedagógicos de enseñanza obligatoria del estudio comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica en los establecimientos educativos oficiales o privados, y así, seguir fomentando el patriotismo, el sentido de pertenencia y un punto de vista crítico en nuestra juventud.

Además, la declaración y la ceremonia de entrega de la cédula de ciudadanía permite que los ciudadanos puedan acceder a la Constitución en medio físico o digital, cumpliendo con lo establecido en el artículo 41 de la Carta: "El Estado divulgará la Constitución".

La pretensión es incluyente: la ley dispone el acceso de personas con discapacidad al texto de la Constitución Política, en concordancia con la recién aprobada ley de capacidad jurídica<sup>5</sup> y con la Convención de Derechos Humanos de Personas con Discapacidad. Así mismo, impone a la Registraduría y al INCI una obligación de contar con una Constitución apta para personas con discapacidad visual y a actualizarla frecuentemente, en cumplimiento del derecho a la igualdad entendida en sentido material.

Sin embargo, este proyecto no afecta ni impone ninguna obligación a las comunidades étnicas, para que estas puedan participar en el proceso de creación legislativo y que se surta la consulta previa, conforme al derecho fundamental del que gozan esas comunidades según

<sup>1</sup> DANE, *Boletín Técnico: Encuesta de Cultura Política 2017*, PDF, Bogotá: DANE, Septiembre 28, 2017.  
<sup>2</sup> Julieta Lemaitre Ripoll y Mauricio Albarracín Caballero, "Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia," en *Políticas antidroga En Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011).  
<sup>3</sup> Julieta Lemaitre Ripoll, "alcances de la reforma legal: la prohibición de despido a la mujer embarazada en Colombia," en *Más allá del derecho: Justicia y Género en América Latina*, Equidad y Justicia (Bogotá: Universidad de los Andes, 2005).  
<sup>4</sup> Laura Cecilia Porras Santanilla, "Viviendo Del Rebusque:" A Study of How Law Affects Street Rebuscadores in Bogotá, Tesis de doctorado, University of Ottawa, 2018 (Ottawa, 2018).  
<sup>5</sup> Congreso de la República, "TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2017 CÁMARA Y 236 DE 2018 SENADO," *Gaceta del Congreso* (Bogotá), Junio 17, 2019, N°560 ed.

lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y que ha sido desarrollado en varios fallos de la Corte Constitucional<sup>6</sup>.

El proyecto tiene un segundo objetivo: aumentar la legitimidad de la Constitución Política de Colombia. John Rawls ha explicado la idea del consenso constitucional, según la cual los actores políticos se ponen de acuerdo en unas reglas mínimas que todos prometen cumplir y alrededor de las cuales se fundamenta el debate político. Esas reglas permiten que las diferencias se resuelvan a través del derecho<sup>7</sup>. No en vano los teóricos conocidos como los contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau) fundamentaban el respeto a la autoridad (o, en otras palabras, la legitimidad de estas) en un pacto o contrato social en el que se entregaban algunas libertades a cambio de unos bienes jurídicos<sup>8</sup>.

Sin embargo, en Colombia el consenso constitucional ha sido endeble, pues varios actores, como el ELN, los grupos paramilitares y anteriormente las FARC han desconocido el pacto social (la Constitución Política de Colombia)<sup>9</sup>.

Precisamente, el presente proyecto busca que las personas tengan conocimiento de la importancia de nuestra Carta Magna, para que al momento de ejercer sus derechos políticos sean conscientes del funcionamiento de la democracia colombiana: (i) el respeto a los derechos fundamentales<sup>10</sup>, (ii) pero también de los deberes establecidos en la Constitución, (iii) la aceptación de que por regla general las decisiones se toman por mayoría, como se origina de la idea clásica de democracia<sup>11</sup> pero que (iv) en ocasiones las mayorías deben ser limitadas para evitar que se vulneren los derechos de las minorías<sup>12, 13, 14, 15</sup>. Estas reglas básicas deben ser aceptadas por toda persona que desee ser ciudadano colombiano, haya llegado a la mayoría de edad y tenga posibilidades reales de conocer la Constitución y dar un consentimiento libre e informado sobre su voluntad de aceptar y acogerse al pacto social contenido en ella, en especial por los servidores públicos, pues sería inconcebible que las personas encargadas de velar por el cumplimiento de la Constitución Política y por la satisfacción del interés general no reconocieran la legitimidad político-jurídica de la Carta.

<sup>6</sup> Véanse, entre otras, las sentencias SU-123/18 (MM.PP. Albero Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes), SU-217/17 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-097/17 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-083/03 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).  
<sup>7</sup> Jhon Rawls, "The Idea Of An Overlapping Consensus," *Oxford Journal of Legal Studies* 7, no. 1 (marzo 1, 1987): 1-16.  
<sup>8</sup> Juan Fernando Jaramillo Pérez et al., *El Derecho frente al poder: surgimiento, desarrollo y crítica del Constitucionalismo Moderno* (Bogotá: Universidad Nacional De Colombia, 2018).  
<sup>9</sup> Jorge Andrés Hernández Vásquez, "La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del Consenso Constitucional," *Colombia Internacional* 79 (2013): 49-79.  
<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-406/92, M.P. Ciro Angarita Barón.  
<sup>11</sup> David Held, *Modelos de Democracia* (Buenos Aires: Troquel, 1996), 1-56.  
<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-241/10, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.  
<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150/15, M.P. Mauricio González Cuervo.  
<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-379/16, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.  
<sup>15</sup> Marco Antonio Rivera León, "Jurisdicción Constitucional: Ecos Del Argumento Contramayoritario," *Cuestiones Constitucionales* 22 (2010): 223-260.

Sin embargo, como explica Jorge Andrés Hernández, eso no quiere decir que todos estén de acuerdo con las reglas mínimas, por el contrario, este

[N]o elimina las diferencias razonables que existen entre diversos actores políticos y sociales, e incluso entre miembros de la Corte Constitucional o del poder judicial, sobre la interpretación de artículos, instituciones o valores consignados en el texto constitucional. (...) Un orden constitucional fracasa si la división social sobre la interpretación de la constitución deriva en una división sobre la autoridad de la constitución misma y de sus instituciones<sup>16</sup>.

El formato de solicitud individual establecido en la presente ley permite que los ciudadanos puedan expresar libremente ante la Corte Constitucional, el Congreso y la Presidencia de la República sus observaciones y reparos sobre qué aspectos de la Constitución no están de acuerdo, pero aceptando que sus controversias se dirimen conforme a las reglas establecidas en ella. Estas instituciones podrían usar esa información como insumo relevante para sus decisiones. Por supuesto, no se busca estigmatizar a nadie por sus opiniones y las identidades de los inconformes serán tratadas como datos sensibles.

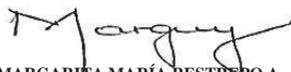
Con todo, la ley soluciona dos problemas de vigencia. En primer lugar, el de la retrospectividad: pues permite que los ciudadanos que no tuvieron oportunidad de hacer la Declaración, pero que ya obtuvieron su cédula, la hagan si así lo desean. Por último, establece un plazo de 6 meses para que empiece a regir, permitiendo que las instituciones, en especial la Registraduría, se preparen para el idóneo funcionamiento del trámite y de la Declaración.

**AGRADECIMIENTOS**

Gracias a mi equipo de trabajo legislativo y a Andrés Rodríguez Morales, estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, por la estructuración de esta iniciativa legislativa, la cual tiene como objetivo principal adquirir un mayor sentido de pertenencia con nuestra Nación, aumentar la legitimidad de la Constitución Política, y así, seguir construyendo país para volver a creer.

<sup>16</sup> Jorge Andrés Hernández Vásquez, *op. cit.*: 54.

De los Honorables Congresistas,

  
**MARGARITA MARÍA RESTREPO A.**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara

  
**EDWIN GILBERTO BALLESTEROS A.**  
 Representante a la Cámara

  
**Hernán Humberto Garzón R.**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Cundinamarca

  
**RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS**  
 Representante a la Cámara

  
**JOSE ELIECER SALAZAR**  
 Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2021  
CÁMARA**

*por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. Objeto. Garantizar la participación de los jóvenes y sus expresiones organizativas en el proceso de convocatoria, designación y cumplimiento de las funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación en los departamentos, distritos y municipios. De igual forma, el proyecto adiciona una función al Consejo Nacional de Planeación, para que éste defina un mecanismo de seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 8 junto con su parágrafo al artículo 9 de la Ley Orgánica 152 de 1994, la cual quedará de la siguiente forma:

8. Cuatro (4) en representación de los jóvenes, los cuales serán elegidos de ternas que presente el Consejo Nacional de Juventud y demás organizaciones de jóvenes con trayectoria nacional determinadas a partir de un reconocimiento jurídico o social.

Parágrafo. El reconocimiento social de las organizaciones de jóvenes será verificado y certificado por el Ministerio del Interior, entidad que reglamentará los requisitos de certificación.

Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

Artículo 10. Calidades y periodos. Para efectos de la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

El estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate.

Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovado cada cuatro años. En el evento en que el número de integrantes del Consejo sea impar, el número de integrantes que será renovado será el equivalente al que resulte de aproximar el cociente al número entero siguiente.

Parágrafo. Los representantes de los jóvenes ante el Consejo Nacional de Planeación se renovarán cada cuatro (4) años.

Artículo 4°. Adiciónese el numeral 6 al artículo 12 de la Ley 152 de 1994, el cual quedará así:

6. Definir un mecanismo de seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 5°. El artículo 34 de la Ley 152 de 1994 quedará así:

Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios y de jóvenes.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.

Parágrafo: En la elección de los representantes de los jóvenes ante los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de planeación, se garantizará la participación de los Consejos Departamentales de Juventud y los Consejos Municipales de Juventud, de acuerdo con su ámbito de competencia.

Cuando se presenten organizaciones sociales de jóvenes para ser incluidas como representantes ante los Consejos Departamentales de Planeación y Consejos Municipales de Planeación, las Secretarías Departamentales del Interior y Secretarías Municipales de Gobierno, respectivamente, otorgarán el reconocimiento social de las organizaciones, de acuerdo con la reglamentación expedida por cada entidad territorial para tal fin.

Artículo 6°. Esta Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Firman los Honorables Congressistas:

  
**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**  
Senador

  
**FABIO RAÚL AMÍN SALEME**  
Senador

  
**IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA**  
Senador

  
**ANDRES DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara

  
**LUIS FERNANDO VELASCO CHÁVES**  
Senador

  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Senador

  
**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara

  
**RODRIGO ARTURO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara

  
**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Senador

  
**RODRIGO VILLALBA MOSQUERA**  
Senador

  
**ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ**  
Representante a la Cámara

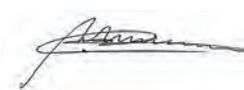
  
**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**  
Representante a la Cámara

  
**JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA**  
Senador

  
**JULIÁN BEDOYA PULGARÍN**  
Senador

  
**HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE**  
Representante a la Cámara

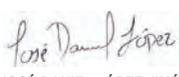
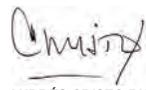
  
**ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ**  
Representante a la Cámara

  
**ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA**  
Senador

  
**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
Representante a la Cámara

  
**DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA**  
Representante a la Cámara

  
**HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA**  
Representante a la Cámara

<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">   <b>JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="text-align: center;">   <b>ANDRÉS CRISTO BUSTOS</b>                  Senador             </div> </div> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° _____ de 2021 Cámara</b></p> <p style="text-align: center;"><b><i>"POR LA CUAL SE INCLUYE LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</i></b></p> <p><b>OBJETO:</b></p> <p>Garantizar la participación de los jóvenes y sus expresiones organizativas en el proceso de convocatoria, designación y cumplimiento de las funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación en los departamentos, distritos y municipios.</p> <p>La representación de los jóvenes ante esta instancia de planeación en el orden nacional y territorial, respectivamente, busca incidir en el mejoramiento de la participación de los jóvenes en la toma de decisiones públicas, en general, así como también en la inclusión social y productiva de esta población a través de programas y proyectos que incluya al gobierno nacional, departamental, distrital y municipal, según corresponda.</p> <p>De igual forma, el proyecto adiciona una función al Consejo Nacional de Planeación, para que éste defina un mecanismo de seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p><b>ANTECEDENTES:</b></p> <p>Este Proyecto de Ley se radica por segunda vez en la Cámara de Representantes. En la primera ocasión fue radicado con el número 223 de 2019 con autoría del Senador Horacio José Serpa junto a los siguientes Congresistas: Julian Peinado Ramirez, Alejandro Alberto Vega Pérez,</p>	<p>Andres David Calle Aguas, Victor Manuel Ortiz Joya, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Juan Fernando Reyes Kuri, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Alvaro Henry Monedero Rivera, Jose Luis Correa Lopez, Carlos Adolfo Ardia Espinosa, Hernán Gustavo Estupiñan Calvache, Adriana Gómez Millán, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Edgar Alfonso Gómez Román, y los Senadores Miguel Angel Pinto Hernandez, Fabio Raul Amin Saleme, Andrés Cristo Bustos, Mauricio Gómez Amin, Laura Esther Fortich Sanchez, Julian Bedoya Pulgarin, Guillermo García Realpe, Lidio García Turbay, Luis Fernando Velasco Chaves.</p> <p>El Proyecto de Ley fue enviado a la Comisión Tercera Constitucional Permanente y la mesa directiva designó a los siguientes ponentes: H.R. Victor Manuel Ortiz Joya, H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas, H.R. Christian Munir Garces Aljure y H.R. Wadith Alberto Manzur. Los ponentes rindieron informe de ponencia positiva y la iniciativa fue aprobada en primer debate el 03 de abril de 2019. No obstante radicada la ponencia positiva para segundo debate de este Proyecto de Ley, no fue discutida en la plenaria de la Cámara de Representantes, razón por la cual se archivó de acuerdo a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.</p> <p><b>MARCO CONSTITUCIONAL:</b></p> <p><b>CAPITULO II. DE LOS PLANES DE DESARROLLO</b></p> <p><b>ARTICULO 339.</b> Inciso 1°. Modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 3 de 2011. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.</p> <p>Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.</p> <p><b>ARTICULO 340.</b> Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.</p>
<p>Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.</p> <p>En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.</p> <p>El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.</p> <p><b>ARTICULO 341.</b> El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.</p> <p>Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.</p> <p>El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.</p> <p>El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.</p> <p><b>ARTICULO 342.</b> La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá</p>	<p>los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.</p> <p><b>ARTICULO 343.</b> La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.</p> <p><b>ARTICULO 344.</b> Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.</p> <p>En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.</p> <p><b>MARCO LEGAL:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.</b></p> <p><b>Artículo 1°.</b> Propósitos. La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> Ambito de Aplicación. La Ley orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Principios generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:</p> <p>a) <b>Autonomía.</b> La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica.</p>

<p>b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.</p> <p>c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.</p> <p>d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.</p> <p>e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.</p> <p>f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación.</p> <p>g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley.</p> <p>h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.</p> <p>i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.</p> <p>j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.</p> <p>k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos</p>	<p>necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.</p> <p>l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.</p> <p>m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;</p> <p>n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos,</p> <p>Parágrafo. Para efecto de lo previsto en el literal d) de este artículo se entiende por: Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas. Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo. Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.</p> <p>Artículo 4°. Conformación del Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.</p> <p>Artículo 8°. Autoridades e instancias nacionales de planeación. Son autoridades nacionales de planeación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.</li> <li>2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.</li> <li>3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios,</li> </ol>
<p>departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.</p> <p>4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.</p> <p>5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.</p> <p>Son instancias nacionales de planeación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Congreso de la República.</li> <li>2. El Consejo Nacional de Planeación.</li> </ol> <p>Artículo 9°. Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:</p> <p>1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así:</p> <p>Cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro (4) por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas y uno (1) por cada región que llegare a conformarse en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo. La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos, será correspondiente con la jurisdicción territorial de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto.</p> <p>Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos.</p> <p>Este criterio también se aplicará para el caso de las provincias.</p> <p>2. Cuatro (4) en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.</p>	<p>3. Cuatro (4) en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.</p> <p>4. Dos (2) en representación del sector educativo y cultural, escogido de tema que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios.</p> <p>Parágrafo. Habrá por lo menos un (1) representante del sector universitario.</p> <p>5. Uno (1) en representación del sector ecológico, escogido de tema que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.</p> <p>6. Uno (1) en representación del sector comunitario escogido de tema que presenten las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.</p> <p>7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno (1) de las comunidades negras, otro de las comunidades isleñas raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no Gubernamentales.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.</p> <p>Artículo 11. Designación por parte del Presidente. Una vez que las organizaciones de las autoridades y sectores a que se refiere el artículo anterior presenten las ternas correspondientes a consideración del Presidente de la República, éste procederá a designar los miembros del Consejo Nacional de Planeación siguiendo como criterio principal de designación, el previsto en el artículo 10 de la presente Ley. Si transcurrido un (1) mes desde la fecha en que hubiere sido convocado a conformarse el Consejo Nacional de Planeación, el Presidente de la República no hubiere recibido la totalidad de las ternas de candidatos, designará los que falten sin más requisitos que la observancia de los criterios de designación previstos en la Constitución y la ley.</p>

Artículo 12. Funciones del Consejo Nacional de Planeación. Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

Artículo 33. Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales. Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

1. El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.
2. El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.
3. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.
4. Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Son instancias de planeación en las entidades territoriales:

1. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.

2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

Parágrafo. Si surgieren nuevas entidades territoriales, las dependencias que dentro de sus estructuras se creen y sean equivalentes a las citadas en el presente artículo, tendrán el mismo carácter funcional respecto de aquellas.

Artículo 34. Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la Constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.

Artículo 35. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación. Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas.

Parágrafo. La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

Artículo 36. En materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo.

**CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY:**

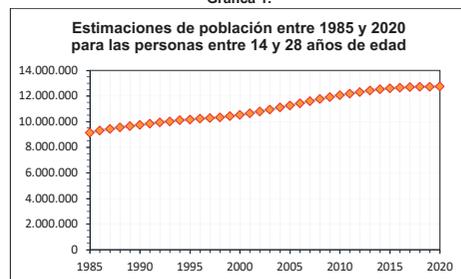
El problema que se busca impactar a través de la representación de los jóvenes en el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación en los departamentos, distritos y municipios, es la escasa representación de las expresiones organizativas de este grupo poblacional en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de los Planes de Desarrollo.

La iniciativa legislativa que se presenta a consideración del Congreso de la República encuentra su justificación en la necesidad de mejorar la calidad de vida de los jóvenes colombianos a través de la representación de este grupo poblacional en el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación de los departamentos, distritos y municipios, como instancias de planeación con capacidad de incidir en la formulación de los planes, programas y proyectos dirigidos a fortalecer la inclusión social y productiva de este grupo poblacional.

Con esta medida se busca incidir en el contenido de los planes, programas y proyectos que requiere la población joven del país, mediante el fortalecimiento de una instancia de planeación nacional y territorial. A través de esta medida se otorga a los jóvenes colombianos el reconocimiento como sujetos prioritarios para la planeación en sociedad, que se expresa a través de la participación en el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación en los departamentos, distritos y municipios.

Los jóvenes representan cerca de la tercera parte de la población en Colombia, con una tendencia de crecimiento sostenido a través de las últimas décadas. Según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, para el año 2020 hubo 12.745.832 jóvenes entre 14 y 28 años en Colombia.

Gráfica 1.

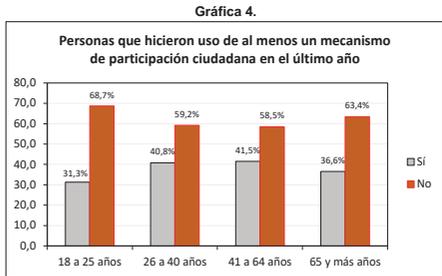


Elaboración propia a partir de estimaciones 1985-2020 de grupos quinquenales de edad, DANE.

**PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS:**

El DANE presentó los resultados de la Encuesta de Cultura Política del año 2017, en la cual se evidencia la magnitud de la problemática de representación y participación política en la toma de decisiones públicas, sumados al problema de desconfianza generalizada que perciben los ciudadanos en las instituciones públicas y sus funcionarios. Es necesario aclarar que si bien la encuesta arroja resultados preocupantes en todos los rangos de edad, se observa prevalencia de las problemáticas de cultura política entre el grupo más joven que respondió la encuesta.

Esta encuesta permite extrapolar el panorama observado en la muestra de 25.945 personas mayores de 18 años, en el cual se encuentra que solo el 40% de los ciudadanos han hecho uso de alguno de los mecanismos de participación ciudadana en el último año y que la proporción más baja por grupos etarios es la comprendida entre 18 y 25 años.



En términos generales, ninguno de los espacios de participación ciudadana existentes resultó ser de conocimiento de más de un 40% de la población. El mejor resultado se obtuvo al preguntar por las veedurías ciudadanas, con un 36,6% de los encuestados que declararon conocerlas.

En el caso de los jóvenes entre 18 y 25 años, se destaca el poco conocimiento que tiene este grupo poblacional sobre algunos espacios de participación ciudadana como los Consejos de Juventud y las Plataformas de Juventud (un 79,9% no los conoce), así como también, el poco conocimiento de los Consejos de Planeación a nivel nacional, departamental, distrital y municipal (el 83,4% manifestó no conocerlos).

**Tabla 3.**  
 Porcentaje de personas de 18 años y más, por rangos de edad, según si conocen o han escuchado hablar de los espacios de participación ciudadana. 2017.

Espacios de participación ciudadana	Total %	18 a 25	26 a 40	41 a 64	65 y más
		%	%	%	%
<b>Total</b>	100,0	17,4	32,6	38,3	11,7
Veedurías ciudadanas	Sí	36,6	29,5	38,8	40,5
	No	63,4	70,5	61,2	59,5
Consejos Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Juventud o Plataformas de Juventud	Sí	20,3	20,1	22,1	20,7
	No	79,7	79,9	77,9	79,3
Consejos o Comités Municipales para el Desarrollo Rural	Sí	18,5	15,6	19,4	20,4
	No	81,5	84,4	80,6	79,6
Consejos Municipales de Cultura o de Medio Ambiente	Sí	22,8	20,6	24,2	24,6
	No	77,2	79,4	75,8	75,4
Consejos de Planeación (nacional, departamental o municipal)	Sí	20,1	16,6	21,5	21,9
	No	79,9	83,4	78,5	78,1
Juntas de Educación (nacional, departamental o municipal)	Sí	19,0	17,7	20,2	20,1
	No	81,0	82,3	79,8	79,9
Consejos, comités o mesas de mujeres	Sí	15,1	12,4	16,0	16,5
	No	84,9	87,6	84,0	83,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la 'Encuesta de cultura política'. DANE. 2017.

Al estudiar la información de la 'Encuesta de Cultura Política' relacionada con la abstención electoral, se encontró que el 38% de la población entre 18 y 25 años de edad nunca vota y que solo el 39% siempre lo hace.

**Tabla 4.**  
 Proporción de personas que votan cuando hay elecciones

	Total %	18 a 25 %	26 a 40 %	41 a 64 %	65 y más %
<b>Siempre vota</b>	59,2	39,3	58,6	67,6	63,2
<b>A veces vota</b>	24,7	22,7	27,7	22,9	24,7
<b>Nunca vota</b>	16,1	38,0	13,6	9,5	12,1

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la 'Encuesta de cultura política'. DANE. 2017.

**CONCLUSIÓN:**

Por estas razones, se propone a los Honorables Representantes acompañar esta iniciativa que suma esfuerzos para el empoderamiento de los jóvenes en la toma de decisiones públicas. La incidencia de los jóvenes en la elaboración de los Planes de Desarrollo del orden nacional y territorial, es la herramienta oportuna para dar respuesta a la demanda histórica de este grupo poblacional por ser tenidos en cuenta en sociedad como actores activos.

Firman los Honorables Congresistas:

**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**  
 Senador

**FABIO RAÚL AMÍN SALEME**  
 Senador

**LUIS FERNANDO VELASCO CHÁVES**  
 Senador

**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
 Senador

**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
 Senador

**RODRIGO VILLALBA MOSQUERA**  
 Senador

**JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA**  
 Senador

**JULIÁN BEDOYA PULGARÍN**  
 Senador

**ANTONIO LUIS ZABARRAIN GUEVARA**  
 Senador

**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
 Representante a la Cámara

**IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA**  
 Senador

**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
 Representante a la Cámara

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
 Representante a la Cámara

**RODRIGO ARTURO ROJAS LARA**  
 Representante a la Cámara

**ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ**  
 Representante a la Cámara

**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**  
 Representante a la Cámara

**HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE**  
 Representante a la Cámara

**ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ**  
 Representante a la Cámara



Proyecto de ley número 57 de 2021 Cámara, por medio del cual se adicionan unas disposiciones a los artículos 373 y 388 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso-, y se crea un incidente de reparación integral en favor del cónyuge inocente por la causal de divorcio de ultrajes, tratos crueles y maltratamientos de obra. .... 6

Proyecto de ley número 58 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el Artículo 90 y el Artículo 144 de la Ley 142 de 1994..... 11

Proyecto de ley número 60 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, mediante la creación de la Mesa Nacional de Suelos y se dictan otras disposiciones..... 16

Proyecto de ley número 61 de 2021 Cámara, por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones. .... 20

Proyecto de ley número 62 de 2021 Cámara, por medio de la cual se regula el sistema audiodescripción en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 24

Proyecto de ley número 63 de 2021 Cámara, por el cual se crea la declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones relacionadas..... 27

Proyecto de ley número 64 de 2021 Cámara, por la cual se incluye la representación y participación de los jóvenes en el Sistema Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones. .... 29

**CONTENIDO**

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2021

Gaceta número 947 - jueves 5 de agosto de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 55 de 2021 Cámara, por medio del cual se establece el internet fijo como un servicio público domiciliario. .... 1