



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 1642

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 365 DE 2021 CÁMARA

por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Proyecto de Ley ³⁶⁵ del 2021

"Por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2 de la ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Párrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permitirá el traslado de afiliados entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 47 años

Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, respetando el principio de la libertad informada, con el fin que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.

La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente párrafo.

Artículo 2º Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas.

JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara por Bogotá

SECRETARÍA GENERAL

El día 03 de Noviembre del año 2021

Ha sido presentado en este departamento el Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 365 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

AR Juan C. Wills, HR Jose G. Padilla
HR Armando Zabarrain, HR Buenaventura León

SECRETARIO GENERAL



Jose Gustavo Padilla O.

Armando Zabarrain

Buenaventura León

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley__ del 2021</p> <p style="text-align: center;">“Por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2 de la ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993”.</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1.- Competencia.</p> <p>De conformidad con los artículos 48, 53 y 150 numeral 1 de la Constitución Política, el Congreso de la República es competente para proferir leyes en materia de Seguridad Social en Pensiones.</p> <p>2.- Objeto del Proyecto.</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer los derechos que le fueron conculcados a un grupo significativo de ciudadanos, preponderantemente de los sectores sociales más vulnerables, al omitirse la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales, permitiendo por un breve lapso ese traslado que se viene tramitando por vía judicial, con altísimos costos para el Estado, la administración de justicia y los usuarios, siempre que los interesados cumplan las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hombres mayores de 52 años o mujeres mayores de 47 años. - Que hayan cotizado mínimo de 750 semanas. <p>3.- Necesidad y conveniencia.</p> <p>El modelo de Estado consagrado en la Constitución se funda en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad, y la prevalencia del interés general. La promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los derechos y la vigencia de un orden justo, son fines esenciales del Estado y misión de las autoridades. De otro lado, según el artículo 90 de la Carta, el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables.</p>	<p>Colombia adoptó a partir de la Ley 100 de 1193 -vigente desde el 1° de abril de 1994-, un modelo paralelo de seguridad social en pensiones, caracterizado por la competencia entre regímenes público y privado, teniendo como principios orientadores la solidaridad, la universalidad, la integralidad, y la protección de todas las personas en el cubrimiento de los riesgos socialmente relevantes.</p> <p>La implementación de ese modelo, no contó desde un principio con los mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en cantidad y calidad de la información que debía brindárseles, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado régimen de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento integral, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.</p> <p>La deficiencia en el suministro de esa información, o su total ausencia por más de 22 años, generó uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población, casi siempre de los sectores más vulnerables, frente al hecho de que, como consecuencia de la ignorancia sobre el funcionamiento de los diferentes regímenes y sus consecuencias prácticas en el monto y momento de la pensión, tomó la decisión que menos convenía a sus condiciones de existencia durante la vejez.</p> <p>La solución de esa inequidad se ha buscado y obtenido parcialmente por la vía judicial. Ello ha desencadenado un considerable incremento de acciones judiciales en procura del traslado de un régimen pensional a otro, con un alto costo emocional, económico y social, y la correlativa congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolverlas. Precisamente, esos pronunciamientos judiciales, proferidos por el tribunal de cierre en materia de justicia laboral, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, configuran, hoy por hoy, una sólida línea jurisprudencial que define la calidad de información que debió brindarse a los usuarios, y reconoce como derecho, y por eso lo ordena en las sentencias, el traslado de régimen cuando esa asesoría se omitió, o se brindó de manera deficiente. Dice la Corte:</p> <p><i>“La información cierta es aquella en la que el afiliado conoce al detalle las características legales del régimen, sus condiciones, requisitos y las circunstancias en las que se encontraría de afiliarse a él. La información suficiente incluye la obligación de dar a conocer al usuario, de la manera más amplia posible, todo lo relacionado sobre el producto o servicio que adquiere; por tanto, la suficiencia es incompatible con informaciones incompletas, deficitarias o sesgadas, que le impidan al afiliado tomar una decisión reflexiva sobre su futuro.</i></p>
<p><i>La información oportuna busca que esta se transmita en el momento que debe ser, en este caso, en el momento de la afiliación o aquel en el cual legalmente no puede hacer más traslados entre regímenes; la idea es que el usuario pueda tomar decisiones a tiempo”.</i>¹</p> <p>Es absolutamente claro, como se deduce de la jurisprudencia en cita, que el acto jurídico de afiliación o cambio de régimen, debió estar precedido de una ilustración al trabajador o usuario, como mínimo, acerca de las características, condiciones, acceso, ventajas y desventajas de cada uno de los regímenes pensionales, así como de los riesgos y consecuencias del traslado.</p> <p>Para nadie es un secreto que las fórmulas actuariales, cálculos matemáticos y financieros, la dependencia de los mercados de capitales y las resultantes de las fluctuaciones cambiarias y bursátiles, factores de incidencia en el cálculo de una mesada pensional en el ámbito de la libre competencia, implican un alto nivel de complejidad y sofisticación que se encuentra lejos de las posibilidades de comprensión de la inmensa mayoría, requiriéndose para ello altos grados de especialización. Eso imponía la obligación de brindar ilustración siquiera aproximada, pero sobre todo auténtica y práctica, a los destinatarios del sistema.</p> <p>Existe entonces, un verdadero e insoslayable deber de brindar un consentimiento informado, entendido como un procedimiento que garantice, antes de aceptar un ofrecimiento o un servicio, la comprensión por el usuario de las condiciones, riesgos y consecuencias de su afiliación al régimen. Vale decir, que el afiliado antes de dar su consentimiento, ha debido recibir información transparente, clara, cierta, comprensible y oportuna. Solo de esa manera se hubiera respetado el derecho a la igualdad de los usuarios, que no se encontraban en un plano de equilibrio contractual al momento de exteriorizar su manifestación de voluntad. Al respecto, la Sala Laboral de la Corte, en sentencia SL19447-2017, precisa lo siguiente:</p> <p><i>(...) “Por su parte, la transparencia es una norma de diálogo que le impone a la administradora, a través del promotor de servicios o asesor comercial, dar a conocer al usuario, en un lenguaje claro, simple y comprensible, los elementos definitorios y condiciones del régimen de ahorro individual con solidaridad y del de prima media con prestación definida, de manera que la elección pueda realizarse por el afiliado después de comprender a plenitud las reglas, consecuencias y riesgos de cada uno de los oferentes de servicios. En otros términos, la</i></p>	<p><i>transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.</i></p> <p><i>(...) Y no podía ser de otra manera, pues las instituciones financieras cuentan con una estructura corporativa especializada, experta en la materia y respaldada en complejos equipos actuariales capaces de conocer los detalles de su servicio, lo que las ubica en una posición de preeminencia frente a los usuarios. Estos últimos, no solo se enfrentan a un asunto complejo, hiperregulado, sometido a múltiples variables actuariales, financieras y macroeconómicas, sino que también se enfrentan a barreras derivadas de sus condiciones económicas, sociales, educativas y culturales que profundizan las dificultades en la toma de sus decisiones. Por consiguiente, la administradora profesional y el afiliado inexperto se encuentran en un plano desigual, que la legislación intenta reequilibrar mediante la exigencia de un deber de información y probatorio a cargo de la primera.”</i></p> <p>En pretérita oportunidad, sobre el mismo punto, en la sentencia del 3 de septiembre de 2014, dentro del radicado 46292, había dicho la misma Alta Corporación:</p> <p><i>“Una inoportuna o insuficiente asesoría sobre los puntos del tránsito de régimen son indicativos de que la decisión no estuvo precedida de la comprensión suficiente, y menos del real consentimiento para adoptarla.</i></p> <p><i>Es evidente que cualquier determinación personal de la índole que aquí se discute, es eficaz, cuando existe un consentimiento informado; en materia de seguridad social, el juez no puede ignorar que, por la trascendencia de los derechos pensionales, la información, en este caso, del traslado de régimen, debe ser de transparencia máxima”.</i> (Destacamos).</p> <p>Fueron estas exigencias que la jurisprudencia reclama, las que no se cumplieron desde el inicio de la puesta en vigencia del sistema. De esas manifestaciones de la Corte, no puede concluirse cosa distinta que, por lo menos hasta la expedición de la Circular 016 del 28 de abril de 2016, no se brindó a los usuarios la cantidad y calidad de información que permitiera la toma de una decisión consciente, acerca del régimen pensional al que debían afiliarse, en</p>

¹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia SL1452-2019 del 3 de abril de 2019.

<p>procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, una mejor calidad de vida durante la vejez o la invalidez.</p> <p>4.- Respaldo de la Academia.</p> <p>En la búsqueda de soluciones a los problemas de la población usuaria, elevamos consulta al sector académico. Las siguientes fueron las respuestas.</p> <p>4.1 La Universidad del Rosario.</p> <p>El Observatorio Laboral de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a través de valiosa contribución de su director, el Doctor Iván Daniel Jaramillo Jassir, considera:</p> <p><i>“El fuerte debate a propósito de los traslados entre regímenes, sin mediar la doble asesoría, prevista desde la expedición de la Circular 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, demanda intervención legislativa para habilitar la facultad de libre selección de régimen pensional sin restricciones que compense los 22 años de funcionamiento del modelo pensional paralelo sin disposiciones sobre el deber de asesoría para garantizar los deberes de transparencia y buena fe en la información de las Administradoras de Fondos de Pensiones”.</i></p> <p>En términos sencillos: Si durante 22 años se produjeron afiliaciones y traslados entre regímenes de pensiones, sin que se hubieran cumplido obligaciones esenciales como la completa y debida información, es de elemental justicia y equidad, permitir una especie de periodo de gracia, que compense esa dramática desigualdad, permitiendo el traslado entre regímenes de quienes fueron víctimas de semejante omisión. Para lo cual, es de suma importancia entender que no se está imponiendo un mandato, sino restableciendo un derecho de libre disposición, lo que implica que no todos los beneficiarios optarán por el traslado.</p> <p>La misma fuente académica aporta un ejercicio de mitos y realidades, que ilustra las bondades de la medida de la presente propuesta legislativa:</p> <p>“Mito 1: La libertad de traslado constituye competencia desleal. <i>Realidad: Resulta contraevidente considerar la libertad de selección del régimen pensional como conducta constitutiva de competencia desleal.</i></p>	<p><i>Se considera que la habilitación de traslados durante 6 meses a contrario sensu de constituir una competencia desleal, procura corregir legislativamente la brecha de 22 años de funcionamiento del Sistema General de Pensiones, en el que no han existido obligaciones específicas de transparencia en la información y debida asesoría en la selección de régimen pensional.</i></p> <p>Mito 2: La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva: <i>Realidad: La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo el estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración que el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 s.m.l.m.v.”</i></p> <p>No menos relevante es el siguiente aporte del mismo claustro académico:</p> <p><i>“1.- Resulta conveniente y necesario corregir legislativamente la brecha de traslados sin regulación de doble asesoría específica, comprendida entre los años 1994 y 2014 cuyo traslado al ámbito judicial supone la asunción de costos a cargo del afiliado contradiciendo el mandato de aplicación preferencial contenido en el artículo 272 de la Ley 100 de 1993 sin perjuicio de la profundización de la congestión judicial en el ámbito judicial recientemente intervenida para incorporar esquemas específicos de descongestión.</i></p> <p><i>2.- La habilitación del periodo de gracia de 6 meses no comporta obligación de traslado manteniendo el respeto del principio de libertad de selección de régimen pensional. Al tiempo, el periodo de inaplicación de la restricción de traslados ya fue implementado en el año 2004 sin haber incluido estándares de doble asesoría que demanda un sistema de corrección general y abstracto.</i></p> <p><i>3.- El periodo propuesto de inaplicación de la restricción legal de traslado pensional pretende corregir las disfuncionalidades en la implementación del modelo paralelo de pensiones habilitando traslados cuyo efecto está ligado a la transferencia de los</i></p>
<p><i>salidos en las cuentas de ahorro individual a las reservas del régimen de prima media con prestación definida.</i></p> <p><i>4.- La información veraz y completa, el deber de buen consejo y la doble asesoría en las decisiones pensionales para la realización de la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte socialmente relevantes que estructuran el Sistema Integral de Seguridad Social en concordancia con lo previsto en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.</i></p> <p><i>5.- Francia asigna el 14% del PIB a la financiación del sistema pensional, Italia el 16%, Alemania el 10%, sin perjuicio del promedio general de los países de la OCDE que en promedio imputan el 8% en contraste con el 3,5% que asigna Colombia. (The Economist, 2019)”.</i></p> <p>4.2 La Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Laboral.</p> <p>El Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia se sumó a la presente discusión, realizando el siguiente aporte ilustrativo:</p> <p>“I.-DE LA FUNDAMENTALIZACION DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL</p> <p><i>El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia ha tenido una transformación con el enfoque que le ha otorgado la jurisprudencia constitucional. Actualmente, el derecho a la seguridad social se considera un derecho fundamental porque atañe a los aspectos más sensibles del ser humano. En efecto, la afectación de la salud y la vejez en sí misma son situaciones que incrementan el grado de vulnerabilidad de los sujetos.</i></p> <p><i>Ahora bien, la libertad y autonomía, la posibilidad de elegir y autodeterminarse impregnan las decisiones que debe tomar un afiliado en cuanto al régimen en el que quiere pensionarse. Pues bien, esta libertad de elección del régimen y la libertad de traslado entre regímenes parte de la base del ejercicio plena de la autodeterminación. Ahora bien, esa libertad no puede ser ejercida si al afiliado no se le ha dado la información suficiente y veraz sobre las opciones que tiene y las consecuencias reales que traerá para su vida.</i></p>	<p><i>Así las cosas, han sido dos los derechos fundamentales vulnerados por la omisión de controles del legislador antes de la incorporación de la doble asesoría, la afectación directa del derecho a la seguridad social y la afectación a la libre autodeterminación en la selección del régimen pensional.</i></p> <p>2.- DE LA CONSOLIDADA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE NULIDAD E INEFICACIA DE TRASLADOS PENSIONALES POR VIOLACION A LA INFORMACION</p> <p><i>La jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de justicia se ha pronunciado en relación con las nulidades e ineficacias de los traslados pensionales que se dieron durante muchos años sin haberse acreditado que se otorgó la información necesaria al afiliado para tomar una decisión de tal impacto en su vida.</i></p> <p><i>Así entonces ya es consolidada la jurisprudencia en esta materia. Por ejemplo, por mencionar algunas de las sentencias expedidas en el año 2019 se podrían referir las siguientes: SL 1421, SL 1452, SL 1688, SL 1689, SL 3058, entre muchas otras que declararon la ineficacia de los traslados por falta de información a los afiliados.</i></p> <p><i>La jurisprudencia ha impulsado cambios legislativos en la seguridad social. Toda la reestructuración del sistema general de seguridad social en salud y la expedición de la ley estatutaria en salud (Ley 715 de 2015) fue consecuencia de años de jurisprudencia constitucional al respecto y de la sentencia estructural T- 760 de 2008.</i></p> <p><i>En el caso del sistema general de pensiones podemos ver una tendencia consolidada y creciente de protección al afiliado que no tuvo información suficiente para adoptar una decisión libre y consciente sobre su futuro pensional. Así las cosas, está consolidada jurisprudencia puede impulsar un cambio legislativo para dar respuesta a una omisión que generó el problema que hoy está siendo resuelto por los jueces caso a caso. Dicho problema puede ser solucionado con el Proyecto de Ley 050 de 2019 sin necesidad de someter al Estado a miles de demandas y decisiones judiciales en contra y a los usuarios llevarlos a un escenario litigioso y judicial cuando ya está clara la existencia de su derecho.</i></p>

Muchos de los afiliados son personas con 1.6 o 2 salarios mínimos (como lo señaló en su intervención el Ministerio de Hacienda), someterlos a un proceso judicial sería una carga excesiva que no tienen por qué llevar cuando el error estuvo en la configuración original de la Ley y su regulación sobre traslados.

3.- DEL AHORRO EN COSTOS JUDICIALES Y DISMINUCION DE LA LITIGIOSIDAD.

El Proyecto de Ley 050 de 2019 evitaría costos judiciales al Estado. En efecto, Colpensiones ha sido condenada repetidamente por la situación ya planteada. Mencionó el vocero de Colpensiones que a la fecha tienen más de 26 mil procesos en marcha por temas de traslados pensionales los cuales tienen éxito en el 92%

Estas cifras muestran que la litigiosidad de este tema está exacerbada. Los costos judiciales y la congestión judicial son injustificables en un tema cuya claridad no se cuestiona y por el contrario judicialmente se ha reconocido abierta y reiteradamente la violación de derechos a los afiliados.

4.- DE LA DEUDA HISTORICA DEL LEGISLADOR CON AFILIADOS NO PROTEGIDOS DE LA INDEBIDA INFORMACION.

Consideramos que el legislador tiene una deuda histórica con aquellos afiliados que tuvieron que elegir su régimen pensional sin contar con la información debida, suficiente y veraz, en la primera selección o en los sucedáneos traslados.

De igual forma, es una población a quienes no se les brindó por parte del Estado protección frente a los grandes actores del mercado financiero que incursionaron con su práctica de marketing al sistema pensional colombiano

El rango de edad que ampara el proyecto de ley incluye a las personas que no estuvieron cubiertas por la doble asesoría incorporada por la ley 1748 de 2014, es decir, aquellas que no recibieron esta asesoría y que, por su edad a la fecha, ya no podrían optar por el traslado por estar dentro de la prohibición de los 10 años anteriores al cumplimiento de la edad para acceder a una pensión de vejez. Este rango se considera razonable.

Conforme a los argumentos anteriores, el Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia aplaude esta iniciativa legislativa como parte de

la solución al problema creado en la configuración original del régimen de traslados dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones".

Como se observa, la propuesta legislativa enmarca a la perfección dentro de los fines constitucionales del Estado, y restablece derechos a un sector vulnerable de la población.

Adicionalmente, según el presidente de Colpensiones Juan Miguel Villa, más de 26.000 personas habían demandado su afiliación para finales del 2019, un aumento de 17.000 personas que reclamaron judicialmente su traslado de régimen, puesto que para el cierre de 2018 la cifra ascendía a 9.000. Las probabilidades de éxito de los demandantes en estos procesos rondan el 92%, al costo de una duración superior a los diez (10) años de proceso, más gastos de abogados y costas procesales. La intervención del Estado en la defensa judicial, también implica cuantiosos recursos públicos. Esta iniciativa legislativa alivia la carga de la justicia laboral, solucionando de manera efectiva requerimientos de los ciudadanos, que están siendo asumidos por jueces laborales en procesos con altísimas probabilidades de ser fallados a favor de los demandantes.

En conclusión, el Congreso debe ponderar entre la conveniencia para la sociedad de que la solución a la injusticia se siga imponiendo por la vía judicial, con sus altísimos costos en tiempo, dinero, congestión y emocional, o, por el contrario, a través del eficaz ejercicio de sus competencias, como se propone en este proyecto de ley.

5.- Impacto fiscal.

La Sostenibilidad Fiscal prevista en el artículo 334 constitucional establece los parámetros en los cuales el Estado hará su intervención para racionalizar la economía. La interpretación de esta potestad, prevista en la misma norma, establece que, bajo ninguna circunstancia, las autoridades administrativas, legislativas o judiciales, podrán invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los Derechos Fundamentales, restringir su alcance, o negar su protección efectiva. Dice el mandato superior:

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, 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. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

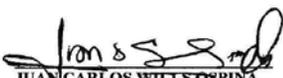
De esa manera, queda meridianamente claro que existe un verdadero mandato constitucional, en el sentido de que el Congreso de la República, como autoridad legislativa, no puede invocar, bajo ninguna circunstancia, la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales. En tal sentido, la disposición superior en cita, además de ser un claro mandato, entraña una auténtica prohibición de escudarse en la sostenibilidad fiscal para conculcar derechos, máxime cuando no se trata de crearlos, sino de restablecerlos luego de una flagrante violación. No debe olvidarse, se reitera, que por mandato expreso del artículo 90 de la Carta, el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, como resulta ostensible en el tema que este proyecto pretende solucionar.

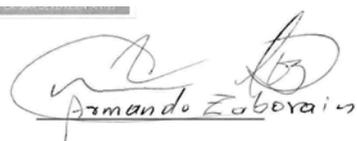
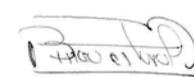
6.- Causales de impedimento.

En virtud del artículo 286 de la ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la ley 2003 del 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés como lo desarrolla el artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

En cumplimiento del artículo 3 de la ley 2003 de 2019.

De los Honorables Congresistas.


JUAN CARLOS WILLIS OSPINA
Representante a la Cámara por Bogotá

PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. ___ DE 2021</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002, CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto implementar de manera obligatoria la utilización de dispositivos de señalización preventiva en los llamados “puntos ciegos” en los vehículos de servicio de transporte de carga y transporte público colectivo y masivo de pasajeros, con el propósito de prevenir y reducir la accidentalidad vial y mejorar las condiciones de seguridad.</p> <p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 769 de 2002, el cual quedara así:</p> <p>Artículo 2. Definiciones.</p> <p>Punto Ciego Vehicular: espacios laterales, frontal y posterior de un vehículo, normalmente de gran dimensión, donde se pierde la visibilidad por parte del conductor del mismo.</p> <p>Dispositivos de Puntos Ciegos: hace referencia a los mecanismos de señalización preventiva en la estructura de un vehículo, para identificar los “puntos ciegos” y advertir a los actores viales, tomar precaución por la existencia de riesgos al transitar o permanecer en estos puntos de un vehículo.</p> <p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 50. CONDICIONES MECÁNICAS, AMBIENTALES Y DE SEGURIDAD. Por razones de seguridad vial y de protección al ambiente, el propietario o tenedor del vehículo de placas nacionales o extranjeras, que transite por el territorio nacional, tendrá la obligación de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad.</p> <p>Parágrafo. Todo vehículo de servicio de transporte de carga y transporte público colectivo y masivo de pasajeros, deberán instalar y llevar en las partes laterales, frontal y posterior, dispositivos de señalización preventiva, indicando la existencia de “puntos ciegos” en la estructura del vehículo.</p> <p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p>	<p>ARTÍCULO 61. VEHÍCULO EN MOVIMIENTO. Todo conductor de un vehículo deberá abstenerse de realizar o adelantar acciones que afecten la seguridad en la conducción del vehículo automotor, mientras éste se encuentre en movimiento.</p> <p>Parágrafo. Todo conductor antes de efectuar un movimiento deberá percatarse, a través de los mecanismos dispuestos para tal fin, que los llamados “puntos ciegos” estén despejados, con el fin de evitar riesgos a los demás actores viales.</p> <p>Artículo 5º. Modifíquese el artículo 51 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 51. REVISIÓN PERIÓDICA DE LOS VEHÍCULOS. Salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, todos los vehículos automotores, deben someterse anualmente a revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.</p> <p>La revisión estará destinada a verificar:</p> <p>p. La existencia de dispositivos de señalización preventiva en los llamados “puntos ciegos” en la estructura de los vehículos de servicio de transporte de carga y transporte público colectivo y masivo de pasajeros.</p> <p>Artículo 6º. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, incorporando en el literal C, un nuevo numeral, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 131. MULTAS. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:</p> <p>C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:</p> <p>C 40. Dejar de señalar mediante dispositivos de precaución, en los “punto ciego” de las estructuras laterales, frontal y posterior de un vehículo de carga y pasajeros.</p> <p>Artículo 7º. Le corresponderá al Gobierno Nacional a través de las entidades del sector transporte, la reglamentación con respecto a definir las especificaciones técnicas (mensaje, tamaño, forma, color, visibilidad, retrorreflexión, ubicación, altura, material, mantenimiento e instalación) del tipo de dispositivos, que se utilizarán para la señalización preventiva de los “puntos ciegos” en los vehículos de servicio de transporte de carga y transporte público colectivo y masivo de pasajeros, en un tiempo no mayor a un año, contados a partir de la expedición de la presente Ley.</p>
<p>Así mismo, orientarán a las autoridades de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, para el conocimiento, la difusión y la ejecución de las disposiciones contenidas en esta ley, en el marco de sus funciones y competencias.</p> <p>Parágrafo: el Gobierno Nacional reglamentará de conformidad con la Decisión 837 de la Comunidad Andina de Naciones, referente al transporte internacional de mercancías por carretera, en especial, lo consignado en los artículos 17 y 29 de la Decisión y demás disposiciones concordantes.</p> <p>Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del Honorable representante,</p>  <p>LUIS FERNANDO GOMEZ BETANCURT Representante a la Cámara por Caldas</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>El presente proyecto de ley tiene el propósito de prevenir y reducir la accidentalidad vial (lesionados y fallecidos) vial y avanzar en el fortalecimiento de la seguridad vial, a través de la implementación y utilización de manera obligatoria la utilización de dispositivos de señalización preventiva en los llamados “puntos ciegos” de los vehículos de carga y pasajeros en todo el territorio colombiano.</p> <p>Del mismo modo, esta iniciativa legislativa propende que las autoridades competentes en la movilidad, tránsito y transporte del país, definan técnicamente y establezcan operativamente un dispositivo de señalización en los llamados “puntos ciegos” en los vehículos de carga y pasajeros, que permitan la movilidad segura de actores al transitar por las vías del territorio nacional.</p> <p>Ciertamente, la señalización de los “puntos ciegos” en la estructura de un vehículo de carga y pasajeros, toma importancia debido a que advierte a los distintos actores viales, en especial a peatones, bicicletas, motocicletas y vehículos pequeños, la existencia de un riesgo de accidentalidad al aproximarse o permanecer en los espacios laterales, frontal y posterior de un vehículo donde están ubicados los “puntos ciegos”, pues la dimensiones estructurales de ciertos vehículos, no permiten la visibilidad por parte del conductor sobre el mismo.</p> <p>Por lo tanto, estas señales ayudan a que los conductores tomen las precauciones del caso, ya sea tomando distancia o reduciendo la velocidad o realizando maniobras necesarias para su propia seguridad.</p> <p>De tal forma, que la instalación y uso de los dispositivos de señalización en los “puntos ciegos” reduce la siniestralidad vial, previniendo accidentes, disminuyendo factores de riesgo en las vías y aportando significativamente con este tipo de iniciativas desde el Congreso de la Republica a la reducción de la accidentalidad vial</p> <p>Finalmente, los informes sobre la situación mundial de la seguridad vial de la Organización Mundial de la Salud –WHO- han notado que debido al progresos en materia de legislación en los distintos países sobre seguridad vial, se ha reducido notablemente el riesgo de accidentalidad, de tal forma que me permito citar algunos apartes: “<i>Está demostrado que la adopción y observancia de leyes integrales sobre los factores de riesgo fundamentales (...) ha reducido las lesiones causadas por el tránsito. Las campañas de comunicación social para mantener entre el público la percepción de que hay que cumplir esas normas son esenciales para que estas resulten eficaces</i>”.¹</p> <p><small>¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial. Apoyo al Decenio en Acción. 2013. Pág. 5</small></p>

Del mismo, recomiendan “Los gobiernos tienen que promulgar urgentemente leyes integrales que se ajusten a las prácticas óptimas relacionadas con todos los factores de riesgo fundamentales, a fin de reducir esta causa prevenible de muerte, lesiones y discapacidad”.²

JUSTIFICACIÓN

Colombia, a pesar del tiempo que le ha tomado, ha avanzado notoriamente en infraestructura, transporte y seguridad vial, pues el país ha transitado desde la construcción y conservación de caminos a tener grandes obras civiles, reflejadas en la construcción de túneles, viaductos, grandes puentes y nuevas vías nacionales que conectan gran parte del país y han generado desarrollo y progreso. Así mismo, el Colombia ha transitado desde la movilidad a través de la arriería hasta llegar a tener transportes masivos integrales en las grandes ciudades, además se ha avanzado en una conciencia social y ambiental en el modo de movilizarse, promoviendo transportes alternativos como el uso de la bicicleta y el uso de vehículos eléctricos, entre otros muchos avances y logros en materia de transporte y movilidad.

Entre tanto, el parque automotor terrestre ha crecido notoriamente en el país, se ha pasado de tener más de tres millones en el año 2002 a tener más de quince millones de vehículos en el año 2019, como lo reflejan las cifras del Ministerio de Transporte³.

AÑO	TERRESTRE	
	Vehículos	
2002	3.207.316	
2003	3.335.128	
2004	3.702.086	
2005	4.016.462	
2006	4.677.451	
2007	5.300.769	
2008	5.392.573	
2009	5.894.539	
2010	6.376.764	
2011	7.220.219	
2012	9.156.898	
2013	9.737.987	
2014	11.108.298	
2015	12.119.782	
2016	12.951.222	
2017	13.149.423	
2018	13.862.679	
2019	15.627.240	

Clases de Vehículos	
Motocicleta	
Automóvil	
Camioneta	
Camper	
Camión	
Maquinaria y otros	
Microbús	
Bus	
Motocarro	
Tractocamión	
Volqueta	
Buseta	
Cuatrimoto	
Mototriciclo	

² Ibid. Pág. 11
³ Ministerio de Transporte. Estadísticas. Transporte en cifras. Archivo Excel 2019. <https://www.mintransporte.gov.co/documentos/15/estadisticas/>

Ahora bien, en la medida que crece el número de vehículos terrestres circulando por las carreteras, igualmente crecen los riesgos de lesión o muerte por accidentes de tránsito. De tal manera, que se solicitó a la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) como entidad máxima para la coordinación en materia de política pública de seguridad vial; información referente a la siniestralidad vial de actores viales vulnerables (motociclistas, usuarios de bicicletas y peatones), con relación a las siguientes preguntas: ¿Cuántos siniestros han ocurrido en total en Colombia en los últimos 5 años? ¿Del total de siniestros ocurridos en Colombia, cuántos han fallecidos y cuántos lesionados?

Obteniendo la siguiente información estadística, reportada desde el Observatorio Nacional de Seguridad Vial en la ANSV.

En cuanto a usuarios de Motocicletas, del total de siniestros ocurridos en Colombia desde el año 2017 hasta abril de 2021, han fallecidos 14.874 y se han lesionado 76.641 motociclistas y analizando los datos solo de lo transcurrido del año 2021, se observa que los fallecidos en motocicleta estaban en edades entre los 20 a 30 años de edad principalmente y los lesionados están en edades entre 20 a 25 años, es decir población joven y en edad productiva.

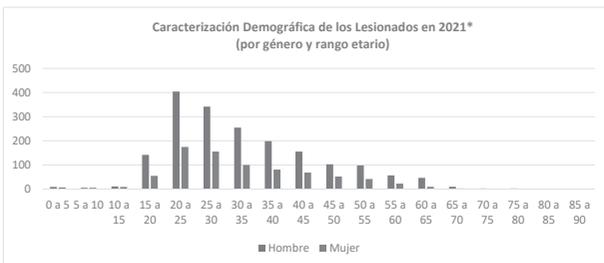
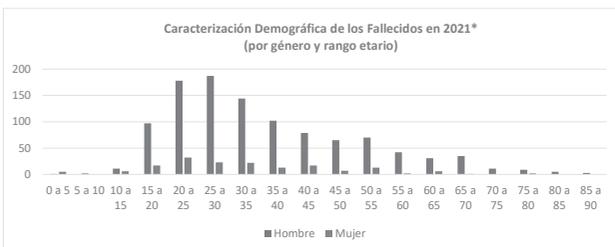
La siniestralidad vial de motocicletas:⁴

Año	Fallecidos	Lesionados	Total general
2017	3.374	22.676	26.050
2018	3.458	22.140	25.598
2019	3.666	20.544	24.210
2020	3.140	8.645	11.785
2021*	1.238	2.636	3.874
Total	14.876	76.641	91.517

Nota: Cálculos propios realizados por el ONSV, con base en los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *2021p. Cifra preliminar abr. 2021. Sujeta a cambios por actualización de la fuente primaria.

Caracterización por edades de los fallecidos y lesionado en motocicleta en lo transcurrido hasta abril del año 2021.⁵

⁴ Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV). Repuesta a Derecho de Petición. Radicado No. 20211000020161. Anexo archivo Excel. 18 de junio de 2021.
⁵ Gráficos propios con base en la información reportada por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial de la ANSV. 2021



En cuanto a usuarios de bicicletas, del total de siniestros ocurridos en Colombia desde el año 2017 hasta abril de 2021, han fallecidos 1.840 y se han lesionado 10.253 usuarios en bicicletas y analizando los datos solo de lo transcurrido del año 2021, se observa que los lesionados están en edades entre 20 a 25 años principalmente, es decir población joven y en edad productiva.

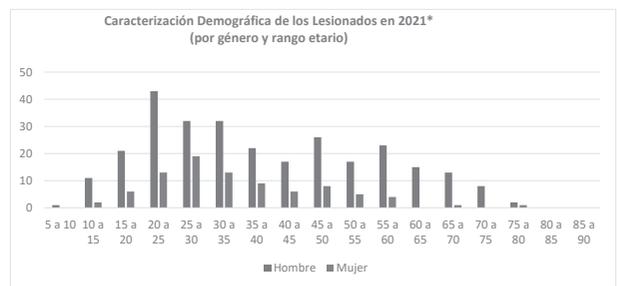
La siniestralidad vial de bicicletas:

Año	Fallecidos	Lesionado	Total general
2017	375	2.656	3.031
2018	428	2.921	3.349
2019	431	2.888	3.319
2020	456	1.418	1.874
2021*	150	370	520

Total	1.840	10.253	12.093
-------	-------	--------	--------

Nota: Cálculos propios realizados por el ONSV, con base en los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *2021p. Cifra preliminar abr. 2021. Sujeta a cambios por actualización de la fuente primaria.

Caracterización por edades de los lesionado en bicicleta en los transcurrido hasta abril del año 2021.⁶



En cuanto a peatones, del total de siniestros ocurridos en Colombia desde el año 2017 hasta abril de 2021, han fallecidos 6.976 y se han lesionado 26.088 peatones y analizando la información se observa que los peatones que han fallecido tiene edades entre los 60 y 80 años de edad, es decir la siniestralidad donde se ha visto involucrado un peatón, principalmente son personas adultas mayores.

La siniestralidad vial de peatones:

Año	Fallecidos	Lesionado	Total general
2017	1.790	7.936	9.726
2018	1.764	7.797	9.561
2019	1.747	7.417	9.164
2020	1.229	2.338	3.567
2021*	446	600	1.046
Total	6.976	26.088	33.064

⁶ Ibid.

Nota: Cálculos propios realizados por el ONSV, con base en los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *2021p. Cifra preliminar abr. 2021. Sujeta a cambios por actualización de la fuente primaria.

Caracterización por edades de los peatones fallecidos durante el transcurso en el año 2021.⁷



En suma, estas cifras reflejan la situación tan grave en siniestralidad vial en Colombia y evidencian que los actores viales más vulnerables son precisamente los más afectados, esto debe llamar la atención para actuar, si bien se ha avanzado de manera sustancial desde las entidades competentes, resulta pertinente proponer iniciativas que contribuyan a prevenir y reducir la accidentalidad en el país.

En consecuencia, algunos usuarios están expuestos a mayores riesgos, de hecho la Organización Mundial de la Salud –WHO- y autoridades nacionales como el Ministerio de Transporte, han señalado que el ciclista, el peatón y el motociclista son considerados actores viales vulnerables, debido a las características propias de estos para movilizarse, pues no tienen ningún modo de protección más allá de su propio cuerpo y no cuentan con una barrera que los aisle de los impactos al momento de un accidente vial, por lo tanto están desprotegidos y en mayor riesgo de muerte o lesiones graves.

De tal forma que, resulta fundamental desarrollar iniciativas legislativas desde el Congreso de la República que promuevan acciones de prevención vial, como la que se está poniendo a consideración, estableciendo una señalización preventiva, especialmente, en los vehículos de servicio de transporte de carga y transporte público colectivo y masivo de pasajeros, los cuales por sus dimensiones y configuración reducen la visibilidad de sus conductores y por tanto se propone identificar y señalar las zonas del vehículo donde existen los “puntos ciegos” para advertir a través de esta señalización el riesgo que estos pueden generar, de tal

⁷ Ibid.

forma que esta iniciativa legislativa contribuye a evitar accidentes y salvar vidas en las carreteras del país.

Adentrándonos, en el riesgo vial de los llamados “puntos ciegos”, cabe anotar que todos los vehículos, no importa su tamaño, tienen “puntos ciegos”, los cuales son zonas alrededor del vehículo que no pueden ser observadas de manera directa y eficaz por el conductor, convirtiéndose en zonas de riesgo en las que pueden provocar graves accidentes y en la medida que aumenta el tamaño y dimensión de los vehículos automotores, se hace más complejo la visibilidad y la percepción de lo que acontece en la vía y hace que ocurran accidentes viales con vehículos de menor porte.

De tal forma, que una vez consultado varias publicaciones de especialistas en el sector automotor y transporte en Colombia y en el mundo, se concluye de la existencia y localización de “puntos ciegos” en los automotores de mayor tamaño así:

En la parte frontal: Cuanto más largo sea el capot o cofre o cubierta frontal de un vehículo automotor, mayor es el punto ciego en la parte delantera del vehículo, debido a que el campo de visión desde el puesto del conductor se limita, de tal forma que el conductor no logra observar que esta frente a él en los próximos metros y se crea un espacio suficiente, para que otro actor vial se ubique ahí y no sea observado por el conductor, creándose así una zona de riesgo, la cual puede provocar un accidente vial grave. Además, en el caso que un vehículo transite delante de otro de mayor tamaño y se ubique en la zona del punto ciego y frene de manera brusca, el conductor del vehículo pesado no podrá verlo y lo arrollará.

En los laterales: existen “puntos ciegos” ubicados en los costados de los vehículos, localizados en las puertas, guardafango y debajo de los espejos laterales, pues el tamaño de las cabinas, hacen que los conductores tengan menos visibilidad, en especial del lado derechos de un vehículo, por lo tanto al momento realizar giros hacia ese costado, se requieren espacios más amplios para girar y se hace imposible ver los automóviles que vienen directamente detrás del camión o al lado, convirtiéndose en un riesgo vial.

En la parte trasera: existen “puntos ciegos”, los cuales se evidencian al momento en que un vehículo, especialmente de grandes dimensiones, realiza la maniobra de retroceder, pues determinar visualmente las distancias desde el puesto del conductor, se hace más complejo, igualmente existen zonas en la parte trasera de los vehículos que no se logran visualizar desde la cabina del conductor y por tanto no advierte de la existencia de otro vehículo u obstáculo en este lugar, generando un riesgo alto de accidente.

Los expertos en el sector automotor recomiendan que para reducir los “puntos ciegos”, es por medio del uso de espejos convexos que ofrecen una zona más amplia de visión, ubicar los espejos a un ángulo que permita ver ligeramente los costados del vehículo, usar los espejos retrovisores y laterales, cada vez que vaya a realizar alguna maniobra y evitar girar la cabeza para ver hacia atrás, porque se descuida el campo visual delantero, entre otras.

Sin embargo, estos consejos y recomendaciones no son suficientes para reducir el riesgo vial, el asunto va mucho más allá, se hace necesario establecer un dispositivo de señalización preventiva, con especificaciones técnicas (mensaje, tamaño, forma, color, visibilidad, retroreflexión, ubicación, altura, material, mantenimiento e instalación) que adviertan a los distintos actores viales de la existencia de puntos ciegos en las zonas de los vehículos y el riesgo de accidentalidad vial que estos pueden causar, de tal forma que se tomen las medidas de distanciamiento o maniobrabilidad correspondientes, pues los siniestros viales se pueden evitar y esta iniciativa legislativa propende por prevenir y reducir la accidentalidad vial y mejorar las condiciones de la misma.

Ahora bien, la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Colombia como máxima autoridad y entidad rectora de la política pública de seguridad vial del Gobierno Nacional, viene desarrollando acciones educativas y operativas entorno a la seguridad vial e invitando a la concientización y precaución, debido a la existencia de los “puntos ciegos” en las estructuras de los vehículos y los riesgos que estos tienen, especialmente para peatones, ciclistas y motociclistas en la vía. En consecuencia, se citan algunas de estas campañas⁸:

“#SabíasQue los puntos ciegos son lugares donde el conductor de un vehículo no logra reconocer quiénes se están moviendo a su alrededor. Conductor, mantente atento y revisa constantemente los espejos retrovisores para que puedas ver peatones, ciclistas y motociclistas en la vía. #EnBiciVoySeguro”

“Conductor conoce las recomendaciones de la @ansvol para evitar puntos ciegos al compartir la vía con los ciclistas. ¡Juntos podemos salvar vidas en las vías! #EnBiciVoySeguro”

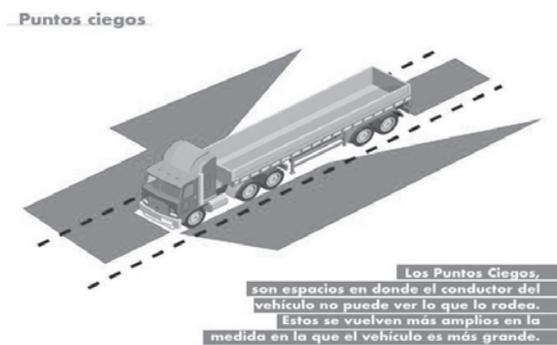


⁸ Agencia Nacional de Seguridad Vial. 1 de agosto de 2021. #EnBiciVoySeguro. 6 de agosto de 2021. #SabíasQue <https://www.facebook.com/agencianacionaldeseguridadvial/photos/a.1208840302537467/419553260532808/> <https://www.facebook.com/agencianacionaldeseguridadvial/photos/a.1208840302537467/4213740975380703/>

Así mismo, la Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV- publicó el documento “Guía de protección a ciclistas”, el cual es una herramienta pedagógica que permite a los conductores de vehículos de carga, pasajeros, particulares, motociclistas y los peatones, conocer los tipos de comportamientos que pueden poner en riesgo la vida e integridad del ciclista y propone cómo prevenirlos.

Entre tanto, la ANSV señala en este documento, la existencia de los principales factores de riesgo e indica que entre ellos están los “puntos ciegos”, los cuales pueden generar una siniestralidad vial, indicando que:

“Entre los principales factores de riesgo, están los puntos ciegos: son espacios en donde el conductor del vehículo no puede ver lo que lo rodea. Estos se vuelven más amplios en la medida en la que el vehículo es más grande”.⁹



⁹ Agencia Nacional de Seguridad Vial. En: Guía de protección a ciclistas. 2021 https://ansv.gov.co/es/escuela/525977bclidwAR1lvG157PnuuqivBiwWmXlnQu3GbzHScS-OtnmiW0AIRScAn_28K_Q8

<p>Del mismo modo, indica que los ciclistas son altamente vulnerables a los efectos de atracción y repulsión ocasionados por el tamaño y fuerza de los vehículos de carga, por lo tanto recomienda que al sobrepasar a uno o varios ciclistas en la vía, se tomen precauciones de distanciamiento de 1,5 metros, como lo indica la ley 1811 de 2016 en el artículo 17, así mismo recomienda: no acercarlos el vehículo, no pitarles, no asustarlos, debido a que puede causar reacciones adversas como pérdida del equilibrio o una caída. Esto evidencia, la necesidad de generar iniciativas, como la que se está proponiendo, para prevenir y reducir la accidentalidad vial y mejorar las condiciones de la misma, especialmente de actores viales vulnerables como los usuarios de las bicicletas.</p> <p>Así mismo, resulta importante traer a colación la experiencia francesa, pues mediante el Decreto 2020-1396 del 17 de noviembre de 2020, se estableció la obligación de señalar los puntos ciegos o “ángulos muertos” de los vehículos pesados que circulan por zonas urbanas, justamente con el fin de garantizar su visibilidad y evitar así siniestros viales. Este Decreto establece que esta señalización debe estar visible en los laterales y en la parte trasera de vehículos con peso bruto vehicular superior a 3,5 toneladas y que el incumplimiento de esta obligación se penalizará con una multa a partir de los 135 euros. En este sentido, existen experiencias internacionales con buenos resultados, donde se propende por contar con dispositivos electrónicos que alerten al conductor de vehículos pesados y de pasajeros, sobre la presencia de actores viales, especialmente ciclista, cerca de los puntos ciegos del vehículo.</p> <p>Finalmente, con esta iniciativa legislativa se está dando alcance, para atender una necesidad vial de ubicar dispositivos de señalización preventiva en las zonas donde existen “puntos ciegos” en las estructuras de los vehículos, especialmente a los vehículos de servicio de transporte de carga y transporte público colectivo y masivo de pasajeros, con el ánimo de advertir a conductores del riesgo que puede generar el permanecer o transitar cerca de estos lugares y la necesidad de guardar el distanciamiento suficiente para evitar un accidente de tránsito y por tanto salvar vidas.</p>	<p style="text-align: center;">MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL</p> <p>El Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p> <p>El Artículo 24 de la Carta Política, dispone que todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades.</p> <p>Ley 105 de 1993 "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones." CAPÍTULO II. PRINCIPIOS RECTORES DEL TRANSPORTE, artículo 2, literal e. "DE LA SEGURIDAD: La seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte".</p> <p>Ley 336 de 1996, Reglamentado por el Decreto 192 de 2000. "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte". Artículo 2º "La seguridad especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte".</p> <p>Ley 1811 de 2016 "por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito".</p> <p>Decreto 87 de 2011, artículo 2, numeral 2.7. corresponde al Ministerio de Transporte: "Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura"</p> <p>Resolución No. 20203040023385 de 2020 del Ministerio de Transporte. Se establece las condiciones mínimas del uso de casco protector para los conductores, acompañantes de motocicletas, motociclos, mototriciclos y cuatrimotos, la cual busca reducir las muertes y lesiones por accidente de los usuarios de motocicletas.</p>  <p>LUIS FERNANDO GOMEZ BETANCURT Representante a la Cámara por Caldas</p>
---	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se autoriza transmitir divulgación política o propaganda y publicidad política electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.

<p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ANTECEDENTES</p> <p>Esta iniciativa legislativa se remonta a la discusión del entonces Proyecto de Ley estatutario 216/05 Senado – 352/05/05 Cámara, "Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones", que posteriormente se convirtió en la Ley 996 de 2005.</p> <p>MARCO CONSTITUCIONAL</p> <p>En el Artículo 20 de la Constitución Política "se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación", y agrega que "estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura".</p> <p>Y el Artículo 75 establece que "el espectro electromagnético es un bien público inalienable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado" y "se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley", advirtiendo además que "para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético".</p> <p>MARCO LEGAL</p> <p>La Ley 996 de 2005</p> <p>El Parágrafo del Artículo 24 de la Ley 996 de 2005, estableció que las campañas presidenciales podrán transmitir divulgación política o propaganda y publicidad electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria, teniendo en cuenta que estos comicios electorales no solo tiene una cobertura local efectiva para este tipo de mensaje, sino que también se convierte en una oportunidad para que estas estaciones radiales recauden en período de elecciones, unos importantes recursos para costear su funcionamiento y personal.</p> <p>Sentencia C-1135-05</p> <p>Esta Sentencia entrega un conjunto de argumentos sobre la validez de "la divulgación política o propaganda y publicidad electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria", iniciando con el pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación, en el sentido que "estos medios de comunicación deben ofrecer sus espacios en igualdad de condiciones, igualdad que se incrementa si se tiene en cuenta la función comunitaria de dichos medios", lo que a consideración del autor de esta iniciativa, el quehacer político tiene relación directa con la dimensión social de este tipo de medios de comunicación, en el entendido que el ejercicio de la política no es más que las propuestas de quienes quieren gobernar un conglomerado social o comunitario.</p> <p>El Ministerio Público considera además que "la objetividad de los noticieros y los espacios de opinión, es fundamental para hacer efectivo el derecho a la información de los electores y las campañas y el derecho de igualdad entre los candidatos", lo que en otras palabras significa que con la difusión de las ideas de cada una de las campañas se está cumpliendo a cabalidad con el derecho fundamental constitucional de informar y ser informado, y en la</p>	<p>medida que una información objetiva, con la inclusión de todas las fuentes o los actores político, garantiza más elementos de juicio para el elector, que en últimas permite optar por la propuesta ideológica y gubernamental más acorde al bien común.</p> <p>Finalmente, la Corte Constitucional es clara y contundente al afirmar que "el parágrafo del artículo 24 se encuentra acorde con la Constitución Política en cuanto que aquél promueve la participación de las empresas comunitarias de difusión televisiva y radial en la promoción de la propaganda política para la campaña de presidencial. Para la Corte, la integración de dichas empresas constituye aplicación directa del artículo 103 constitucional que define, como forma de participación política de los asociados, la constitución de empresas comunitarias que serán apoyadas por el Estado, así como por los entes territoriales (Art. 289 C.P.) Por ello, la norma será declarada exequible".</p> <p>En ese orden de ideas, conviene anotar que el Artículo 103 de la Constitución dispone que "... el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan", a lo que la Corte añade entonces en esta sentencia que la interpretación de este artículo incluye que la conformación de las mismas es una "forma de participación política de los asociados", lo que en otras palabras significa que ese accionar político entendido como el conjunto de ideas que se proponen o ejecutan para gobernar— es intrínseco a la naturaleza misma de estas asociaciones, por lo que es entendible que se puedan divulgar ideas o propaganda política en las mismas.</p> <p>OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>El proyecto de ley amplía el sentido del Parágrafo del Artículo 24 de la Ley 996 de 2005, que estableció que las campañas presidenciales pueden transmitir divulgación política o propaganda y publicidad electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.</p> <p>En ese orden de ideas, el proyecto de ley busca que las campañas electorales al Congreso de la República, gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos municipales y distritales, y Juntas Administradoras Locales (JAL), puedan también transmitir divulgación política o propaganda y publicidad electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.</p> <p>En conclusión, si esta Ley estatutaria de garantías electorales autorizó la publicidad política para las campañas presidenciales en las emisoras comunitarias, no tiene ningún sustento legal ni constitucional ni jurisprudencial, que se continúe restringiendo en los demás comicios electorales, sino que al contrario se debe avanzar para configurar y reglamentar las condiciones de la publicidad y propaganda política de la demás campañas en estas emisoras y servicios de televisión.</p> <p>AVANCES LEY 996</p> <p>En la discusión de esta Ley 996 de 2005, el Congreso de la República dio un paso importante frente a lo que se llamaría una drástica decisión del Gobierno Nacional -en cabeza del Ministerio de las TIC- en el sentido de desligar a las emisoras comunitarias de</p>
--	--

cualquier divulgación, propaganda o publicidad política, al considerar que este tipo de mensaje puede afectar la función social de la frecuencia.

En otras palabras, el legislativo no solo ha autorizado este tipo de divulgación en las emisoras y televisión comunitarias, sino que intrínsecamente ha reivindicado la importancia de la actividad política, que se convierte indudablemente en los cimientos de nuestra democracia, y que por ningún motivo se puede considerar como un ejercicio contrario al bien común -mucho menos restringir como mensaje en las emisoras comunitarias- que posteriormente es ratificado por la mencionada Sentencia de la Corte Constitucional.

¿Es contraproducente la publicidad política?

No es claro por qué el Ministerio de las TIC continúa sosteniendo -aún con esta ley y la posterior Sentencia- que la difusión política o propaganda o publicidad política es contraproducente para el desarrollo de las emisoras comunitarias. Y no es claro porque no se cuenta con ningún sustento público, digital o escrito sobre el tema, puesto que solo se limita a establecer la mencionada prohibición en los diferentes decretos y resoluciones que se han expedido en los casi últimos veinte años.

Al parecer, esta posición responde a la preocupación de que el ejercicio político pueda alterar el curso social de una emisora comunitaria, pero es conveniente anotar que se está analizando de una manera subjetiva una actividad que está debidamente consignada en la Constitución y la Ley -añótese que el título de nuestra carta magna es Constitución "Política de Colombia"- y no necesariamente su ejercicio tiene que estar relacionado con una mala conducta, porque eso significaría ni más ni menos que estamos poniendo en tela de juicio los espacios y las herramientas de los diferentes comicios electorales.

La Resolución 415

La Resolución 415 de 2010 del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que expide el Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora, establece en el Artículo 27 establece sobre la "Comercialización de espacios en emisoras comunitarias", que "por las estaciones de radiodifusión sonora comunitaria podrá transmitirse propaganda, exceptuando la publicidad política, y podrá darse crédito a quienes hayan dado patrocinios, auspicios y apoyos financieros para determinada programación, siempre que no se trate de personas cuyas actividades o productos esté prohibido publicitar".

La crisis de las emisoras comunitarias

Las emisoras comunitarias han venido presentando una serie de problemas tanto en su financiación.

En el caso de esta iniciativa legislativa, no es un secreto que uno de las inconsistencias de estas emisoras, es sin duda su ausencia de sostenibilidad económica, porque precisamente no se diseñaron los suficientes mecanismos para que éstas emisoras encuentren alternativas para financiarse, porque actualmente la franja de pauta comercial es restringida, y no se permite por ningún motivo entrar en el mercado de la publicidad política pagada.

Presentado por,


JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca



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

PROYECTO DE LEY DE 2021

"Por medio del cual se autoriza transmitir divulgación política o propaganda y publicidad política electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria".

El Congreso de la República

CONSIDERANDO:

Que el Parágrafo del Artículo 24 de la Ley 996 de 2005, estableció que las campañas presidenciales podrán transmitir divulgación política o propaganda y publicidad electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitaria.

Que esta esta ley de garantías electorales para las elecciones presidenciales (estatutaria), sentó las bases para que el legislador establezca la divulgación política o propaganda y publicidad electoral de las demás campañas en el servicio de televisión y radio difusión comunitaria

DECRETA:

Artículo 1. En las campañas electorales al Congreso de la República, gobernaciones, asambleas, alcaldías y concejos municipales y distritales, y Juntas Administradoras Locales (JAL) se podrá transmitir divulgación política o propaganda y publicidad electoral a través del servicio de televisión y radio difusión comunitarias.

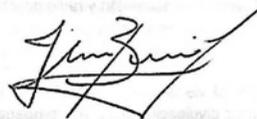
Artículo 2. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por,


JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca



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

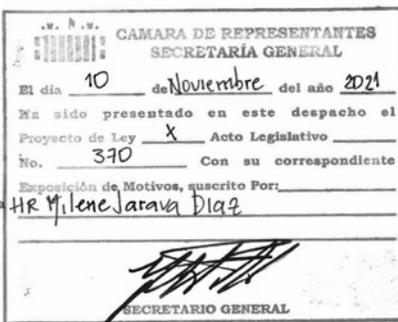


JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara-Antioquia
Partido Centro Democrático

SECRETARÍA GENERAL
El día 09 de Noviembre del año 2021
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 36B Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HR Jose Vicente Carreño, HR Jhon Jairo Berrío
HR Enrique Cabrales
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se regula la sobreventa de tiquetes aéreos en Colombia, se fortalece la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">370 PROYECTO DE LEY No. DE 2021</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA SOBREVENTA DE TIQUETES AEREOS EN COLOMBIA, SE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">"EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA"</p> <p>Artículo Primero. Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular la sobreventa de tiquetes aéreos en el territorio nacional, con la finalidad de proteger a los usuarios del servicio de transporte aéreo de los efectos de esta práctica comercial utilizada por las empresas de transporte aéreo de pasajeros.</p> <p>Artículo Segundo. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <p>Sobreventa: Es la venta por encima de la capacidad de transporte de la aerolínea.</p> <p>Transporte aéreo: Traslado de personas o cosas efectuado de un origen a un destino, por medio de aeronaves</p> <p>Aerolínea (línea aérea): Empresa de servicios aéreos comerciales de transporte público</p> <p>Artículo Tercero. Ámbito de aplicación. Las normas estipuladas en la presente ley se aplicarán en la prestación del servicio de transporte aéreo público de pasajeros.</p> <p>Asimismo, serán aplicables a todas las personas naturales o jurídicas ubicadas en el territorio nacional que comercialicen de forma directa o indirecta tiquetes aéreos.</p> <p>Artículo Cuarto. Sobreventa de tiquetes aéreos en Periodos de Alta Temporada. Prohíbese a todas las personas naturales o jurídicas ubicadas en el territorio nacional que se dediquen a la comercialización de tiquetes aéreos de forma directa o indirecta, la sobreventa de tiquetes aéreos en periodos de Alta Temporada</p>	<p>Parágrafo. Independientemente de las medidas compensatorias que adopten, las empresas de servicios aéreos comerciales de transporte público no podrán vender durante periodos de alta temporada tiquetes por encima de la capacidad de pasajeros disponible en la aeronave respectiva.</p> <p>Artículo Quinto. Sobreventa de tiquetes aéreos en Periodos de Baja Temporada. En periodos de Baja Temporada y previa aprobación de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, las personas naturales o jurídicas ubicadas en el territorio nacional que se dediquen a la comercialización de tiquetes aéreos de forma directa o indirecta podrán sobrevenir tiquetes hasta en un 5%.</p> <p>Artículo Sexto. Derecho a Compensación. Todo usuario de transporte aéreo público de pasajeros que no pueda embarcar o sea expulsado de la aeronave por causa de la sobreventa de tiquetes aéreos, tendrá derecho a una compensación por parte de la aerolínea o entidad que vendió el tiquete equivalente al setenta por ciento (70%) del valor del trayecto, la cual deberá ser depositada en efectivo, a menos que el pasajero acepte voluntariamente otra forma, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, etc.</p> <p>Adicionalmente la aerolínea deberá garantizar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, deberá hacer las gestiones necesarias, por su cuenta, para embarcar al pasajero en otra aerolínea, a la mayor brevedad posible.</p> <p>Artículo Séptimo. Reglamentos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil deberá armonizar los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia- RAC- con las disposiciones contempladas en la presente ley.</p> <p>Artículo Octavo. Control y Vigilancia. La Superintendencia de Industria y Comercio e coordinación con la Superintendencia de Transporte y la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil ejercerán control y vigilancia al cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.</p> <p>Artículo Noveno. Multas por Incumplimiento. Toda persona natural o jurídica ubicada en el territorio nacional que comercialice de forma directa o indirecta tiquetes aéreos que incumpla las disposiciones contempladas en</p>
<p>la presente ley será sancionada con una multa equivalente a trescientos setenta (370) U.V.T.</p> <p>Parágrafo. La sanción de la que trata el presente artículo se impondrá con respecto a una sola persona o pasajero afectado, y se incrementará de acuerdo al número de pasajeros afectados del mismo vuelo de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) En un veinte por ciento (20%) si el número de pasajeros afectados del mismo vuelo es igual o superior a diez (10) y menor de veinte (20). b) En un treinta por ciento (30%) adicional si el número de pasajeros afectados del mismo vuelo es igual o superior a veinte (20) y menor de cincuenta (50). c) En un cincuenta por ciento (50%) si el número de pasajeros afectados del mismo vuelo es igual o superior a cincuenta (50) y menor a cien (100). d) En un cien por ciento (100 %) adicional si el número de pasajeros afectados del mismo vuelo es igual o superior a cien (100). <p>Artículo Decimo. Vigencia. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>Milene Jarava Díaz MILENE JARAVA DÍAZ H. Representante A La Cámara</p> 	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA SOBREVENTA DE TIQUETES AEREOS EN COLOMBIA, SE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>1. INICIATIVAS LEGISLATIVAS.</p> <p>El artículo 150° de la Constitución Política establece:</p> <p style="text-align: center;"><i>"Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)"</i>.</p> <p>Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154° lo que sigue:</p> <p style="text-align: center;"><i>"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...)"</i> (Subrayado fuera de texto).</p> <p>En el desarrollo legal, la Ley 5ta de 1992 estableció en su artículo 140°, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica:</p> <p><i>Pueden presentar proyectos de ley:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 4. El Consejo Superior de la Judicatura. 5. La Corte Suprema de Justicia. 6. El Consejo de Estado. 7. El Consejo Nacional Electoral. 8. El Procurador General de la Nación. 9. El Contralor General de la República. 10. El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo. <p style="text-align: center;"><i>(Subrayado fuera de texto).</i></p>

<p>2. ANTECEDENTES</p> <p>2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES</p> <p>El artículo 02 de la constitución política establece que <i>son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.</i></p> <p>De igual forma el mismo artículo constitucional establece que <i>las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</i></p> <p>El Artículo 78 de la Constitución Política de Colombia establece que <i>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.</i></p> <p>Asimismo, el artículo 78 en su inciso segundo contempla que <i>serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.</i></p> <p>El Artículo 334 de la Carta Magna dispone que <i>el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, 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.</i></p> <p>2.2. FUNDAMENTOS LEGALES</p> <p>El estado colombiano a través de la ley 701 de 2002 aprobó el "Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional" hecho en Montreal, el veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).</p> <p>El Artículo 04 de la ley 336 de 1996 establece que <i>el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se</i></p>	<p><i>incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda ser encomendada a los particulares.</i></p> <p>El Artículo 05 de la ley 336 de 1996 estipula que <i>el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.</i></p> <p>El Artículo 06 de la ley 336 de 1996 define que <i>la actividad transportadora se entiende un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios Modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los Reglamentos del Gobierno Nacional.</i></p> <p>El Artículo 68 de la ley 336 de 1996 consagra que <i>el transporte aéreo además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.</i></p> <p>El Artículo 1782 del Código del Comercio de Colombia consagra que por "autoridad aeronáutica" se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura.</p> <p>Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos.</p> <p>El Artículo 1842 del Código del Comercio de Colombia estipula que <i>el explotador que cause un abordaje será responsable de la muerte, lesiones o retrasos causados a personas a bordo de otras aeronaves y de la destrucción, pérdida, daños, retrasos o perjuicios a dichas aeronaves y a los bienes a bordo de las mismas, de conformidad con los artículos 1834 y 1839.</i></p> <p>El Artículo 1878 del Código del Comercio de Colombia establece que, en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público podrán fijar porcentajes de reducción en la devolución</p>
<p>del valor del pasaje, conforme a los reglamentos de la empresa, aprobados por la autoridad aeronáutica.</p> <p>El Artículo 1883 del Código del Comercio de Colombia estipula que, el transportador es responsable del daño resultante del retardo en el transporte de pasajeros, equipajes o mercancías.</p> <p>la Corte Constitucional en sentencia T - 987 de 2012, dejó claro que la intervención estatal en materia de transporte tiene por objeto "garantizar la seguridad, eficiencia y calidad del servicio prestado, a través de la fijación de condiciones técnicas que permitan cumplir con esas condiciones", y está dirigida también a "asegurar el acceso objetivo y equitativo de las personas a las prestaciones propias del servicio público correspondiente".</p> <p>El Artículo 01 del Decreto 260 de 2004 consagra que La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá, D. C.</p> <p>Asimismo, el Artículo 03 del mismo decreto establece que La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, tiene como objetivo garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales.</p> <p>El numeral 3.10.1.5. de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia denominado Respeto de la reserva, estipula que <i>efectuada la reserva para uno o más trayectos por parte de un pasajero, ésta deberá ser respetada por el transportador, sus agentes o intermediarios, en los términos y condiciones de la misma.</i></p> <p>Asimismo, el numeral 3.10.1.6. Información sobre cambios del Reglamento contempla que <i>en caso de producirse algún cambio en cuanto al vuelo, el horario o en general cualquier aspecto que afecte la reserva acordada, la aerolínea o la agencia de viajes por cuyo conducto se haya efectuado la reserva (si ésta última hubiese tenido conocimiento), deberá informarlo al pasajero por el medio más rápido posible (teléfono, fax, correo electrónico, mensaje de texto por teléfono móvil, etc.) a más tardar con veinticuatro (24) horas de antelación al vuelo.</i></p> <p>El numeral 3.10.2.5. del mismo Reglamento establece que <i>el pasajero será transportado conforme a lo contratado, de acuerdo con la tarifa, itinerario,</i></p>	<p><i>frecuencia y horario pactados, siempre que cumpla con los deberes y obligaciones contenidos en el presente reglamento.</i></p> <p>El numeral 3.10.2.13. del mencionado Reglamento estipula que <i>en todos los casos de incumplimiento por parte del transportador deberá informar inmediatamente al pasajero sobre las políticas previstas por la compañía para la correspondiente compensación, sin perjuicio de las normas prevista en este reglamento.</i></p> <p>El literal d) del numeral 3.10.2.13.2. denominado - compensaciones al pasajero- consagra que <i>en los casos de cancelaciones, interrupciones o demoras producidas por sobreventa o por cualquier otro motivo imputable a la aerolínea, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, el transportador deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, el transportador deberá hacer las gestiones necesarias, por su cuenta, para embarcar al pasajero en otra aerolínea, a la mayor brevedad posible.</i></p> <p>3. LA SOBREVENTA DE TIQUETES AEREOS</p> <p>La sobreventa de tiquetes aéreos se trata de un mecanismo que usan las aerolíneas para contrarrestar los efectos producidos por los pasajeros denominados "No show", es decir pasajeros que a pesar de haber comprado un tiquete no se presentan al vuelo, sin embargo, esta práctica a lo largo del tiempo se ha convertido en un negocio para las aerolíneas si se tiene en cuenta que el transporte aéreo corresponde a un mercado predictivo, incluso en los vuelos que no van completamente llenos.</p> <p>En la actualidad en la mayoría de los vuelos existe un porcentaje de aproximadamente 5% de ausencia de pasajeros, que en ocasiones y bajo ciertas circunstancias, puede subir hasta 15%, razón por la cual las aerolíneas utilizan esta tendencia para vender un número mayor de boletos que el que corresponde a los asientos.</p> <p>Recientemente las principales aerolíneas del mundo expresaron que la sobreventa ayuda en casos en los que se cancela un vuelo por causas mecánicas o de clima y hay que reacomodar a todos los pasajeros en otros aviones y a pesar de que casi siempre se encuentran voluntarios en los vuelos sobrevendidos cada vez se convierten en más comunes las quejas y los usuarios inconformes por esta modalidad.</p> <p>Últimamente se ha apreciado como la venta de más billetes que asientos disponibles origina la salida forzada de pasajeros que ven vulnerados sus derechos, y aunque se ofrecen compensaciones por parte de los operadores, estas no compensan los daños causados si se tiene en cuenta que tiene que los pasajeros se ven obligados a aceptar las condiciones de un posible</p>

aplazamiento o en su defecto de la cancelación total de su viaje, y todo esto porque el riesgo de demandar o quejarse es mínimo, por el costo jurídico y el desgaste de tiempo.

4. SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente en Colombia la sobreventa de tiquetes aéreos es una práctica que se considera legal, así lo contemplan los Reglamentos expedidos por la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica civil, sin embargo según un estudio realizado en el Congreso de la República de Colombia, las fallas más comunes que se han presentado en la prestación del servicio de transporte aéreo de personas pueden clasificarse en cancelación de vuelos, retraso de éstos, daño en el equipaje y **sobreventa de tiquetes aéreos** (*overbooking*). Ahora bien, además de la intención de compensación, la realidad económica determina que la penalidad impuesta por los entes gubernamentales ha sido nula, ya que la Aeronáutica Civil en 5 años, solo impuso multas por \$5.000 millones a 16 aerolíneas, mientras que desde una órbita igualmente económica, la Superintendencia de Industria y Comercio en los primeros 6 meses del 2014, aplicó multas que ascendieron a \$2.867.819.000.¹

En lo que respecta específicamente a la sobreventa de tiquetes aéreos, entre los años 2011 y 2018 la AERONAUTICA CIVIL DE COLOMBIA recibió 2.365 quejas, así como se relaciona a continuación:

Año de Recepción de Queja	Números de Quejas por Sobreventa
2011	290
2012	341
2013	342
2014	313
2015	295
2016	372
2017	240
2018	172

Fuente. Aeronáutica Civil

De las cuales se compensaron por parte de las Aerolíneas a favor del usuario pasajero del transporte aéreo, el total de 2161 quejas. Asimismo, Entre los

¹ <https://agoramercatorum.uexternado.edu.co/el-transporte-aereo-de-pasajeros-y-las-fallas-sobreventa-de-tiquetes-overbooking/>

años 2011 al 2018 la Aeronáutica profirió 97 fallos entre sanciones y terminaciones anticipadas por pago (pliego de cargos). Los demás procesos se tramitaron bajo modalidad de mediación con fin de compensación generada a favor de los usuarios.

De igual forma y en cumplimiento de lo dispuesto en la ley 1955 la superintendencia de transporte entre el 25 de mayo de 2019 hasta el 4 de octubre de 2021 a través de la delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte, ha recibido 137 PQRD relacionadas con sobreventa de tiquetes en el modo de transporte aéreo de pasajeros, lo que representa el 0.65% del total de PQRD recibidas, así como se relaciona en la siguiente tabla:

Año	PQRD	Porcentaje
2019	60	43,8%
2020	48	35%
2021	29	21,2%
Total	137	100%

Fuente. Superintendencia de Transporte

De las cuales el mayor número de quejas fueron presentadas en contra de la Aerolínea Avianca, así como se muestra a continuación:

Aerolínea	PQRD	Porcentaje
Avianca	52	38,0%
Fast Colombia S.A.S.	29	21,2%
Latam	25	18,2%
Subtotal	106	77,4%

Fuente. Superintendencia de Transporte

Actualmente la superintendencia de transporte para prevenir este tipo de situaciones el único procedimiento que desarrolla es el de la realización de campañas con usuarios y empresas de transporte con el objetivo de prevenir la ocurrencia de este evento, procedimiento que claramente no es suficiente para proteger a los usuarios de esta modalidad de transporte, los cuales día a día ven afectados sus negocios, sus compromisos e incluso sus deberes

por no poder abordar en el itinerario adquirido al momento de comprar el tiquete.

5. LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AEREO

Los derechos de los pasajeros han cobrado relevancia gracias al aumento exponencial en la demanda de los servicios de transporte aéreo y a la llegada de aerolíneas de bajo costo a Colombia y, consecuentemente, al aumento en los problemas que surgen como parte de la prestación de dicho servicio. De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), mientras que en 2006 se movilizaron 13.295.000 pasajeros, en 2016 se movilizaron 35.773.000 pasajeros con una tasa promedio de crecimiento anual del 10,4 %. Tan solo en vuelos domésticos, el número de pasajeros ha aumentado de 8.737.000 en 2006 a 23.968.000 en 2016 (Aeronáutica Civil, 2017).²



Fuente. <https://revistas.urosario.edu.co/html/733/73360074012/html/index.html>

El aumento significativo de pasajeros, el crecimiento exponencial de las aerolíneas de bajo costo y las nuevas dinámicas de oferta de pasajes a través de medios Electrónicos han traído consigo varios inconvenientes para los consumidores de servicios de transporte aéreo. Cancelaciones imprevistas, demoras, pérdidas de equipaje, **sobreventa de vuelos** y líneas de atención al cliente que no brindan una atención adecuada son tan sólo algunos de los problemas a los que se enfrentan los consumidores de servicios de transporte aéreo.³

Cifras de la Aerocivil, tan solo en diciembre de 2016 las aerolíneas nacionales invirtieron COP 10.121.000.000 en compensaciones y otros

² <https://revistas.urosario.edu.co/html/733/73360074012/html/index.html>

³ <https://revistas.urosario.edu.co/html/733/73360074012/html/index.html>

pagos equivalentes. En total, en 2016, las aerolíneas entregaron a los pasajeros compensaciones y otros pagos equivalentes a COP 60.189.000.000. El principal motivo para la entrega de estas compensaciones fue la demora de los vuelos (44 %), seguido por cancelaciones (31 %) y denegación de embarque (12 %). Otras causas registradas fueron pérdida del equipaje (9 %), sobreventa de vuelos (3 %) y vuelos anticipados (1 %) (Aeronáutica Civil, 2016).

Las anteriores cifras demuestran la vulneración constante de los derechos que tienen los usuarios del transporte aéreo de pasajeros, que, aunque se encuentran contemplados en los RAC y en el Estatuto del Consumidor, son objeto de frecuentes violaciones por parte de las aerolíneas. Puntualmente los Reglamentos Aeronáuticos establecen entre otros, como derechos de los usuarios:

Derecho a Recibir Información

Antes de viajar, el pasajero tiene derecho a recibir información por parte del transportador, agencia de viajes o intermediarios respecto de:

1. Disponibilidad de vuelos.
2. Características y condiciones del servicio.
3. Tarifas disponibles, su vigencia y condiciones.
4. El valor de cada uno de los tiquetes que usted adquiera, discriminando cualquier suma adicional (IVA, tasa aeroportuaria, impuesto de salida, cargos sobrecargos o cualquier otro sobrecosto autorizado).
5. Tipo o capacidad de la aeronave.
6. Los derechos, deberes, restricciones y requisitos que debe cumplir el pasajero para que le presten un adecuado servicio de transporte aéreo.
7. Los aeropuertos y terminales aéreas de origen y destino del vuelo ofrecido.
8. Las condiciones generales del contrato de transporte.

Derecho al Transporte de Menores de Edad

1. **Vuelos nacionales:** Los menores de 2 años no pagarán tarifa siempre y cuando viajen en brazos y no ocupen silla. Sin embargo, si usted va a adquirir un tiquete para un niño o niña mayor de 2 años y menor de 12, la tarifa deberá corresponder máximo a 2/3 de la tarifa del adulto acompañante y tendrá derecho a ocupar un asiento.
2. **Vuelos internacionales:** Por cada niño menor de 2 años, se le cobrará una tarifa máxima equivalente al 10% del precio total pagado por el adulto acompañante. Lo anterior siempre que la reserva del menor se haga junto con la del adulto.

Derecho a la Expedición del Tiquete

En el momento en que el pasajero realice exitosamente la reserva de su vuelo, tendrá derecho a que se le expida en medio físico o electrónico el correspondiente tiquete en los términos acordados.

1. Si el tiquete se expide en físico: Deberá contener las características y condiciones del servicio contratado en letra clara, tamaño legible, en idioma Castellano (cuando sea expedido en Colombia) y en un color de tinta que haga contraste con el del papel.
2. Si el tiquete se expide por vía electrónica: Las características y condiciones del servicio contratado (texto del contrato de transporte aéreo) deberán ser puestas a su disposición mediante un vínculo o link de fácil acceso (visible al momento de la expedición del tiquete) que pueda ser descargado.

Derecho a la Corrección de Datos Personales

1. Aplica en los casos en donde haya errores en la información personal incluida en el tiquete.
2. Deberá solicitar la corrección a la aerolínea o agencia de viajes una vez note dicho error y esta deberá proceder a su corrección inmediata.
3. Podrá generar un pago adicional, cuyo monto no podrá ser superior al vigente para la tarifa administrativa aplicable al tiquete, al momento de la corrección.

Derecho a recibir información sobre cambios que afecten su reserva:

En caso de producirse algún cambio en cuanto al vuelo, el horario o en general cualquier aspecto que afecte la reserva, el pasajero tendrá derecho a que se le informen los cambios por parte de la aerolínea o la agencia de viajes (si esta última hubiese tenido conocimiento).

1. Por el medio más expedito posible (teléfono, fax, correo electrónico, mensaje de texto por teléfono móvil, etc.)
2. A más tardar con 24 horas de antelación al vuelo.

Los cambios repentinos e imprevistos ocurridos con menos de 24 horas de antelación al vuelo, deberán ser informados al pasajero a la mayor brevedad.

Derecho a la Expedición Del Pase de Abordaje

Tan pronto como la aerolínea verifique la reserva y los demás requisitos exigibles para el viaje (pasaporte, visados, autorización de ingreso cuando

sea aplicable, etc.), el pasajero tendrá derecho a que se le expida el pase de abordar o autorización para embarcar, que podrá ser física o electrónica.

El pasabordo deberá contener:

1. La hora prevista de salida.
2. El muelle o sala.
3. Las condiciones para el embarque.

si hay pérdida o destrucción total del pase de abordar, usted tendrá derecho a la expedición de uno nuevo o al reembolso de su valor, presentando la correspondiente denuncia.

Derecho a la devolución del precio del tiquete:

Puede ocurrir cuando se presenten demoras en el inicio del viaje por razones naturales o meteorológicas que ponga en riesgo la seguridad del vuelo y el transportador decida no prestar el servicio. Si el viaje ya hubiere iniciado y el servicio se interrumpe, usted mantendrá el derecho a ser transportado hasta su destino junto con su equipaje.

El transportador asumirá los gastos razonables de manutención y hospedaje que se deriven de cualquier interrupción.

Derecho a ser compensado cuando la causa sea imputable a la aerolínea:

A través de las compensaciones se busca aliviar y resarcir las molestias o perjuicios que se pudieren ocasionar al pasajero por hechos como demoras, cancelaciones, sobreventa o interrupciones cuya causa sea atribuible a la aerolínea, en caso contrario, no existirá la obligación de compensar al usuario.

Las compensaciones también serán aplicables a los vuelos en tránsito o conexión, siempre que se trate del mismo transportador.

Cancelaciones:

1. Si el pasajero es transferido a otro vuelo de la misma o de otra aerolínea, tendrá derecho a una compensación según el tiempo de espera hasta que salga el otro vuelo (aplican las compensaciones de demora).
2. Si la aerolínea decide cancelar el vuelo, porque el viaje no pueda iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o por razones meteorológicas que afecten su seguridad, y no reintegre el precio del pasaje:

3. El pasajero tendrá derecho a gastos de hospedaje, si no se encuentra en su residencia. Así como los gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje.
4. Además, tendrá derecho a la compensación adicional de mínimo el 30% del valor del trayecto, pagadera en efectivo o la forma en que el pasajero autorice expresamente

Sobreventa:

1. El pasajero debe ser transportado a su destino en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta, así como recibir una compensación equivalente al 30% del valor de trayecto en efectivo a menos que acepte expresamente otra cosa.

En caso de no disponer de un vuelo en las condiciones anunciadas, el transportador deberá gestionar por su cuenta, el embarque en otra aerolínea, a la mayor brevedad posible

Derecho a llegar al lugar de destino.

Los usuarios tienen derecho a llegar a su lugar de destino, sanos y salvos y sin ningún contratiempo.

Esto implica que tienen derecho a llegar a la hora informada por la aerolínea o por la agencia de viajes, salvo los casos de demora donde las causas no sean imputables al transportador.⁴

OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto tiene como principal objetivo regular la sobreventa de tiquetes aéreos en Colombia, estableciendo la prohibición de esta práctica en periodos de alta temporada y estipulando un tope para los periodos de baja temporada. Asimismo, fortalece el sistema de compensaciones de los usuarios del servicio de transporte aéreo de pasajeros, con la principal finalidad de protegerlos de los efectos de esta práctica comercial utilizada por aerolíneas y entidades que se dedican a la venta de tiquetes aéreos.

Cordialmente,


MILENE JARAVA DÍAZ
H. Representante A La Cámara

⁴ Superintendencia de Transporte

PROYECTO DE LEY NÚMERO 371 DE 2021 CÁMARA
por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

<p align="center">Proyecto de Ley No. ___ de 2021</p> <p align="center">Por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la ley 30 de 1992</p> <p align="center">El Congreso de Colombia</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como propósito procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior, mediante la adopción de estrategias que faciliten su permanencia durante la actividad académica, eliminando barreras injustificadas que garanticen la eficacia del derecho a la educación.</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:</p> <p>a) Derechos de Inscripción. b) Derechos de Matrícula. c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios. d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente. e) Derechos de Grado. f) Derechos de expedición de certificados y constancias.</p> <p>Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior de carácter Público legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, teniendo en cuenta una evaluación socioeconómica previa, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la Ley 1740 de 2014.</p> <p>Además, podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo 2°. Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para</p>	<p>los estudiantes, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección, vigilancia y control.</p> <p>Parágrafo 3° Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado, no podrán incrementar el valor de los derechos pecuniarios contenidos en los literales a,b,c,d y f enunciados en el inciso primero del presente artículo, sino hasta el diez (10%) por ciento del valor de la matrícula. Para tal efecto, se entenderá que el incremento se aplicará sobre la totalidad de los derechos pecuniarios.</p> <p>Además, las Instituciones de Educación Superior Privadas podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo 4° El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior de carácter Privado dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.</p> <p>Artículo 3°. Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo.</p> <p>Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando ésta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el cincuenta (50%) por ciento de inflación del año inmediatamente anterior.</p> <p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el diario oficial.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MARTHA VILLALBA HÓDWALKER Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center;">  Representante a la Cámara </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  Representante a Cámara </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Representante a Cámara </div> <div style="text-align: center;">  Emeterio José Montes de Castro Representante a la Cámara </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  Representante a la Cámara </div>	<p align="center">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO. El objeto del presente Proyecto de Ley puede definirse como una medida para combatir la deserción estudiantil a nivel universitario y garantizar la permanencia de los estudiantes en la actividad académica creando medidas que alivien el ámbito socioeconómico, eliminando obstáculos de acceso a la educación superior a través de varios instrumentos.</p> <p>En ese sentido, se pretenden regular cuatro derechos que las IES pueden exigir por razones académicas y administrativas, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos pecuniarios • Derechos complementarios • Derechos de grado • Matrícula extraordinaria <p>Para cada uno de estos derechos se establece una regulación que, a la luz de la más reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, no vulnera el principio sobre la autonomía universitaria, y por el contrario complementa lo dicho por el alto tribunal al aseverar que el derecho a la educación es progresivo y así debe garantizarse por parte del Estado.</p> <p>2. JUSTIFICACION.</p> <p>Lo primero que se debe tener en cuenta al momento de justificar una iniciativa de este tipo, es todo el marco legal supranacional que establece el derecho a la educación como un derecho de carácter fundamental, tal como se cita a continuación:</p> <p align="center">DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS</p> <p align="center">Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1.948</p> <p>"Artículo 26</p> <p><i>1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.</i></p> <p><i>2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las</i></p>

<p>naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (...)"</p> <p>PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</p> <p>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966</p> <p>"Artículo 13</p> <p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.</p> <p>2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:</p> <p>a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;</p> <p>b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;</p> <p>c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; (...)"</p> <p>Dicho convenio, fue ratificado por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 74 de 1968 Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos", así como el "Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas" en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.</p>	<p>CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITA EN LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS</p> <p>San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969</p> <p>CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)</p> <p>"Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".</p> <p>Igualmente, la mencionada convención fue ratificada por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 16 de 1972 "Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969"</p> <p>De igual forma, resulta necesario tener presente el marco constitucional nacional que establece el derecho a la educación como un derecho de carácter fundamental, tal y como se observa, en las citas que a continuación se realizan:</p> <p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1.991</p> <p>"ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por</p>
<p>la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley".</p> <p>"ARTICULO 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.</p> <p>La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.</p> <p>La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantizará la profesionalización y dignificación de la actividad docente.</p> <p>Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.</p> <p>Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.</p> <p>La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado".</p> <p>"ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.</p> <p>La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.</p> <p>El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.</p> <p>El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior".</p> <p>Así las cosas, el presente proyecto de ley se erige como medida para combatir un flagelo que viene afectando directamente a los estudiantes de las universidades públicas y privadas, el cual es la deserción estudiantil.</p>	<p>Tal como lo ha establecido en abundante jurisprudencia la Corte Constitucional¹, en tratándose de la educación, la base de todo proyecto de ley viene dada por un derecho, mismo que fuera ampliamente decantado por el honorable tribunal constitucional, en los siguientes términos:</p> <p>"El derecho a la educación superior es fundamental. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano.</p> <p>El derecho a la educación es progresivo. Su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se oponga al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido".</p> <p>De manera que, a la luz de lo anterior, el presente proyecto de ley es una exigencia hacia el Estado colombiano, en el sentido de adoptar medidas que eviten la deserción de estudiantes del sistema de educación superior, esto es posible luego de identificar la problemática y establecer sus causas.</p> <p>En ese orden de ideas, el proyecto de ley pretende viabilizar la obligación que le corresponde al Estado, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para que se tutele el goce efectivo al derecho fundamental a la educación superior y así, se evite la deserción de los estudiantes. Ahora bien, sobre la deserción escolar el Ministerio de Educación lo define como aquella "(...) situación a la que se enfrenta un estudiante cuando aspira y no logra concluir su proyecto educativo, considerándose como desertor a aquel individuo que siendo estudiante de una institución de educación superior no presenta actividad académica durante dos semestres académicos consecutivos, lo cual equivale a un año de inactividad académica. En algunas investigaciones este comportamiento se denomina como "primera deserción" (first drop-out) ya que no se puede establecer si pasado este periodo el individuo retomará o no sus estudios o si decidirá iniciar otro programa académico (...)"².</p> <p>¹ Sentencia T-068/2012. ² Tomado de https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-254702_libro_desercion.pdf. (Negritas y subrayados fuera del texto original).</p>

Así mismo, el Ministerio de Educación se ha enfocado en combatir la deserción universitaria, y ha catalogado principalmente cinco (5) causas de deserción, a saber: **a) Problemas personales:** el estudiante experimenta cambios familiares o personales que lo obligan a abandonar el programa en curso; **b) Socioeconómicos:** el estudiante presenta problemas financieros para continuar con el pago de la matrícula o la manutención; **c) Académico:** el nivel académico no le permite al estudiante pasar con éxito las asignaturas del plan de estudios de la carrera en curso; **d) Orientación vocacional:** el estudiante no conoce sus aptitudes vocacionales y **e) Institucional:** el estudiante no se identifica con la institución de educación superior (instalaciones, espacios de bienestar universitario, normatividad académica).

Así las cosas, ante la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior -públicas y privadas- mediante la adopción de estrategias que faciliten los mecanismos financieros que hagan posible el goce de la educación, el presente Proyecto de Ley pretende implementar medidas que alivien el ámbito **socioeconómico** como causal de deserción al estudiando universitario, específicamente, atacando las adversidades socioeconómicas.

En sentido lato, las causas socioeconómicas que repercuten directamente en la decisión de abandonar los estudios superiores por parte del estudiante deben entenderse como la **principal causa de abandono del sistema de educación superior** en nuestro país -equivalentes al 42.5% de la deserción total- y se discriminan de la siguiente manera: (i) Bajos ingresos familiares, 54.9%; (ii) Desempleo cabeza de familia, 25.5%; (iii) Incompatibilidad entre trabajo y estudio, 14.9% y (iv) Falta de apoyo familiar, 5.9 %³.

Igualmente, dentro de los factores socioeconómicos se concibe una nueva categoría, relacionada con la situación económica precaria del estudiante, constituido por los bajos ingresos, el desempleo y la incompatibilidad entre trabajo y estudio, como las causas primordiales del abandono estudiantil en las Universidades Colombianas. La situación económica precaria del estudiante desertor se ratifica por el estrato social del que procede, en efecto: 48.3% son de estrato 2, 36.7% se les ubicó en el estrato 3; el 10.8% son de estrato 1, y solo el 4.2% corresponden al estrato 4.

Otro elemento a tener en cuenta es que el sostenimiento económico de los desertores depende ostensiblemente de su familia (86.7%), y como los estratos 1 y 2 dependen más de una economía informal o empleo disfrazado, sus ingresos además de ser exclusivamente para subsistir, no son constantes, de modo que siempre están expuestos a la incertidumbre de no generar los ingresos suficientes.

³ Tomado de http://www.alfaquia.org/alfaquia/files/1319757570_14.pdf.

Cuando las economías familiares son frágiles es difícil pretender un apoyo económico sostenible a lo largo de toda la carrera para el mantenimiento del estudiante, pues las necesidades de la familia priorizan el trabajo al estudio. De ahí que la falta de apoyo familiar (5.9%) tenga que ver directamente con la situación de precariedad antes analizada.

MEDIDAS QUE SE PUEDEN IMPLEMENTAR PARA RESOLVER ESTA PROBLEMÁTICA.

Entre las políticas que pretenden resolver algunas de estas problemáticas se incluyen:

- i) Diseñar mejores sistemas de financiamiento que incentiven la obtención de buenos resultados por parte de instituciones y estudiantes.
- ii) Eliminar obstáculos financieros al acceso a la educación superior a través de instrumentos como becas y préstamos estudiantiles.
- iii) Generar y divulgar información sobre el desempeño de instituciones y programas para que los alumnos puedan tomar decisiones fundamentadas.
- iv) Ayudar a los alumnos a insertarse en el mercado laboral.
- v) Mejorar la supervisión y normativa para asegurarse que las instituciones rindan cuenta de sus servicios.

El estudio de la deserción ha permitido establecer que lo loable e imperativo es acabar las distintas barreras que se erigen para impedir el avance del estudiante en la carrera por obtener su título universitario, y se identifica como la medida que se implanta a nivel de institución educativa superior como lo es la figura de las matrículas extraordinarias, como medio coercitivo hacia el estudiante para el pago de su matrícula, las cuales si sobrepasan un límite temporal aumentan ostensiblemente su valor, convirtiéndose con el discurrir de los días en un infranqueable límite que deriva tristemente en la deserción y en volver quimera las aspiraciones de aquel estudiante.

Es por lo anteriormente expuesto, que se hicieron una serie de requerimientos a las Instituciones de Educación Superior de carácter Público, tales como, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Universidad de Antioquia, la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, la Universidad Tecnológica de Pereira, la Universidad de los Llanos, la Universidad de Caldas, la Universidad del Magdalena y la Universidad del Valle, de los cuales se advierte en sus diferentes respuestas que los derechos pecuniarios son fijados en virtud de los Acuerdos Superiores y Resoluciones Rectorales que dictan los mismos Entes, a través de los cuales se fijan las reglas para hacer la evaluación de la condición socioeconómica del estudiante; dicha evaluación tiene como común denominador los siguientes factores: (i) valor mensual de la pensión que canceló en el colegio del cual es egresado; (ii) la naturaleza pública o privada del colegio del cual egresa; (iii) el estrato socioeconómico del estudiante; (iv) los ingresos de la persona que financiará o será el responsable de la manutención del estudiante; (v) las rentas o ingresos familiares; (vi) el patrimonio familiar; (vii) el certificado de ingresos y retenciones;

(viii) la declaración de renta; (ix) la manifestación de no declarante; (x) la certificación laboral de la persona que financiará o será el responsable del estudiante; (xi) el número de hijos dependientes del ingreso familiar menores de 18 años; (xii) el número de hijos del estudiante, entre otros.

Así las cosas, los ponentes consideramos necesario consagrar en el Proyecto de Ley, una disposición para que las Instituciones de Educación Superior de carácter Público fijen el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, teniendo en cuenta una evaluación socioeconómica previa, otorgando así, las herramientas necesarias para evitar la deserción y lograr la permanencia de los educandos en los periodos académicos, coadyuvando en la realización de su proyecto de vida.

LÍMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

En ese sentido lo advirtió la honorable Corte Constitucional al definir en su jurisprudencia que los cobros de elevados valores en las matrículas, efectivamente resulta ser un limitante al ingreso a la educación superior, sin embargo, este factor hace parte "prima facie" de la autonomía universitaria; al respecto la Corte Constitucional⁴ plantea lo anterior en los siguientes términos:

"Dentro de las garantías constitucionales relacionadas con la educación se consagra una adicional del artículo 69 de la Constitución relacionada con la autonomía universitaria: la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. Este precepto ha sido entendido por la jurisprudencia de esta Corporación como la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios, es decir, como una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político. En esta definición se destacan las dos vertientes que integran la figura en estudio, de un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello, la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes".

⁴ Sentencia T-515/1995.

Así concebida, se ha reconocido que del derecho a la autonomía universitaria derivan ciertas posibilidades concretas de actuación en cabeza de los establecimientos educativos. Sin embargo, tal autonomía otorgada por la Constitución y la ley no resulta siendo absoluta; al respecto la Corte Constitucional también ha reconocido en diferentes sentencias que tal autonomía no resulta ser ilimitada, tal es el caso de la Sentencia T-310 de 1999 en la que se determina lo siguiente:

"La autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior le impide la arbitrariedad, como quiera que únicamente las actuaciones legítimas de los centros de educación superior se encuentran amparadas por la protección constitucional".

En tal sentido, la autonomía universitaria encuentra límites claramente definidos por la jurisprudencia emitida por la Honorable Corte Constitucional⁵, a saber:

"a) La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común.

b) La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.

c) El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, las cuales no podrán ser contrarias a la ley ni a la Constitución.

d) Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior.

e) El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Por lo tanto, existe control estricto sobre la ley que limita la autonomía universitaria.

f) La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución. Es complejo, como quiera que involucra otros derechos de las personas.

g) Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la

⁵ Sentencia T-277/16.

<p><i>igualdad. Por ende, la admisión debe corresponder a criterios objetivos de mérito académico individual.</i></p> <p><i>h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria.</i></p> <p><i>i) Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, son de naturaleza reglada, como quiera que las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa”.</i></p> <p>Como se examina en la sentencia, a pesar de la autonomía de la que disponen las instituciones universitarias, esta no excluye ni limita la función legislativa del Congreso de la República, el legislador mantiene su facultad de regulación que le permite ejercer justicia social a fin de propiciar los escenarios necesarios que permitan, entre otras cosas, el acceso y permanencia a la educación universitaria.</p> <p>En ese orden de ideas, el derecho de las instituciones universitarias a adoptar su reglamento y fijar los procedimientos a los que se va a someter, no es absoluto, sino que se encuentra limitado fundamentalmente por el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2° de la Constitución Política les impone a las autoridades de la República de Colombia para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos.</p> <p>Por otro lado, la misma H. Corte Constitucional se ha pronunciado mediante Sentencia T-974 de 1999 de la siguiente forma:</p> <p><i>“La Sala debe, adicionalmente, ante esta situación insistir en el hecho de que las prácticas de las autoridades de los centros universitarios, mediante las cuales se consienta la realización de matrículas extemporáneas sin justificaciones objetivas y razonables, además de atentar contra la estabilidad administrativa, presupuestal y financiera de dichos entes, como ya se dijo, desvirtúan en sí mismo el propósito que persigue el proceso de formación educativo y atenta contra el derecho a la educación de los estudiantes. Igualmente, al referirse al derecho a la educación dispone: Esta Sala en anterior providencia, al referirse acerca del derecho a la educación señaló que constituye un derecho fundamental, esencial e inherente a los seres humanos para su desarrollo integral y armónico dentro del respectivo entorno sociocultural, en tanto configura elemento dignificador de la persona y medio de acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura”.</i></p> <p>En suma, al ser el derecho a la educación superior un derecho fundamental progresivo, atendiendo a las razones esbozadas, es preciso salvaguardarlo dando las herramientas necesarias para garantizar el acceso y permanencia por parte de esta corporación en su actividad legislativa, consecuentemente, se hace imperativo establecer límites razonables que permitan el desarrollo y cumplimientos</p>	<p>de los derechos consagrados en el catálogo axiológico de la Carta política de 1991 y de las ratio decidendi que el intérprete autorizado consigna en sus beneméritos pronunciamientos.</p> <p>CONTENIDOS ESENCIALES QUE DEBEN SER GARANTIZADOS, PROTEGIDOS Y CUMPLIDOS POR EL ESTADO COLOMBIANO COMO NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.</p> <p><i>La jurisprudencia constitucional⁶ ha establecido los contenidos esenciales que deben ser garantizados, protegidos y cumplidos por el Estado colombiano como núcleo esencial del derecho fundamental a la educación, de la siguiente manera:</i></p> <p><i>“La jurisprudencia constitucional ha entendido que las matrículas académicas son una expresión de la dimensión civil del derecho fundamental a la educación. Con base en el artículo 67, inciso 4, de la Constitución, la Corte ha considerado que el pago de la matrícula es un deber académico del estudiante y, a su vez, implica un derecho de las instituciones educativas a exigir el pago por los servicios que prestan. En ese sentido, “no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que estos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aun en el sector público se pueda exigir el pago, pero solamente a quienes tengan la capacidad económica (...)”.</i></p> <p><i>La jurisprudencia ha condicionado dicho deber a partir de dos escenarios constitucionales. El primero, el incumplimiento del pago de la matrícula o cualquier obligación pecuniaria no conllevan a la suspensión del derecho a la educación. El segundo, el acceso a prerrogativas y la fijación de los costos de matrícula deben respetar el principio de igualdad en la distribución de cargas públicas y en la asignación de beneficios.</i></p> <p><i>Frente al primer escenario, mediante la Sentencia T-019 de 1999, la Corte Constitucional decidió una acción de tutela promovida por un estudiante contra una institución educativa, por considerar que dicha institución vulneró, entre otros, su derecho a la educación, al no autorizarle la presentación de los exámenes finales como consecuencia de no cancelar la matrícula académica. En virtud de ello, el actor solicitó un crédito a la Universidad, la cual se lo otorgó, pero como finalizó el año sin cancelar lo adeudado, le impidió presentar los exámenes finales. El estudiante solicitó autorización para realizar los exámenes supletorios, los cuales fueron permitidos por la universidad bajo la condición de cancelar previamente las sumas adeudadas.</i></p> <p><i>En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que ante un conflicto entre el derecho del plantel a obtener el pago y el derecho que le asiste al educando de recibir una educación adecuada, integral y completa, se impone otorgarle a la educación una condición prevalente, ya que una medida que comporte el sacrificio de los</i></p> <p><small>⁶ Recuento jurisprudencial efectuado por la Honorable Corte Constitucional en virtud de la sentencia T-198/19.</small></p>
<p><i>propósitos que el proceso educativo persigue en aras de un interés económico, resulta desproporcionada. La Corte amparó el derecho fundamental a la educación y ordenó que se le diera plena validez a los exámenes y procediera a conceder la habilitación de la materia, si a ello había lugar.</i></p> <p><i>Igualmente, en la Sentencia T-310 de 1999, la Corte revisó una acción de tutela interpuesta por un estudiante quien, para matricularse a la universidad, consignó una parte del valor de la matrícula y firmó un pagaré por la suma restante. En virtud de ello, el estudiante asistió a clase y cumplió con sus obligaciones como estudiante. Sin embargo, por problemas económicos, el estudiante no pudo cancelar el pagaré firmado y, cuando fue a formalizar matrícula, ésta no fue autorizada pues era extemporánea.</i></p> <p><i>En revisión, la Sala Séptima reiteró la regla de prevalencia del derecho a la educación frente al derecho de la institución educativa a obtener el pago derivado de la prestación del servicio. En dicha sentencia, consideró que el mecanismo idóneo para el cobro de la deuda adquirida a favor de la universidad es un proceso judicial, ajeno y diferente a las sanciones académicas que la universidad impone. Por tal motivo, amparó el derecho fundamental del accionante a la educación y ordenó legalizar la matrícula.</i></p> <p><i>En la Sentencia T-933 de 2005, este Tribunal Constitucional resolvió una acción de tutela en donde el accionante alegaba que la universidad no le permitió que se graduara como profesional al no encontrarse a paz y salvo económicamente con la institución educativa. En sede de Revisión, la Corte sostuvo que los planteles educativos pueden exigir requerimientos al educando pero no pueden condicionar el derecho a la educación al cumplimiento de ciertas obligaciones.</i></p> <p><i>Asimismo, la Corte evidenció “ i) la efectiva imposibilidad del estudiante o de sus padres de cumplir con las obligaciones financieras pendientes con el establecimiento educativo; ii) que tales circunstancias encuentran fundamento en una justa causa y; iii) que el deudor adelantó gestiones dirigidas a lograr un acuerdo de pago o el cumplimiento de la obligación, dentro del ámbito de sus posibilidades y, por tanto, la actuación de la universidad de exigir el paz y salvo como requisito de grado a una persona en situación económica desfavorable vulnera el derecho a la educación”. En esa medida, la Corte amparó, entre otros, el derecho fundamental a la educación y ordenó al rector de la institución disponer lo necesario para otorgarle al accionante el título de abogado.</i></p> <p><i>En la Sentencia T-531 de 2014, la Corte Constitucional conoció una tutela de un estudiante de odontología que, a causa de su condición socioeconómica, incumplió con el pago completo de las sumas adeudadas por concepto de matrícula y, por tanto, la institución educativa le negó la posibilidad de reintegro hasta tanto estuviera a paz y salvo con la institución educativa.</i></p> <p><i>“En Revisión, la Sala Tercera encontró que i) el estudiante y su padre no podían pagar la deuda contraída; ii) eran personas que en ese momento contaban con</i></p>	<p><i>recursos limitados, incluso para su subsistencia; y iii) le propusieron a la universidad celebrar un acuerdo de pago con base en su capacidad económica el cual no se pudo concretar. Con base en lo anterior, la Corte amparó el derecho a la educación y ordenó su reintegro a la institución educativa; asimismo, ordenó a la institución realizar un acuerdo de pago teniendo en cuenta la capacidad económica del estudiante”.</i></p> <p><i>La Corte Constitucional, en la sentencia T-102 de 2017, revisó una acción de tutela de una estudiante de medicina a quien, al no cancelar la matrícula, la institución educativa le recomendó aplazar el semestre y, posteriormente, ante el continuo incumplimiento del pago, ordenó no emitir orden de matrícula.</i></p> <p><i>En sede de revisión, la Sala Quinta de la Corte sostuvo que “la autonomía universitaria se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales y legales, especialmente en lo que se refiere a la salvaguarda del derecho a la educación. Por tal motivo, de acuerdo con la Corte, el reglamento estudiantil no puede interferir con los mandatos del núcleo esencial del derecho a la educación, dentro de los cuales se encuentra incluida la permanencia en el sistema educativo. Por tal motivo, ordenó el reintegro de la accionante y, a su vez, realizar acuerdos de pago con la accionante que se ajusten a su capacidad económica actual”.</i></p> <p><i>A partir de las anteriores decisiones, la Corte Constitucional ha fijado que, ante un eventual conflicto entre el derecho del plantel educativo a obtener el pago por el servicio de enseñanza y los derechos fundamentales del educando -principalmente la educación-, es necesario otorgar a estos últimos una condición prevalente, sin que ello implique desconocer la posibilidad de las instituciones educativas de hacer efectivas las deudas a través de los medios jurídicos existentes. En ese sentido, para resolver los conflictos económicos entre el plantel educativo y los educandos, las instituciones educativas no deben utilizar aquellas medidas que tienden a hacer nugatorio el ejercicio de los derechos fundamentales, sino las vías judiciales que han sido estatuidas para el efecto.</i></p> <p><i>Ahora bien, específicamente respecto al principio de igualdad frente a las cargas públicas y la asignación de beneficios, la Corte Constitucional ha sostenido que la relación igualdad y cargas públicas nace a partir de la doble naturaleza del derecho a la educación como derecho y como deber. De acuerdo con la Corte, la continuidad y permanencia en la prestación del servicio no sólo depende de la institución educativa, sino también del beneficiario del derecho, el estudiante, quien debe cumplir con unas cargas mínimas para su garantía. Ello implica que, para la exigibilidad del derecho a la educación, es necesario el cumplimiento de las obligaciones necesarias para la prestación del servicio educativo, siempre y cuando ellas sean compatibles con la Constitución.</i></p> <p><i>Con respecto a la igualdad frente a la asignación de beneficios, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-520 de 2016, al estudiar el requisito de “ser colombiano de nacimiento” como exigencia para acceder a los programas de beca establecidos en la Ley 1678 de 2013, consideró que se vulneraba el principio de</i></p>

igualdad con respecto a los colombianos por adopción que, de acuerdo con la norma, se entienden excluidos de dicho programa.

En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que la nacionalidad como criterio de diferencia para el acceso al beneficio de la beca es inconstitucional, pues, de la regulación de los extranjeros por parte del Constituyente, se evidencia que atiende más a su similitud que a sus diferencias, aun cuando ello no sea óbice para que el Legislador cree tratamientos justificados, los cuales únicamente son admisibles constitucionalmente a partir de una justificación reforzada de las diferencias.

En esa decisión, la Corte no sólo ahondó en el tratamiento injustificado entre nacionales por nacimiento y por adopción, sino que recabó en su inconstitucionalidad por vulnerar el derecho a la educación en su faceta de accesibilidad y la violación al principio de progresividad. Por tal motivo, declaró la inexecutable de la expresión "nacimiento" contenida en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 1678 de 2013.

Posteriormente, este Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia T-277 de 2016, se refirió a la vulneración del derecho a la educación, en su faceta de accesibilidad, como consecuencia de la imposibilidad de revisar el valor de la matrícula académica conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes.

La Corte estableció que la norma de la universidad accionada que impedía la revisión de la situación socioeconómica de los estudiantes para efectos de reliquidar la matrícula, afectaba la garantía de accesibilidad, entendida como acceso económico a la educación, y de adaptabilidad, que exige que el sistema se adapte a las condiciones de los alumnos a través de su valoración de su contexto social y cultural con el propósito de evitar su deserción. Así, a partir de la teoría de la imprevisibilidad y la interpretación del contrato a través del principio de solidaridad social, se extrae la regla sobre la inconstitucionalidad de todas aquellas normas que expidan las universidades, en virtud de su autonomía universitaria, sobre la inmodificabilidad de las matrículas de los estudiantes.

Por lo anterior, del precedente analizado se deriva que la educación como derecho-deber impone obligaciones a los estudiantes, entre las cuales están el pago de las matrículas y otras erogaciones que en virtud del contrato de educación, la institución universitaria les impone. Sin embargo, los deberes asignados deben responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad y, de manera más precisa, se deben garantizar las facetas del derecho a la educación, entre las cuales están la adaptabilidad y la accesibilidad. En ese sentido, se desprende que la imposición de cargas y el otorgamiento de beneficios deben cumplir con el principio de igualdad.

Finalmente, se considera acertado traer a colación los artículos periodísticos publicados recientemente en diferentes medios de comunicación social a nivel nacional, en los que se hace registra los elevados incrementos efectuados por

diferentes universidades, así como también, al aumento en la deserción estudiantil de las Instituciones de Educación Superior, tal y como se observa a continuación:

"Suspendido último semestre de Medicina de la Universidad Libre Cali"

Debido al derecho de petición y la falta de matriculados para el internado, se tomó la decisión de aplazar la ceremonia de batas blancas.

Un incremento desproporcional en la matrícula financiera del internado obligatorio 2020, de la facultad de medicina de la Universidad Libre seccional Cali, denunciaron los estudiantes y padres de familia, que pasó de ocho millones 814 mil pesos a quince millones 814 mil pesos.

Los 78 estudiantes afectados por este incremento del 77 por ciento, aseguraron que cuando legalmente debería ser el valor del IPC correspondiente a un 3,8% para el año 2019.

Los estudiantes y padres de familia involucrados solicitaron mediante derecho de petición a la Universidad Libre, reajuste en el valor de la matrícula; cuya respuesta aún se encuentra pendiente. A raíz de ello, se dio cancelación a la ceremonia de batas blancas.

Según la Decana de la Facultad de Medicina de Unilibre Cali, debido al derecho de petición que los estudiantes y padres radicaron y la falta de matriculados para el internado, se tomó la decisión de aplazar la ceremonia de batas blancas.

"Consideramos un atropello más de la Universidad hacia nosotros, puesto que la ceremonia de batas está programada para el día 24 de enero, la matrícula académica es hasta el 26 de enero y el pago de la matrícula Financiera hasta el 20 febrero de 2020", sostuvieron los estudiantes".

"Número de matrículas nuevas a universidad cayó 11,4% durante el 2018"

65% por ciento de las matrículas nuevas se hacen en la capital, 35% restante en el resto del país.

A 2018, según datos del Ministerio de Educación, las matrículas nuevas a Instituciones de Educación Superior (IES) disminuyeron 11,4% es decir 132.029

⁷ Publicado por Caracol Radio el 21 de enero de 2020, extraído de: https://caracol.com.co/emisora/2020/01/21/cali/1579643910_273867.html.

⁸ Publicado por La Republica el 30 de septiembre de 2019, extraído de: <https://www.larepublica.co/especiales/especial-educacion-septiembre-2019/numero-de-matriculas-nuevas-a-universidad-cayo-114-durante-el-2018-2915026>.

estudiantes menos. Según la cartera, del total de inscripciones hechas a IES, 542.164 corresponden a programas de pregrados universitarios, lo que resulta equivalente a 46% del total.

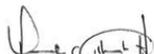
Esto debido, entre otras, a las dificultades para acceder en zonas no centrales del país, en departamentos como Amazonas, Vaupés, Guainía y Vichada, ahí el promedio de matrículas es 476,8 por año.

Además, 65% de las nuevas matrículas a nivel nacional corresponden a las que se realizan en Bogotá, con 353.127 a 2018; el resto, varían entre los principales departamentos del país, entre ellos Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico.

El aumento progresivo en los costos de la educación superior en instituciones privadas ha limitado también al acceso a la misma, según el mismo Ministerio, las universidades oficiales tienen 12.271 estudiantes matriculados más que las privadas.

La disminución no solo se ve en matrículas nuevas sino también en las semestrales. Según los datos entre 2017 y 2018 se redujeron 0,5% para un total de 9.109 menos.

La deserción estudiantil es uno de los problemas con los que están luchando las universidades pues no solo se trata de costos sino de falta de motivación de los estudiantes a seguir con sus programas.


MARTHA VILLALBA HODWALKER
Representante a la Cámara


Milena Guerrero Díaz
Representante a la Cámara


ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ
Senadora de la República


Monica Valencia
Representante a la Cámara


Karina Rojas Palacios
Representante a la Cámara


Emeterio José Montes de Castro
Representante a la Cámara


Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se regula el servicio público de transporte individual en vehículo particular intermediado por plataformas digitales

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. __ de 2021 Cámara</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se regula el servicio público de transporte individual en vehículo particular intermediado por plataformas digitales"</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la regulación del Servicio Público de Transporte individual en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales.</p> <p>Artículo 2. Principios. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, serán principios que regirán la prestación del Servicio Público de Transporte individual en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales, además de los principios dispuestos por la Ley 335 de 1996 y las normas que la modifiquen o sustituyan, los siguientes: la primacía de los derechos de los usuarios, la accesibilidad, la libre competencia, la eficacia en el servicio, la seguridad y equidad de todos los actores</p> <p>Artículo 3. Definiciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> Operador de Plataforma de Intermediación para la Movilidad (OPIM): es la persona jurídica que administre, opere o represente una Plataforma de Intermediación para la Movilidad. Plataformas de Intermediación para la Movilidad (PIM): son las páginas web, interfaces informáticas, aplicaciones tecnológicas y demás desarrollos tecnológicos y medios de comunicación electrónicos o digitales que permiten y facilitan la interacción entre Conductores y Usuarios PIM para la prestación de un Servicio Público de Transporte individual en vehículo particular 	<p>Intermediado por plataformas digitales.</p> <ol style="list-style-type: none"> Registro Único Nacional del Servicio Público de Transporte individual en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales o RUNSTPI: será un registro único, que se lleve en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) en el cual deberán estar inscritas las PIM, las OPIM, los Usuarios Conductores y los Vehículos. Servicio Público de Transporte individual en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales: El Servicio Público de Transporte individual en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales, o "Servicio Individual Intermediado" es la prestación de un servicio que tiende a satisfacer necesidades de movilización y transporte de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades, exclusivas o comerciales, permanentes y/o transitorias, de las personas naturales y/o jurídicas a través de la intermediación de una PIM y sin que ello exija la vinculación a una empresa de transporte bajo los términos y condiciones que dispone la presente ley. El recorrido y la tarifa se definirán mediante mecanismos digitales de una PIM. Usuario Conductor: será una persona natural que sea un usuario registrado en el RUNSTPI cuya actividad sea la prestación de manera personal de un Servicio Público de Transporte individual en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales, sin importar que sea de forma permanente u ocasional. Los Usuarios Conductores deberán contar con licencia de conducción en la misma categoría exigida a los conductores de servicio de transporte público individual tipo taxi. Para todos los efectos de lo dispuesto en la Ley 336 de 1996 y las normas que la modifican o la sustituyen, cada Usuario Conductor será asimilado a una Empresa de Transporte, sin exigir mayores requisitos o trámites a los dispuestos en la presente ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 336 de 1996 que permite encomendar a los particulares la prestación de cualquier servicio de transporte, previo cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley. Vehículo asociado a PIM: será el vehículo automotor de servicio particular que sea utilizado para prestar un Servicio Privado de Transporte Intermediado. El Ministerio de Transporte establecerá las características y condiciones mínimas que deberá cumplir cualquier vehículo para poder ser empleado en la
<p>prestación del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales, incluyendo pero sin limitarse a la antigüedad, tamaño, cantidad de puertas, capacidad de bodega, sistemas de frenado, que serán establecidos mediante criterios técnicos de seguridad y deberán ser equiparables a los exigidos a los vehículos tipo taxi. No se exigirá el cambio de tipo de servicio de particular a público de los vehículos que se dispongan para este servicio, ni se exigirá cambio de placas.</p> <p>Artículo 4. Adición al Artículo 5° de la Ley 336 de 1996. Adiciónese un párrafo al artículo 5° de la Ley 336 de 1996 el cual quedará así:</p> <p><i>"Párrafo: Para el caso del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales, cada Usuario Conductor será asimilado a una Empresa de Transporte para los efectos de la presente Ley, sin exigir mayores requisitos o trámites a los dispuestos en las normas especiales que regulen este servicio, en concordancia con el artículo 4 de la presente ley que permite encomendar a los particulares la prestación de cualquier servicio de transporte".</i></p> <p style="text-align: center;">TÍTULO II REGISTRO</p> <p>Artículo 5. Registro Único Nacional del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales (RUNSPTI). Créese el Registro Único Nacional del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales, el cual será incorporado al Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). Dicho Registro podrá ser consultado de acuerdo con los criterios que fije el Ministerio de Transporte, y se sujetará a las disposiciones vigentes para el RUNT.</p> <p>En el RUNSPTI deberán estar inscritos las PIM, las OPIM, los Usuario Conductores y los Vehículos asociados a PIM. Las OPIM serán las obligadas a efectuar la inscripción, actualización y renovación del registro ante el RUNSPTI de la PIM, del Usuario Conductor, y del Vehículo asociado a PIM. En caso de que un Usuario Conductor y/o un Vehículo asociado a PIM preste servicios a través de distintas PIM, se deberá reflejar en</p>	<p>el RUNSPTI la vinculación con cada una de las PIM. Para el registro de los Usuarios Conductores, se exigirá como mínimo, el certificado de Antecedentes Judiciales y la licencia de conducción vigente y correspondiente a la categoría exigida para servicio en vehículo tipo taxi.</p> <p>El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de seis (6) meses calendario, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para reglamentar el funcionamiento del RUNSPTI como parte del RUNT y lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO III CONDICIONES DEL SERVICIO, VEHÍCULOS, TARIFAS Y PÓLIZAS DE SEGUROS</p> <p>Artículo 6. Vehículos para la prestación del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales: Se podrán emplear vehículos particulares para la prestación del Servicio Público de Transporte Individual, siempre y cuando exista la intermediación de Plataformas Digitales de forma permanente.</p> <p>Todo vehículo deberá cumplir con las disposiciones que establezca el Ministerio de Transporte respecto a las características y condiciones mínimas requeridas por los vehículos para la prestación del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales, incluyendo pero sin limitarse a la antigüedad, tamaño, cantidad de puertas, capacidad de bodega, sistemas de frenado, que serán establecidos mediante criterios técnicos de seguridad y deberán ser equiparables a los exigidos a los vehículos tipo taxi.</p> <p>Párrafo: Lo dispuesto en la presente Ley no impide que el Servicio Público de Transporte individual en vehículo tipo taxi se pueda prestar mediante Plataformas Digitales. Dicha alternativa se podrá prestar dando cumplimiento a las disposiciones vigentes para el transporte individual en vehículo tipo taxi.</p> <p>Artículo 7. Esquema tarifario. Las OPIM podrán definir su esquema tarifario bajo la forma de "libre fijación" de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 336 de</p>

<p>1996, y las normas que la modifiquen o sustituyan, basándose en las variables de oferta y demanda, garantizando así la libre competencia en el Servicio Público de Transporte individual en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales.</p> <p>Todos los usuarios pasajeros deberán recibir información completa, suficiente y detalladamente, de forma previa a la iniciación de un viaje o servicio, sobre el valor exacto, los componentes de la tarifa y los impuestos aplicables. Este cálculo sólo podrá variar si varían las condiciones de distancia, tiempo o destino.</p> <p>Las OPIM deberán disponer de métodos de reporte en tiempo real a las Autoridades de Tránsito sobre las tarifas y variables que resulten aplicables para los usuarios pasajeros en todo momento, según las autoridades competentes así lo requieran.</p> <p>El pago del Servicio podrá hacerse por cualquier medio de pago admitido legalmente en Colombia. Para las transacciones en efectivo, las OPIM deberán disponer de mecanismos de control suficientes para dar cumplimiento a las normas contables y tributarias vigentes en todo momento.</p> <p>Los usuarios conductores, de manera colectiva, podrán acordar con las OPIM la fijación de una remuneración mínima para cada servicio.</p> <p>Artículo 8. Pólizas de seguro. Las OPIM deberán contratar, bajo su cargo y costo, pólizas de seguros que cubran a los Usuarios Conductores, los Vehículos asociados a PIM, a los pasajeros y a terceros de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Póliza por Responsabilidad Civil Extracontractual: Todo Vehículo deberá estar cubierto con una póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual para operar. Ésta tendrá la finalidad de amparar todo riesgo relacionado con la prestación del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales frente a pasajeros y terceros y será, requisito indispensable para que el Vehículo pueda ser registrado en el RUNSTPI. <p>La póliza mencionada deberá cubrir cualquier siniestro que se presente durante la prestación del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular</p>	<p>Intermediado por Plataformas Digitales o con ocasión de este. Como mínimo deberán cubrir los riesgos de muerte, incapacidad permanente, incapacidad temporal, lesiones, daños a bienes de terceros, gastos médicos de los Usuarios Conductores, los Pasajeros y terceros.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Póliza de seguros para Usuarios Conductores: Póliza cuyo beneficiario sea el usuario conductor, y asegure por lo menos los riesgos por muerte o incapacidad absoluta o parcial por accidente de tránsito ocurrido durante el ejercicio de su labor; o por muerte violenta o incapacidad absoluta o parcial causada durante el ejercicio de su labor de conductor por hurto o tentativa de hurto o cualquier conducta delictiva ocurrida durante la prestación del servicio o utilización de la plataforma a la espera de un servicio, así como las pérdidas patrimoniales que sufra el Usuario Conductor durante la prestación del servicio, por accidente o por conducta delictiva, incluyendo pero sin limitarse al hurto o pérdida del vehículo, aún en los casos cuando el vehículo no sea de propiedad del Usuario Conductor. <p>El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de seis (6) meses calendario, contados a partir de la promulgación de la presente ley para reglamentar los riesgos cubiertos, los montos y demás condiciones aplicables a las pólizas de seguros incluidas en el presente artículo, cuyas condiciones deberán ser equiparables a las exigidas a los vehículos de servicio público individual de taxi. La contratación de las pólizas podrá ser bajo la forma de “pólizas sombrilla” que incorpore a cada vehículo y cada Usuario Conductor bajo un mismo contrato de seguros, y deberán ser expedidas en Colombia, por compañías habilitadas para tal fin, de acuerdo con las normas vigentes sobre seguros en Colombia.</p> <p style="text-align: center;">TITULO IV DE LAS OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS ACTORES DEL SERVICIO</p> <p>Artículo 9. Obligaciones de las OPIM. Las OPIM están obligadas a</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las OPIM deberán constituir en Colombia una persona jurídica o una sucursal de sociedad extranjera, y esta será la persona jurídica responsable de todas las
<p>obligaciones y derechos conferidos por la presente Ley.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Dicha persona jurídica colombiana o sucursal colombiana de las OPIM será quien, para efectos legales y tributarios, presta la intermediación del Servicio, y por lo tanto, es quien deberá recibir el pago de las tarifas que hagan los pasajeros, transacción que se efectuará para fines tributarios en el territorio nacional colombiano, y por lo tanto, constituirán ingreso gravable de acuerdo con la legislación tributaria vigente. Las OPIM serán responsables por el impuesto de renta y demás impuestos que resulten aplicables de acuerdo con la legislación tributaria vigente, así como serán responsables por la emisión de la respectiva factura al Usuario Pasajero. 3. Cuando una PIM sea nueva en el mercado colombiano, deberá estar inscrita en el RUNSPTI máximo a los tres (3) meses siguientes de encontrarse efectivamente facilitando la prestación de Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales de manera permanente en parte o todo el territorio nacional y estar disponible para que Usuarios PIM se vinculen a ellas. 4. Contar con un sistema de calidad dentro de la PIM, por medio del cual el Usuario Pasajero puede calificar el Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales, y mediante el cual se pueda dar cumplimiento, vigilancia y sanción a las normas de calidad que resulten aplicables al Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales. 5. Inscribir en el RUNSPTI a los Usuario Conductores, y a los Vehículos que se vinculen a la PIM, siempre que no se encuentren previamente registrados. En caso de que el Usuario Conductor o el Vehículo ya se encuentre registrado, el OPIM estará obligado a actualizar el RUNSPTI. 6. Proporcionar documentación suficiente que evidencie el registro de Usuario Conductores y Vehículos cuando así se solicite. 7. Actualizar el RUNSPTI cuando el Usuario Conductor y/o el Vehículo dejen de operar a través de la PIM. 8. Las OPIM deberán disponer de al menos una sede física en territorio colombiano, así como mecanismos de atención de PQRs tanto de los pasajeros como de los usuarios Conductores para atender dichas PQRs en plazos razonables y de acuerdo con la normatividad vigente. 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Cada OPIM deberá disponer de mecanismos de participación y representación, para que de forma colectiva, los Usuarios Conductores puedan participar en las discusiones sobre modificaciones a los términos y condiciones de vinculación y de servicio, así como en la fijación de una remuneración mínima que puede ser acordada de forma colectiva entre usuarios Conductores y las OPIM. 10. Las OPIM deberán contar con sistemas de seguridad y validación de usuarios, para garantizar la seguridad e identidad de Usuarios Pasajeros y de Usuarios Conductores. 11. En caso de la ocurrencia de un siniestro o de una conducta ilícita y/o delictiva, las OPIM deberán suministrar la información y pruebas necesarias y suficientes para que la víctima y/o las autoridades competentes puedan iniciar y dar trámite oportuno a las denuncias e investigaciones que correspondan. No se exigirá a los usuarios pasajeros y/o usuarios conductores disponer de una orden judicial o de autoridad competente para expedir las certificaciones o pruebas necesarias para ejercer sus derechos e iniciar las denuncias respectivas ante las autoridades competentes 12. Las OPIM deberán contar con mecanismos de asistencia al usuario para prestar acompañamiento y asesoría inmediata a los usuarios conductores y usuarios pasajeros que sufran algún tipo de accidente o sean víctimas de un delito durante la prestación o utilización del servicio. 13. En caso de accidente y/o conducta delictiva, las OPIM deberán activar de inmediato las pólizas de seguros dispuestas en la presente Ley, y deberá informar oportunamente a los usuarios conductores y/o usuarios pasajeros que resulten involucrados. <p>Artículo 10. Relación de las OPIM con Usuarios Conductores: Cada OPIM podrá disponer de las formas contractuales que considere pertinentes, siempre y cuando sean legales, típicas o atípicas, en la legislación colombiana para la vinculación de Usuarios Conductores. En particular, deberán adoptar todos los derechos y deberes que se otorguen en la legislación colombiana a las personas que presten sus servicios mediante la utilización de plataformas digitales, y tratándose de Usuarios Conductores que prestan el Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular</p>

<p>Intermediado por Plataformas Digitales deberá adoptar adicionalmente las siguientes condiciones especiales:</p> <p>10.1 Costos y descuentos de las OPIM a los Usuarios Conductores. Las OPIM deberán informar de forma permanente, clara, pública y disponible los porcentajes de intermediación, o tarifa de servicio que cobren a los Usuarios Conductores. Las OPIM no podrán efectuar ningún tipo de cobro, retención o descuento de ninguna clase que no hayan informado previamente y de forma clara a los Usuarios Conductores.</p> <p>10.2 Participación en modificación de tarifas y porcentajes: Cada OPIM deberá disponer de mecanismos de participación y representación, para que de forma colectiva, los Usuarios Conductores puedan participar en las discusiones sobre modificaciones a los términos y condiciones de vinculación y de servicio. Como mínimo, deberán garantizar la contratación de un profesional del derecho, que represente las posiciones de los Usuarios Conductores. Igualmente, esta persona estará facultada para actuar como veedora en los procesos disciplinarios o de índole similar, que se lleve a cabo por parte de las OPIM y que resulten en sanciones de cualquier tipo contra los Usuarios Conductores, garantizando el derecho a la defensa y debido proceso, aun cuando dichos procesos resulten aplicados de forma automática por parte de un algoritmo. Como parte de su política social empresarial, las OPIM podrán contribuir a los procesos de organización y representación de los Usuarios Conductores.</p> <p>10.3 Protección de usuarios conductores, asesoría y acompañamiento en caso de conductas delictivas o accidentes: Cada OPIM deberá disponer de mecanismos suficientes para garantizar la identidad de los usuarios pasajeros, para evitar la comisión de conductas delictivas o fraudes que perjudiquen a los usuarios conductores. En caso de un accidente, siniestro o ocurrencia de una conducta delictiva, las OPIM dispondrán de la asesoría y acompañamiento a los usuarios conductores, y deberán suministrarles toda la información y pruebas necesarias para iniciar las respectivas denuncias ante las autoridades competentes. Igualmente, las OPIM deberán iniciar las acciones requeridas para activar y hacer efectivos los cubrimientos de las pólizas de seguros respectivas establecidas en el artículo 8 de la presente Ley</p>	<p style="text-align: center;">TITULO V MODERNIZACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN DEL SERVICIO INDIVIDUAL TIPO TAXI</p> <p>Artículo 11. Modernización de la reglamentación del servicio de Servicio público de transporte individual: El Ministerio de Transporte, dentro de un plazo de seis (6) meses calendario siguiente a la promulgación de la presente Ley, deberá presentar al Congreso de la República, un proyecto de ley cuyo objeto sea la actualización integral de la reglamentación del servicio público de transporte individual mediante vehículo taxi, que permita, entre otras, avanzar en la profesionalización del servicio, la reducción de requisitos y trámites que resulten ineficientes, así como la plena adopción de la tecnología en la prestación del servicio.</p> <p>Dicha reglamentación deberá contener como mínimo:</p> <p>11.1. Un mecanismo de desmonte gradual de las reglamentaciones que permitieron la cesión, transferencia o negociación de permisos de funcionamiento, tarjetas de operación, derechos de reposición, o el permiso similar o equivalente de acuerdo con las normas municipales o distritales que resulten vigentes.</p> <p>11.2. Un mecanismo de compensación que permita compensar gradual y proporcionalmente a las personas de buena fe que hayan obtenido mediante cesión, transferencia o negociación, algún tipo de permiso de funcionamiento, tarjeta de operación, derecho de reposición o permiso similar o equivalente de acuerdo con las normas municipales o distritales. La compensación se deberá efectuar con cargo al Fondo de Compensación de que trata el artículo 12 de la presente Ley, y para calcular el monto de la compensación, el Gobierno Nacional establecerá un mecanismo que podrá incorporar variables como los reportes tributarios de dichas transferencias, los valores de referencia en cada ciudad, los años de duración, entre otros aspectos que consideren pertinentes y oportunos para fijar los montos de las compensaciones.</p> <p>11.3. Un mecanismo que permita la implementación de metodologías dinámicas para la fijación de tarifas para el servicio individual tipo taxi, basadas en las variaciones de</p>
<p>oferta y demanda del servicio, siempre y cuando se empleen mecanismos tecnológicos y aplicaciones móviles para dicho fin. Se podrá permitir que en periodos de alta demanda, la tarifa alcance un máximo del doble de la tarifa fijada como tarifa básica, de acuerdo con las competencias de las autoridades municipales y distritales.</p> <p>Artículo 12. Fondo de Compensación y contribuciones a cargo de las OPIM. Las OPIM deberán hacer una contribución correspondiente al 3% sobre el valor facturado por cada Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales. Esta contribución financiará un Fondo de Compensación del servicio de transporte público individual, que estará a cargo del Ministerio de Transporte, y que se deberá utilizar para financiar programas de desmonte gradual de las reglamentaciones distritales y municipales de las que trata el artículo anterior, en las jurisdicciones correspondientes al lugar donde se genere el viaje y la contribución respectiva. Una vez cumplida esta destinación, los recursos del Fondo serán destinados de forma proporcional al mantenimiento de la malla vial de cada ciudad o municipio donde se haya prestado el servicio respectivo. El Ministerio de Transporte reglamentará lo dispuesto en el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.</p> <p style="text-align: center;">TITULO VI INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL</p> <p>Artículo 13. Autoridades Competentes de Inspección, Vigilancia y Control: Bajo la suprema Dirección y Tutela Administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el Sector y el Sistema de transporte serán las encargadas de la vigilancia y control del Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales, según resulte aplicable de acuerdo con las normas vigentes, así como las normas que le modifiquen o sustituyan, en especial, las normas que el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Transporte emita para la reglamentación de lo dispuesto en la presente Ley.</p> <p>Artículo 14. Multas. Créese los numerales B.24, B.25 y B.26 en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010 así:</p>	<p>Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:</p> <p>(...)</p> <p><i>B.24. Prestar el Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales sin cumplir el lleno de los requisitos de inscripción, actualización o renovación del Registro Único Nacional del Servicio Privado de Transporte Intermediado (RUNSPTI).</i></p> <p><i>B.25. Prestar el Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales suplantando o alterando la información de una persona inscrita en el RUNSPTI.</i></p> <p><i>B.26 Al prestar un Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales, recoger usuarios en la vía pública sin que</i></p> <p><i>previamente se haya concertado un viaje mediante una Plataforma de Intermediación para la Movilidad.</i></p> <p>(...)"</p> <p>Artículo 15. Limitación al Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales: Para los municipios y ciudades que constituyan áreas metropolitanas, podrán adoptar normas de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, para controlar la cantidad de vehículos que presten de forma simultánea el Servicio Público de Transporte Individual en vehículo particular Intermediado por Plataformas Digitales, siempre y cuando los mecanismos para determinar la cantidad y la identidad de los vehículos permitidos se base en la implementación de mecanismos aleatorios basados en tecnología, garantizando accesibilidad, gratuidad y aleatoriedad, y en ningún momento, se podrán adoptar mecanismos de asignación permanente o temporal de permisos, licencias o cupos, ni mecanismos que resulten adjudicables de forma discrecional por funcionarios de cualquier tipo. Los mecanismos que para este fin se establezcan, deberán basar sus</p>

critérios de adopción y selección en variables de congestión vehicular, indicadores de contaminación ambiental, entre otras variables de movilidad y necesidades que sean priorizadas por las autoridades municipales y distritales, atendiendo al bienestar general de los habitantes del respectivo municipio o área metropolitana.

Artículo 16. Incompatibilidad con otras actividades o formas contractuales: Aquellos operadores de plataformas tecnológicas, que sin importar su denominación, resulten equivalentes a la definición de OPIM, y que permitan, intermedien o posibiliten, directa o indirectamente, cualquier tipo de servicio o contrato, típico o atípico mediante una plataforma digital, cuya prestación final y objetivo sea el desplazamiento de una persona u objeto entre dos puntos físicos en un vehículo particular, utilizando plataformas o aplicaciones digitales de cualquier tipo para unir la oferta y la demanda de dicho servicio, estarán en la obligación de dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente norma, y por lo tanto, deberán ajustar su operación, servicio, oferta, publicidad, plataforma o aplicación digital, y sus términos y condiciones a lo dispuesto en la presente Ley. Cualquier conducta, esquema empresarial, tecnológico, contractual típico o atípico, que se emplee con el objetivo de evadir la aplicación de la presente Ley, podrá ser sancionado por las autoridades competentes y de acuerdo a las normas vigentes, como incumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, y a la prestación de un servicio sin el lleno de requisitos legales.

**TITULO VII
DISPOSICIONES FINALES**

Artículo 17. Periodo de transición. Las OPIM, PIM, Usuarios Conductores y Vehículos dispondrán de un periodo de transición correspondiente a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la reglamentación respectiva expedida por el Ministerio de Transporte, de acuerdo a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 18. Vigencia y Derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MAURICIO TORO ORJUELA
Representante a la Cámara

Planes Nacionales de Desarrollo.

La Ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, en su artículo 56, asignó a los prestadores del servicio de Internet el deber de ser neutrales respecto de los contenidos, aplicaciones y plataformas digitales lícitas existentes en el ciberespacio. Para ello se prohibió la limitación arbitraria de estos espacios digitales.

En el mismo sentido, la Ley 1753 de 2015 o Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, radicó en cabeza de la Nación el deber de asegurar “la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones”, a través del desarrollo de redes de telecomunicaciones. Lo anterior fue establecido con el fin de garantizar el derecho a la comunicación, a la información y a los servicios de las TIC.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo actualmente vigente (Ley 1955 de 2019) ordenó a las autoridades gubernamentales diseñar una política pública que permita caracterizar las condiciones de prestación de servicio de las aplicaciones y plataformas digitales y tecnológicas, así como las modalidades de protección que se puedan generar a partir del uso de estas.

De los tres Planes de Desarrollo Nacional anteriormente mencionados, puede concluirse que:

- (i) las aplicaciones y plataformas digitales lícitas no pueden ser restringidas arbitrariamente;
- (ii) dichas aplicaciones y plataformas digitales, no sólo promueven el desarrollo y masificación de las telecomunicaciones, sino también son esenciales para garantizar el ejercicio de diversos derechos constitucionales por parte de los ciudadanos; y
- (iii) existe la necesidad de regular el funcionamiento de dichos espacios digitales, tal como fue reconocido en el PND actual por disposición legal expresa.

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta los lineamientos estratégicos que en materia digital han sido formulados por el Gobierno Nacional en los últimos tres PND, resulta claro que las aplicaciones y plataformas digitales constituyen un elemento cada vez más presente en la cotidianidad de los ciudadanos colombianos, razón por la cual es un fenómeno que necesita ser regulado en su integridad.

Algunas de las razones por las cuales se debe regular en Colombia a las economías colaborativas y plataformas digitales, se exponen a continuación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2021 CÁMARA

“Por medio de la cual se regula el servicio público de transporte individual en vehículo particular intermediado por plataformas digitales”

La cotidianidad actual presenta variados problemas cuya solución más efectiva se encuentra a través de tecnologías de la información. Estas buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y se desprenden en su mayoría de los principios de la economía colaborativa, entendida como el uso compartido de bienes y servicios con el fin de emplearlos de formas más eficientes, a través de nuevas tecnologías.

En este sentido, en los últimos años la economía colaborativa ha logrado introducir nuevas formas de producción, comercio y consumo. Especialmente, ha modificado la manera como se intercambian bienes y servicios, al tener como elemento esencial las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En la actualidad, la mayoría de las aplicaciones y plataformas digitales se enmarcan dentro de los principios de la economía colaborativa, siendo el transporte el segundo sector más popular en el que operan las iniciativas que surgen en el marco de esta estructura económica. De esta forma, las economías colaborativas han sido consideradas como un elemento disruptivo que está revolucionado la industria.

En materia de movilidad se han desarrollado una amplia gama de plataformas digitales, que sirven como intermediarias entre usuarios y prestadores del servicio de transporte. Este es el caso del *ride-hailing* y *ride-sharing*, que desde el año 2010 empezó a expandirse en distintas ciudades norteamericanas y desde el 2012 en China, que constituye hoy el principal mercado a nivel mundial, para luego expandirse en diferentes partes del mundo, siendo Colombia un ejemplo de ello.

En este sentido, las aplicaciones y plataformas digitales hoy en día son consideradas un elemento presente y necesario en la cotidianidad de los habitantes de Colombia. A tal punto que este fenómeno viene siendo reconocido en diferentes disposiciones legales desde hace ya algunos años, siendo un claro ejemplo de ello los tres últimos

1. Crecimiento económico

Las plataformas digitales de transporte intermediado hacen parte de las economías colaborativas. Estas últimas han demostrado generar diversos beneficios económicos, específicamente: (i) la reducción de costos de transacción, por la agilidad e inmediatez que caracterizan a las nuevas tecnologías; (ii) la promoción del emprendimiento; (iii) la eficiencia en el uso de los productos, lo que se traduce en productividad; y (iv) menores asimetrías de la información, pues busca que el usuario digital reduzca los costos de búsqueda de información, a fin de que pueda elegir con la menor posibilidad de error¹.

Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, el aporte de las economías colaborativas y las plataformas digitales al crecimiento del Producto Interno Bruto de Colombia en 2018 fue de aproximadamente un 5%² del PIB.

En materia tributaria la tendencia de crecimiento es semejante, pues la introducción de nuevas plataformas digitales ha representado para el Estado Colombiano un recaudo de impuestos muy superior en comparación con años anteriores. Un ejemplo de ello fue Uber Colombia S.A.S., que para el año 2018 contribuyó cuarenta y cuatro mil millones de pesos (\$44.000.000.000) por concepto de obligaciones tributarias³.

2. Fomentar la innovación de los ciudadanos

Resulta importante resaltar que este tipo de plataformas digitales han sido resultado de la democratización de las TIC y de la innovación creciente por parte de los ciudadanos, cuya promoción es uno de los propósitos que debe ser cumplido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, tal como afirma la Ley 1951 de 2019.

3. Emprendimiento y nuevas formas de trabajo

Tal y como sostuvo la Comisión Europea (2016) en su documento “una agenda para la economía colaborativa”, los nuevos modelos empresariales, impulsados por la

1 Superintendencia de Industria y Comercio: Regulación y Competencia en Economías Colaborativas; Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe

2 https://elnewsovigil.com.co/articulos/08-2016-economia-digital-aporara-5-al-pib-del-pai

3 https://www.portafolio.com/negocios/empresas/este-ano-uber-ha-pagado-unos-44-000-millones-en-impuestos-524025

innovación tecnológica, contribuyen significativamente a la competitividad de un Estado y crea nuevas oportunidades de desarrollo para los ciudadanos, específicamente desde la perspectiva del emprendimiento laboral⁴.

En relación con lo anterior, en el año 2017 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵ afirmó que *“desde hace algunos años existe una fuerte tendencia hacia un entorno laboral con más trabajadores autónomos o por cuenta propia quienes, por medio de nuevas tecnologías y plataformas digitales, obtienen ingresos. Un ejemplo de ello es un estudio realizado en 2015 de FreelancersUnion y UpWork, en el cual se indica que en Estados Unidos hay casi 54 millones de trabajadores autónomos, lo que representa 34% de la fuerza laboral estadounidense. Un 43% de ellos son millennials y la mayoría de los nuevos trabajadores autónomos se incorporan a partir de la economía colaborativa. La tendencia marca que llegarán a representar 50% de la fuerza laboral en 2020, según un artículo de Forbes (Forbes, 2016). Son cada vez más los trabajadores autónomos que encuentran oportunidades laborales a través de plataformas digitales”*.

De lo anterior se colige que las plataformas digitales se están traduciendo en nuevas formas de emprendimiento en la región, tendencia que se ha reflejado en Colombia donde una parte importante de la población se está vinculando a esta estructura económica.

4. Derecho a la libertad de empresa y la libre competencia

En este sentido, la economía colaborativa y plataformas digitales que en ella se enmarcan, permiten que cualquier ciudadano tenga la libertad de emprender y convertirse en oferente de bienes y servicios, con pocas barreras de entrada en el mercado⁶, permitiendo así la creación de nuevas alternativas de negocio y el ingreso de nuevos competidores al mercado, lo cual materializa los principios de libre competencia y libertad de empresa, consagrados en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia.

5. Cuidado del medio ambiente

De igual forma este tipo de estructuras económicas y, consecuentemente las plataformas digitales que se enmarcan en esta contribuyen a materializar el derecho al

⁴ Comisión Europea (2016). Una agenda para la economía colaborativa.

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe.

medio ambiente sano consagrado en el artículo 79 de la Constitución Nacional. Lo anterior en razón a que, a través de figuras como la movilidad compartida o *ridesharing*, implementadas y promovidas por las plataformas tecnológicas de transporte intermediado, se fomenta el cuidado del medio ambiente, pues se reducen las emisiones contaminantes de vehículos.

6. Nuevas dinámicas de consumo.

Como fue mencionado anteriormente, la idea primordial de la economía colaborativa es acercar la oferta de determinada clase de servicios con las necesidades particulares de los usuarios. En ese sentido, siempre que estos últimos lo requieran, podrá existir una persona disponible para prestar dicho servicio. Lo anterior ha generado nuevas dinámicas de consumo en el mercado que se caracterizan por la agilidad, inmediatez y la facilidad de acceso para los usuarios.

7. Necesidad de protección de los consumidores y de la libre competencia en el mercado colombiano

Es importante precisar que, tal como ha sostenido el BID, estas nuevas dinámicas de consumo promovidas por la economía colaborativa reflejan la necesidad que existente en América Latina de regularlas al igual que las iniciativas digitales propias de estas, con el fin de poder establecer lineamientos que protejan al consumidor digital.

En el mismo sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio ha afirmado en diferentes ocasiones la urgencia que existe de regular estas nuevas estructuras económicas y plataformas digitales, para proteger la libre competencia del mercado colombiano. Según afirmó dicha entidad, *“las economías colaborativas pueden tener la potencialidad de concentrar los mercados, al menos en el corto y mediano plazo, dada una innovación disruptiva. La evidencia empírica ha demostrado que, en la actualidad, los participantes en las economías disruptivas, ante ausencia de regulación efectiva, pueden comportarse de una manera que no necesariamente es coincidente con las expectativas de los consumidores”*⁶.

8. Inseguridad jurídica actualmente existente

⁶ Superintendencia de Industria y Comercio: Regulación y Competencia en Economías Colaborativas.

La falta de regulación que actualmente existe respecto de este tipo de plataformas ha generado inseguridad jurídica en el sector privado. Esta incertidumbre normativa se ha visto especialmente reflejada en el ámbito de los seguros de automóviles. Es deseable una regulación clara que permita a las plataformas de movilidad y a sus usuarios acceder a un esquema adecuado de aseguramiento.

Las plataformas digitales constituyen un elemento dinamizador de la economía de los países que les han abierto las puertas, y se han convertido en un sector importante que refleja su aporte al PIB. Se estima que en Colombia el aporte de las plataformas de economía colaborativa puede estar entre el 0,2 y 0,3% según el estudio que realizó Fedesarrollo (2020), para evaluar el impacto de las plataformas digitales en la productividad y el empleo en el país⁷.

Este estudio alcanzó a evaluar los impactos de la emergencia de salud mundial generada por el COVID-19, y el rol que han jugado las plataformas digitales. Previo a la emergencia, las plataformas empleaban alrededor de 200.000 personas, cifra que representa el 0,9% del empleo en Colombia. Las plataformas de transporte se convierten en muchas ocasiones en el sustento principal de las familias y en grandes empleadoras para aquellas personas que quieren generar ingresos adicionales. La facilidad para empezar a trabajar en este tipo de economía, permite compensar los flujos de caja de las personas que se ven interrumpidos cuando por alguna razón pierden su empleo, lo que les permite seguir cumpliendo con sus obligaciones y logran disminuir su nivel de endeudamiento.

Sin embargo, con la pandemia, el desempleo se disparó hasta llegar al 21,4%, lo que se traduce en una pérdida de más de 5.4 millones de empleos en el país. Esta cifra es relevante, si la comparamos con el 38% de los prestadores de servicio por medio de plataformas que aseguran que de no ser por ellas, no tendrían ninguna actividad para derivar su sustento. Es decir, la cifra de desempleo podría ser muy superior, de no ser por el empleo generado por las plataformas.

El rol de las plataformas de transporte para la reactivación económica va a ser

⁷ <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/presentation.pdf>

fundamental desde dos puntos de vista principalmente: i) los sistemas de transporte masivo no van a ser suficientes para movilizar a la cantidad de personas que realizan viajes diariamente, y no van a ser seguros para mantener el distanciamiento social y ii) las nuevas formas de producción y de consumo involucran un elevado uso de servicios prestados a través de este tipo plataformas.

La pandemia demuestra que la reactivación económica va a venir ligada de una expansión digital acelerada, que va a dar la pauta para las relaciones económicas que se generen a futuro, y por esto es conveniente generar un marco normativo claro que permita que las relaciones sean sostenibles a largo plazo.

Cordialmente,



MAURICIO TORO ORJUELA
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 373 DE 2021 CÁMARA

por la cual se modifica el régimen de financiación de vivienda individual y familiar de largo plazo en lo relativo al pago de costos de avalúos técnicos y de estudio de títulos.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ___ DE 2021</p> <p>“Por la cual se modifica el régimen de financiación de vivienda individual y familiar de largo plazo en lo relativo al pago de costos de avalúos técnicos y de estudio de títulos”.</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>1. Consideraciones preliminares</p> <p>De acuerdo con las disposiciones constitucionales (Art. 335), “las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación (...) son de interés público y únicamente pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”. No obstante, esta norma debe interpretarse de forma sistemática con lo dispuesto por el artículo 333 Superior, que en referencia a la libertad contractual y la autonomía privada en materia de contratación señala: “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”.</p> <p>En tal sentido, una de las finalidades de la intervención del Estado en estas actividades es la de contribuir a la democratización del crédito, permitiendo que más personas puedan acceder de una manera rápida y efectiva al sector financiero y comercial para suplir necesidades y mejorar su nivel de vida.</p> <p>Este propósito se encuentra fundamentado, en primer lugar, en el hecho de ser el sector financiero el principal soporte de cualquier sistema económico a nivel nacional y mundial, y, en segundo lugar, en la necesidad que tiene el Estado de acercar el crédito financiero a todos los ciudadanos sin discriminación alguna, especialmente a aquellos que se encuentran en desventaja por causa de la pobreza y la falta de oportunidades.</p> <p>En ese sentido, las instituciones financieras cumplen un importante papel que le asigna el Estado, que es el de recaudar el ahorro público e incentivar el mejoramiento económico de las familias y las empresas, mediante el otorgamiento de créditos facilitadores de actividades económicas, o bien para la adquisición de vivienda nueva o mejoramiento de la misma que dignifiquen la vida de las personas.</p> <p>No obstante, a pesar del esfuerzo que se ha venido haciendo en Colombia para la democratización del crédito, este propósito se ve minimizado por un complejo espectro de barreras de acceso, siendo la más importantes la insuficiencia de ingresos que afecta a más del 60% de los ciudadanos, situación que les impide ser sujetos de crédito de los intermediarios financieros.</p>	<p>En lo que tiene que ver con el acceso al crédito de vivienda individual y familiar, sin duda alguna la problemática del financiamiento tiene que ver con la escasa oferta de crédito del sistema financiero debido a la situación de pobreza de la población y los altos índices de informalidad laboral que afecta la economía. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo –BID, señala que la compra de una vivienda no solo es la decisión de inversión más importante de la mayoría de la población, sino que, además, depende de manera crítica de la disponibilidad de crédito. “Por lo general se asume que una familia no debería gastar más del 30% de sus ingresos en pagar un préstamo hipotecario, de modo de no afectar sus otras necesidades básicas. Si se considera una tasa de interés real del 6% para la compra de una vivienda básica a un precio de US\$15.000, el 19% de los hogares no podría acceder a la misma en el mercado formal (BID. Domínguez, et. alt. 2017).</p> <p>En cuanto a la informalidad laboral, la Organización Internacional del Trabajo –OIT señala que la incapacidad de documentar los ingresos es un requisito previo que muchas veces impide tener acceso al mercado hipotecario. “Si un hogar no puede demostrar sus fuentes de ingreso, no logra acceder a las formas tradicionales de financiamiento para adquirir o construir una vivienda. De esta manera, la informalidad laboral previene al sistema financiero tradicional de atender a un gran número de familias, dado que se estima que el 50% de los trabajadores de América Latina y el Caribe se encuentra en el mercado informal” (OIT, 2016).</p> <p>Frente a esa problemática se ha venido legislando y concertando con el sector financiero para reducir las causas de las restricciones crediticias, lo que ha implicado poner en marcha programas que incluyen subsidios al pago inicial y la tasa de interés, seguros de hipotecas y asistencia técnica. No obstante, estas facilidades aún no resultan suficientes para expandir los índices de democratización del crédito, pues existen gastos de trámite, adicionales al pago de impuestos notariales y de registro que deben ser compartidos entre el deudor/locatario y la entidad financiera, observándose una evidente desproporción de las cargas económicas entre las partes, que muchas veces impiden el acceso al crédito de vivienda individual y familiar.</p> <p>Estas onerosas cargas están representadas en el pago de costos de avalúos técnicos y de estudio de títulos, las cuales, de aprobarse este proyecto de ley, estarían a cargo de los establecimientos de financiación de créditos de vivienda individual y familiar de largo plazo.</p> <p>2. Requisitos condicionantes del crédito de vivienda individual de largo plazo</p> <p>La Ley 546 de 1999 creó en Colombia un sistema especializado de financiación de vivienda individual de largo plazo basado en instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, y dictó medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda. Para ello le asignó la competencia al Gobierno</p>
<p>Nacional de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna, de conformidad con los siguientes objetivos y criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda. 2. Proteger y fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de los mismos. 3. Proteger a los usuarios de los créditos de vivienda. 4. Propender por el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo. 5. Velar para que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores. 6. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia. 7. Promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan asequible la vivienda a un mayor número de familias. 8. Priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas. <p>Esta norma define el crédito de vivienda individual a largo plazo como el otorgado a personas naturales orientado a financiar la compra de vivienda nueva o usada o la construcción de una unidad habitacional, así como la operación de leasing habitacional destinada a la adquisición de vivienda familiar. El contrato de leasing financiero consiste en la entrega que una entidad autorizada hace a un locatario de la tenencia de un inmueble para destinarlo exclusivamente al uso habitacional y al goce de su núcleo familiar, a cambio del pago de un canon periódico, durante un plazo convenido, cuyo vencimiento el bien se restituye a su propietario o se transfiere al locatario, si este último decide ejercer la opción de adquisición pactada a su favor y paga su valor.</p> <p>El artículo 3º de dicha norma, reemplazó el anterior sistema de financiación de viviendas a través de Unidades de Poder Adquisitivo Constante-UPAC por el de Unidad de Valor Real –UVR, definiendo ésta como “una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE”.</p> <p>3. Cargas al usuario del sistema financiero en créditos de vivienda</p>	<p>El numeral 4º del artículo 17 ibídem, establece entre las condiciones generales para el otorgamiento de los créditos: “4. Estar garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas”. Asimismo, el numeral 9 consagra: “Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado”.</p> <p>Estas dos condiciones, actualmente vigentes, conllevan para el deudor/locatario el pago de costos por avalúos técnicos y por estudios de títulos. Estas cargas se suman al deber que tiene éste de compartir los costos de derechos notariales y de registros con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, los cuales, acorde con el artículo 31 de la 546 de 1999, se liquidan sobre el cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.</p> <p>Costos de avalúos técnicos</p> <p>Como se mencionó, la Ley 546 de 1999 establece como la firma de contratos o pagarés que se suscriban con el objeto de financiar la adquisición o construcción de vivienda y/o su mejoramiento, así como las reestructuraciones sobre los mismos, la de garantizar la capacidad de pago por parte del deudor. Para esto, los establecimientos de crédito deben obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permite proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado.</p> <p>Para ello, el numeral 4 del art. 17 de dicha ley dispone que el bien inmueble que se financia constituye una garantía. La valoración de éste debe hacerse a través de un avalúo que debe realizarse de manera independiente y objetiva acorde con las disposiciones que regulan la actividad del avaluador contenidas en la Ley 1673 de 2013 “Por la cual se reglamenta la actividad del avaluador y se dictan otras disposiciones” y las que la complementan.</p> <p>En Colombia no existe un criterio definido y unificado para estimar el costo de realización de un avalúo inmobiliario. En el ámbito particular se aplican distintas metodologías, donde cada una de ellas presenta criterios particulares sin existir consenso al respecto, lo que conlleva a que se presenten múltiples resultados y un mismo número de opciones para que el cliente pueda decidir cuál de estas alternativas tomar, siendo la tendencia escoger la de menor cuantía. La Ley 1673 de 2013 que regula la actividad del avaluador en Colombia no menciona el tema de honorarios. Generalmente las normas existentes se</p>

<p>centran en el desarrollo de los avalúos inmobiliarios en el marco de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial o Ley de los POT).</p> <p>No obstante, en la práctica general, se tiene establecida una tarifa base de 1 x 1.000 que se aplica al resultado del avalúo, la cual es negociable dependiendo del tipo de activo a avaluar.</p> <p>En el caso de las instituciones financieras, la tasa de cobro del avalúo varía. En todo caso, este coste es asumido por el deudor/locatario.</p> <p><i>Costos de estudios de títulos</i></p> <p>En los procesos de financiación de un inmueble a través de un crédito, sea éste hipotecario o de leasing, luego del análisis de la capacidad de pago del solicitante y de la exigencia del avalúo comercial, las entidades crediticias exigen la elaboración de un estudio de títulos sobre el inmueble que se pretende dar como garantía para el pago de la obligación. Estos estudios los realizan abogados especialistas en la materia y consisten en el análisis que se realiza sobre los diferentes títulos que tienen lugar para la hipoteca de un inmueble, con el fin de que se verifique que éste se encuentra libre de vicios y de ciertos gravámenes, garantizando a la entidad financiera salvaguardar su patrimonio.</p> <p>Los bancos y entidades crediticias en general tienen sus propias políticas para el procedimiento de elaboración de los estudios de títulos para bienes inmuebles. La mayoría de estos parámetros, más que obedecer a razones jurídicas, obedecen a directrices de la entidad financiera con el fin de facilitar y dar agilidad al proceso de legalización de un crédito y de su consecuente materialización en el mundo jurídico, a través de una constitución de hipoteca o de un leasing en cualquiera de sus modalidades</p> <p>De acuerdo con ASOBANCARIA, el valor del estudio de título varía dependiendo del banco. Sin embargo, se estima que su costo es del 0,12 % sobre el valor del inmueble, el cual debe ser asumido por el deudor hipotecario.</p> <p>4. Equidad y proporcionalidad en las cargas de créditos hipotecarios</p> <p>Trasladar el costo de los avalúos técnicos y de estudios jurídicos de títulos del deudor/locatario al acreedor crediticio hipotecario del sistema financiero colombiano, es el principal propósito de este proyecto de ley. Esta decisión tiene como finalidad superior la de introducir en la legislación colombiana regulatoria del crédito de vivienda unipersonal y familiar de largo plazo, un criterio de equidad y proporcionalidad en las cargas que representan los costos de trámite del mismo, lo cual contribuiría avanzar hacia una verdadera democratización en el acceso del crédito de vivienda y hacia la eliminación progresiva del crédito informal.</p>	<p>De hecho, la expedición de la Ley 546 de 1999 significó un gran avance en esta materia al prohibir a los prestamistas financieros que consideren la raza, color, nacionalidad, religión, sexo, tipo de familia, o discapacidad en la asignación préstamos hipotecarios para residencias, lo que significa que el préstamo equitativo garantiza las mismas oportunidades de préstamos a todo el mundo.</p> <p>Igualmente, la Ley 546 de 1999 reduce la eventualidad de los llamados "préstamos depredadores" que representan una práctica inapropiada de préstamo de vivienda especialmente en el mercado extra bancario, pues eliminan los principios de equidad y proporcionalidad al establecer cargas de costos excesivos, innecesarios y/o inequitativos, que para los sectores de población menos pudientes representan barreras de acceso al crédito de vivienda de largo plazo o altos riesgos de perder sus viviendas.</p> <p>Teniendo en cuenta que los préstamos de alto riesgo desempeñan una función considerable y legítima en el mercado actual de préstamos hipotecarios, y que es necesario garantizar a las entidades financieras el rescate de su inversión con tasas de rentabilidad razonables, y que éstos tienden a tener un mayor costo y algunas veces tienen condiciones menos favorables que los préstamos del mercado extra bancario, también es necesario reducir la carga económica de los mismos para sus consumidores. Dos de estas cargas están representadas en los costos de avalúos técnicos y los costos de estudios de títulos, que deben ser pagados por el deudor/locatario.</p> <p>En efecto, es evidente que el financiamiento de la vivienda es un elemento central de toda política habitacional. Ésta debe tener en cuenta dos aspectos para que el financiamiento de vivienda a largo plazo sea viable y sostenible. En primer lugar, la financiación debe ofrecer rentabilidad a las entidades que participan en el mercado, pues de lo contrario sería inviable atraer inversión privada hacia el sector de vivienda. En segundo lugar, la financiación debe adecuarse a la capacidad de pago de los potenciales prestatarios, pues de no serlo la población con menores ingresos quedará marginada de las operaciones del mercado crediticio.</p> <p>Los dos objetivos antes mencionados no son incompatibles y se inscriben en los propósitos del artículo 333 y 335 constitucionales, que le han permitido al Estado mediar para introducir en el sistema criterios de equidad y proporcionalidad siempre en defensa del bien común.</p> <p>En el primer caso se tiene que, de acuerdo con la Superintendencia Financiera¹, a pesar de la coyuntura sanitaria presentada en el país durante el año 2020, el sistema financiero del país registró utilidades acumuladas a octubre de ese año de \$24,17</p> <p>¹ https://www.jarepublica.co/finanzas/la-utilidades-del-sistema-financiero-a-octubre-de-2020-sumaron-unos-2417-billones-3105417</p>
<p>billones, registrando los establecimientos de créditos utilidades por \$5,26 billones, cifra inferior de 52,7% o \$5,9 billones menos frente al mismo período de 2019.</p> <p>Medidas similares a la que se pretende aprobar en este proyecto de ley, han sido adoptadas en otros países del mundo, como España, en el que recientemente, en enero de 2021, su Tribunal Supremo determinó mediante sentencia, la obligación de las entidades financieras de devolver a los clientes el cien por cien de los gastos de tasación de la vivienda, ligados a la constitución de los contratos hipotecarios, si se les impuso a los prestatarios de manera abusiva o indiscriminada, es decir, si no hubo negociación entre las partes para repartir los costes. Al respecto dijo: "(...) La ley hipotecaria, que entró en vigor en 2019, zanjó la polémica en el reparto de los gastos asociados a la formalización del préstamo hipotecario al imponer qué parte asume cada coste. Desde entonces, la banca carga con los gastos de notaría, gestoría, registro de la propiedad, nota simple y asume el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (IAJD). Los clientes pagan la tasación de la vivienda y el IVA o el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales"².</p> <p>Trasladar los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos a las entidades financieras en operaciones de crédito de vivienda individual y familiar de largo plazo y liberar de esa carga a los deudores/locatarios, constituye no solo una medida de conveniencia social y económica, sino de razonabilidad jurídica, pues debe corresponder al acreedor hipotecario, como un coste operativo, la gestión para salvaguardar su propio patrimonio de riesgos de pérdidas por garantías hipotecarias inadecuadas y/o fraudulentas o de merma por la desproporcionalidad que pueda presentarse entre el monto del crédito solicitado frente al valor real del inmueble que se ofrece en hipoteca.</p> <p>Es decir, el avalúo técnico de inmuebles con fines hipotecarios para respaldar créditos de vivienda individual o familiar de largo plazo beneficia mucho más a quien otorgar dicho crédito, que a quien lo recibe, por lo que debe corresponder estos costes al primero.</p> <p>5. Impacto en el mercado inmobiliario.</p> <p>Trasladar los costos operativos de avalúos técnicos y estudios de títulos a las entidades financieras en operaciones de crédito de vivienda individual y familiar de largo plazo impactará favorablemente el mercado inmobiliario en Colombia, que, como veremos, observa poco crecimiento en cartera crediticia, por cuanto esta medida creará un incentivo favorable para la formalización de la demanda de créditos, especialmente en los sectores poblacionales de menores ingresos.</p> <p>² En: https://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/11019360/01/21/Banca-reves-en-un-momento-critico.html</p>	<p>Al respecto, la Encuesta Longitudinal Colombiana que realiza la Universidad de Los Andes³ (ELCA- Informe de octubre de 2019 / Data Crédito-Experian), estableció que de los 1.000 hogares encuestados, el 25% accedió ese año a créditos informales, constituyendo los principales acreedores solicitantes entre los 36 y los 45 años de edad de estrato 1, sin tarjeta de crédito, que acceden a créditos inferiores a 1 millón de pesos. Es evidente que, en el mercado informal, la población de menores recursos económicos encuentra menos trabas en el acceso al crédito y menos costos operativos, pues allí no se les exige el pago de impuestos y tasas, avalúos técnicos inmobiliarios y estudios de títulos y reportes positivos de centrales de crédito.</p> <p>Son precisamente estos sectores de población de estrato 1, 2 y 3 los que mayor beneficio recibirían de quedar exentos del pago de avalúos inmobiliarios y estudios de títulos, generándoles una oportunidad para acceder a un primer crédito que les permita construir un historial crediticio y poder acceder a créditos por mayores montos y con verdaderas garantías.</p> <p>En el Informe de la ELCA de marzo de 2020 queda claro que, si bien todo el territorio del país tuvo acceso a oportunidades de crédito bancario, el 50% de las operaciones de crédito se concentraron en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y del Eje cafetero, es decir, en el llamado Triángulo de Oro de la Economía colombiana, donde por razones históricas y políticas, se ha concentrado la inversión pública y privada nacional, constituyendo esta situación una grave discriminación negativa hacia las regiones periféricas del Caribe, el Pacífico, la Orinoquia y la Amazonia colombiana.</p> <p>En cuanto a la cobertura poblacional, el mencionado Informe señala que el 57% de la población que accede a créditos en Colombia posee ingresos inferiores a los 2 millones de pesos mensuales; el 20% cuenta con ingresos entre los 2 y 3 millones de pesos mensuales y el 10% a créditos tiene ingresos mensuales por encima de los 5 millones de pesos. Estos guarismos indican que a pesar de la concentración del crédito bancario en regiones privilegiadas de la geografía nacional, los créditos llegan a sectores con menores ingresos constituyendo la población que más solicitudes de crédito presenta a las entidades crediticias.</p> <p>No obstante, según este Informe, solo el 1% de las adjudicaciones de crédito durante el año 2019, fue hipotecario mientras el 39.3% fue el de consumo (tarjetas de crédito, cartera bancaria y microcréditos), debido a los altos costos financieros y barreras o trabas que aún persisten en el acceso de este tipo de crédito, lo que impide su verdadera democratización.</p> <p>Esta situación tiende a agravarse debido a la coyuntura que atraviesa el país y el mundo a raíz de la pandemia del coronavirus, por lo que es necesario establecer medidas</p> <p>³ En: https://datoscede.uniandes.edu.co/es/catalogo-de-microdata</p>

acordes a la situación de la actual afectación económica, por lo cual la Superintendencia Financiera de Colombia mediante la Circular Externa 007 de 2020 estableció elementos que deben caracterizar las modificaciones a las condiciones de los créditos, incluyendo periodos de gracia o prórrogas, así como los mecanismos de notificación a las entidades que otorgan los mismos. Se prevé que el proceso de transición que vive el mundo a causa de la crisis sanitaria generará grandes impactos en un sin número de variables que modificarán cualquier dato preliminar acerca del comportamiento esperado de las operaciones de crédito.

6. Legislación a modificar

El presente proyecto de ley pretende modificar el régimen de financiación de vivienda individual y familiar de largo plazo establecido en la Ley 546 de 1999 y normas complementarias expedidas por el Congreso de la República y el Gobierno Nacional en lo relativo al pago de costos de avalúos técnicos y de estudio de títulos.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial., 2010, Mercados de capitales emergentes y globalización: la experiencia de América latina. Washington D.C.

Colombia. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. 2013. Informe de inclusión financiera. Recuperado de <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/4394197.PDF>.

Colombia. Congreso de la República. 1999. Ley 546 "Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados".

Colombia. Superintendencia Financiera de Colombia, 2020. Circular Externa 007

Colombia. Superintendencia Financiera de Colombia, 2020. Utilidades del Sector Financiero de Colombia. En: <https://www.larepublica.co/finanzas/la-utilidades-del-sistema-financiero-a-octubre-de-2020-sumaron-unos-2417-billonos-3105417>

Colombia. Universidad de Los Andes, 2019. Encuesta Longitudinal Colombiana –ELCA. Informe de octubre de 2019. En: <https://datoscede.uniandes.edu.co/es/catalogo-de-microdata>

Domínguez Joaquín, et al. 2017. Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Corbe. BID. Documento para Discusión No. IDB-DP-519. Junio.

España. El Economista, 2021. Revés en un momento crítico. Revista. En: <https://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/11019360/01/21/Banca-reves-en-un-momento-critico-.html>

PROYECTO DE LEY __ DE 2021

"Por la cual se modifica el régimen de financiación de vivienda individual de largo plazo en lo relativo al pago de costos de avalúos técnicos y de estudio de títulos".

"El Congreso de la República"

DECRETA:

Artículo 1º. Pago de costos de avalúos técnicos en operaciones de créditos de vivienda individual de largo plazo. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999 y normas complementarias, los costos de los avalúos técnicos de inmuebles en operaciones de financiamiento de largo plazo para la adquisición de vivienda nueva o usada o la construcción de una unidad habitacional y/o por operación de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar, estarán a cargo del respectivo establecimiento de crédito, cualquiera fuera su naturaleza o modalidad.

Parágrafo: En cualquier caso, los avalúos técnicos de inmuebles en operaciones de financiamiento de largo plazo para la adquisición de vivienda nueva o usada o la construcción de una unidad habitacional y por operación de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar deberán ser realizados por un evaluador debidamente inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores- RAA- en los términos descritos por la Ley 1673 de 2013 y/o la norma que la modifique, complemente o sustituya.

Artículo 2º. Pago de costos de estudio de títulos en operaciones de créditos de vivienda individual de largo plazo. El costo de los estudios de títulos que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda estarán a cargo de los establecimientos de créditos cualquiera fuera su naturaleza o modalidad.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentada a la H. Cámara de Representantes,

por los H. Congresistas,



YAMIL HERNANDO ARANA PATAUI
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR



NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF
SENADORA



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE TOLIMA



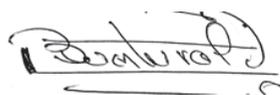
WADITH MANZUR IMBETT
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA



JORGE ENRIQUE BENEDETTI
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR



MODESTO AGUILERA VIDES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO



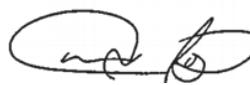
BUENAVENTURA LEÓN
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA



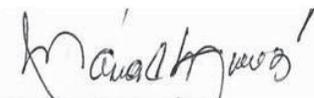
SALIM VILLAMIL QUESSEP
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR



SILVIO CARRASQUILLA TORRES
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR



ARMANDO ANTONIO ZABARRAIN D'ARCE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA



CÉSAR LORDUY MALDONADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

PROYECTO DE LEY No. DE 2021

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUMERAL AL ARTÍCULO 38 DE LA LEY 1952 DE 2019 (CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO)".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto incluir como deber funcional, fenecer las cuentas, por parte de los representantes legales, directores administrativos u ordenadores del gasto, de las entidades de derecho público, empresas, fondos y patrimonios autónomos del Estado.

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 44 al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedarán así:

"44. Fenecer las cuentas de las entidades de derecho público empresas, fondos y patrimonios autónomos del Estado en la correspondiente vigencia fiscal.

Parágrafo: En los términos del numeral 44 del presente artículo, serán objeto de investigación disciplinables los representantes legales, directores administrativos, ordenadores del gasto o quien haga sus veces, de las entidades de derecho público, empresas, fondos y patrimonios autónomos del Estado, que en el ejercicio de sus funciones se compruebe el mayor grado de inobservancia, descuido o desatención elemental al deber de fenecimiento de las cuentas fiscales, así no se encuentren ocupando el cargo, siempre y cuando se genere durante las dos (2) últimas vigencias fiscales consecutivas la negación o abstención de opinión de los estados financieros que no permitan fenecer la cuenta fiscal de conformidad con el dictamen proferido por la Contraloría General de la República en el ejercicio del control fiscal".

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial.

Presentado a consideración del Honorable Congreso de la República por todos los integrantes de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.



JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS
Presidente
Comisión Legal de Cuentas
Departamento de Tolima



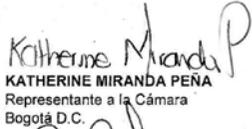
ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
Vicepresidente
Comisión Legal de Cuentas
Departamento del Quindío



JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



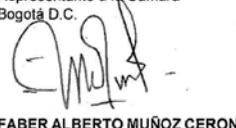
HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.



ALVARO HENRY MONCERO RIVERA
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



FABER ALBERTO MUÑOZ CERON
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca



MARTHA PATRICIA VILLALBA ROD WALKER
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío



DIEGO PATIÑO AMARILES
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

2

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto y justificación de la iniciativa

Desde el año 1993 la Comisión Legal de Cuentas y la Cámara de Representantes NO ha fenecido la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro y el Balance General de la Nación, ya que como algo recurrente siempre se encuentra en promedio que más de treinta (30) entidades, fondos y patrimonios autónomos han afectado dicho fenecimiento al obtener por parte de la Contraloría General de la República dictamen con abstención o negación de opinión a sus estados financieros; se han encontrado inconsistencias en los balances de las entidades, afectando directamente la confianza en la contabilidad y finanzas públicas y ninguna persona natural o jurídica ha sido sancionada disciplinaria, penal ni fiscalmente por el NO Fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro y el Balance General de la Nación, con el agravante de que esta situación le quita razonabilidad a las finanzas del Estado.

Teniendo en cuenta el antecedente mencionado anteriormente, y tomando como referencia en la nueva Ley 1952 de 2019 (Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.), no típica dentro de sus causales, que aquellos ordenadores del gasto o representantes legales de las entidades que obtengan durante dos (2) vigencias fiscales consecutivas abstención o negación de opinión a sus estados financieros", es por esto que se hace imperiosa y urgente contar con instrumentos y herramientas más eficaces, adicionales al control político que se realizan en la Comisión Legal de Cuentas.

Es por ello que el presente proyecto de ley, pretende que se tomen medidas legales inmediatas para que se sancione a los representantes legales u ordenadores del gasto de aquellas entidades, fondos o patrimonios autónomos que no tomen las medidas necesarias para cumplir con las normas constitucionales y legales, así como, con los procedimientos contables y acatamiento de los principios presupuestales que conllevan al fenecimiento de sus cuentas fiscales y así obtengan dictamen favorable a sus estados financieros.

La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, durante todo el año fiscal adelanta una serie de evaluaciones y análisis para elaborar el proyecto de Resolución de Fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y al Estado de Situación Financiera (Balance General) de la Nación, el cual es presentado en el mes de diciembre de cada año a la Plenaria de la Cámara de Representantes para que sea esta la que finalmente tome la decisión de fenecer o no la cuenta y el balance en mención; durante este período la comisión adelanta debates de control político fiscal y sesiones de trabajo con las entidades que presentan un alto índice de ineficacia en su labor administrativa, presupuestal y contable en la anterior vigencia fiscal pero este trabajo se ve opacada cuando de manera reiterada las entidades durante dos o tres vigencias fiscales consecutivas no toman los correctivos necesarios. Pero además de lo anterior, la

Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación tampoco toman las medidas disciplinarias, fiscales y penales respectivas.

Todo lo anterior fue comprobado por la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes en los debates de control político y en las mesas de trabajo desarrolladas con los representantes legales y ordenadores del gasto de estas entidades.

Para mayor ilustración y claridad se incluye el cuadro comparativo con la evolución de los dictámenes a los estados financieros durante el periodo 2019-2020 (Entidades con abstención y negación de Opinión) de cada una de las entidades auditadas, así:

N°	EMPRESA, ENTIDAD, FONDO O PATRIMONIO AUTÓNOMO AUDITADO POR LA CGR	OPINIÓN CONTABLE SEGÚN LA CGR 2019	OPINIÓN CONTABLE SEGÚN LA CGR 2020	EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO SEGÚN LA CGR 2019	EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO SEGÚN LA CGR 2020
1	INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA	CON SALVEDADES	ABSTENCIÓN	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
2	AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR	ABSTENCIÓN	ABSTENCIÓN	INEFICIENTE	CON DEFICIENCIAS
3	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	NEGATIVA	N/A	INEFICIENTE
4	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL – CASUR	N/A	NEGATIVA	N/A	CON DEFICIENCIAS
5	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – CONSOLIDADO	CON SALVEDADES	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
5.1	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – UNIDAD DE GESTIÓN GENERAL	N/A	NEGATIVA	N/A	CON DEFICIENCIAS
6	UNIVERSIDAD DEL PACIFICO	ABSTENCIÓN	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	INEFICIENTE
7	UNIVERSIDAD POPULAR DEL CÉSAR	N/A	NEGATIVA	N/A	CON DEFICIENCIAS
8	FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS S.A – FNG	N/A	NEGATIVA	N/A	EFICIENTE
9	U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) FUNCIÓN RECAUDADORA	NEGATIVA	NEGATIVA	INEFICIENTE	CON DEFICIENCIAS
10	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF	CON SALVEDADES	NEGATIVA	EFICIENTE	CON DEFICIENCIAS
11	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI	NEGATIVA	NEGATIVA	INEFICIENTE	CON DEFICIENCIAS
12	U.A.E. DE LA AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL)	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
13	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA (CORMAGDALENA)	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
14	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS	NEGATIVA	NEGATIVA	INEFICIENTE	INEFICIENTE
15	FONDO NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.	CON SALVEDADES	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
16	FONDO DE ADAPTACIÓN	SIN SALVEDADES	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS

17	UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	INEFICIENTE
18	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	INEFICIENTE
19	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR)	NEGATIVA	NEGATIVA	INEFICIENTE	INEFICIENTE
20	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR (CORPOCESAR)	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
21	PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
22	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA - CORPORAORINOQUIA	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
23	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	CON SALVEDADES	NEGATIVA	EFICIENTE	CON DEFICIENCIAS
24	REFINERÍA DE CARTAGENA - REFINAR S.A.	NEGATIVA	NEGATIVA	EFICIENTE	EFICIENTE
25	E.S.P. INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA - INC.	N/A	NEGATIVA	N/A	EFICIENTE
26	FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA	N/A	NEGATIVA	N/A	CON DEFICIENCIAS
27	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS
28	U.A.E. FONDO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES - FNE	N/A	NEGATIVA	N/A	CON DEFICIENCIAS
29	FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - FONTEC	CON SALVEDADES	NEGATIVA	CON DEFICIENCIAS	INEFICIENTE
30	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE PENSIONES DE VEJEZ DEL FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA - FONPRECON	N/A	NEGATIVA	N/A	CON DEFICIENCIAS
31	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE PENSIONES DE INVALIDEZ DEL FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA - FONPRECON	N/A	NEGATIVA	N/A	CON DEFICIENCIAS
32	PATRIMONIO AUTÓNOMO DE PENSIONES DE SOBREVIVIENTES DEL FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA - FONPRECON	N/A	NEGATIVA	N/A	CON DEFICIENCIAS
33	E.S.P. EMPRESA PÚBLICA DE ALCANTARILLADO DE SANTANDER - EMPAS S.A.	NEGATIVA	NEGATIVA	CON DEFICIENCIA	CON DEFICIENCIAS

Igualmente se incluye el cuadro con el informe de la Contraloría General de la República sobre las Unidades Ejecutoras para la vigencia 2020, presentaron ejecución presupuestal no Razonable:

Nº	EMPRESA, ENTIDAD, FONDO O PATRIMONIO AUTÓNOMO	OPINIÓN PRESUPUESTAL
1	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	NO RAZONABLE
2	UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC	NO RAZONABLE
3	AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL - ADR	NO RAZONABLE
4	FONDO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	NO RAZONABLE
5	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA - CORMAGDALENA	NO RAZONABLE
6	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS	NO RAZONABLE
7	U.A.E. AERONAUTICA CIVIL - AEROCIVIL	NO RAZONABLE
8	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI	NO RAZONABLE
9	CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	NO RAZONABLE
10	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA - CDMB	NO RAZONABLE
11	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO - CRA	NO RAZONABLE
12	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL	NO RAZONABLE
13	FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	NO RAZONABLE

II. Trámite Legislativo y Antecedentes.

El 28 de agosto del año 2018 fue radicado por el Presidente de la República, Iván Duque Márquez; el ex Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez; La ex Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero y por la ex Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, el Proyecto de Ley No. 117 de 2018 Senado - 256 de 2018 Cámara, (Mensaje de Urgencia) "Por medio del cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones".

El Texto del proyecto de ley original y la exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso número 631 de 2018. Este proyecto pretendía ser un mecanismo que buscaba materializar la probidad administrativa, enfrentar la corrupción y todas sus manifestaciones, así mismo buscaba establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Es de aclarar que inicialmente en el proyecto de ley original no se incluyó un

artículo específico en el sentido de "sancionar a aquellos representantes legales u ordenadores del gasto de aquellas entidades, fondos o patrimonios autónomos que no tomen las medidas necesarias para cumplir con las normas constitucionales y legales, así como, con los procedimientos contables y acatamiento de los principios presupuestales, que conllevan al feneamiento de sus cuentas fiscales y así obtengan dictamen favorable a sus estados financieros", pero posteriormente en la ponencia para primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas y ante la importancia y necesidad de tipificar esta falta y por recomendación de la Comisión Legal de Cuentas y la Procuraduría General de la Nación, se incluyó un numeral nuevo al artículo 8 en el pliego de modificaciones del proyecto original de la siguiente manera:

<p>Artículo 8. Falta disciplinaria por declaraciones de bienes y rentas inexactas o incompletas. Adición de un nuevo numeral al artículo 48 de la Ley 734 de 2002 el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:</p> <p>67. No diligenciar la declaración de bienes y rentas, u ocultar información que deba quedar consignada en aquella al momento de su ingreso, actualización periódica o de retiro."</p>	<p>Artículo 8. Faltas disciplinarias gravísimas. Adición de un nuevo numeral al artículo 48 de la Ley 734 de 2002 el cual quedará así:</p> <p>Son faltas disciplinarias gravísimas las siguientes:</p> <p>1. No diligenciar la declaración de bienes y rentas, u ocultar información que deba quedar consignada en aquella al momento de su ingreso, actualización periódica o de retiro.</p> <p>2. No cumplir en dos (2) vigencias fiscales consecutivas los requisitos legales exigibles para obtener el concepto favorable del feneamiento de la cuenta fiscal de la entidad, por parte de la Contraloría General de la República.</p>	<p>Se modifica la numeración del artículo y se simplifica el enunciado.</p> <p>Se adiciona este numeral por solicitud de la Comisión Legal de Cuentas.</p>
--	---	--

En el texto propuesto para primer debate de la respectiva ponencia quedó así:

Artículo 7. Faltas disciplinarias gravísimas. Son faltas disciplinarias gravísimas las siguientes:

1. No diligenciar la declaración de bienes y rentas, u ocultar información que deba quedar consignada en aquella al momento de su ingreso, actualización periódica o de retiro.
2. No cumplir en dos (2) vigencias fiscales consecutivas los requisitos legales exigibles para obtener el concepto favorable del feneamiento de la cuenta fiscal de la entidad, por parte de la Contraloría General de la República.

Aunque este proyecto de ley fue archivado por no completar su trámite legislativo de conformidad con el artículo 182 de la Constitución Política, sirvió como punto de referencia para radicar posteriormente una iniciativa que buscara este objetivo específicamente.

El 13 de agosto de 2019 fue radicado el proyecto de Ley No. 145 de 2019 Cámara "Por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario)". Fue presentado por todos los integrantes de la Comisión Legal de Cuentas, los Representantes a la Cámara Álvaro Henry Monedero Rivera, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Atliano Alonso Giraldo Arboleda, José Elver Hernández Casas, Katherine Miranda Peña, Héctor Javier Vergara Sierra, Faber Alberto Muñoz Cerón, Jennifer Kristin Arias Falla, Diego Javier Osorio Jiménez, Diego Patiño Amariles, el cual tenía como objeto adicionar un numeral al artículo 38 de la ley 1952 de 2019, (Código

General Disciplinario) en el sentido de tipificar como falta y sujetos de dicha ley a aquellos representantes legales u ordenadores del gasto, funcionarios y/o contratistas de las áreas administrativas, financieras, de contratación y de gestión misional de la entidades, empresas, fondos y patrimonios autónomos que obtengan durante dos (2) vigencias fiscales consecutivas negación o abstención de opinión a sus estados financieros.

El 03 de septiembre de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponente al Representante a la Cámara Oscar Sánchez León (Coordinador).

El 02 de junio del año 2020, fue aprobado el informe de ponencia para primer debate, con las proposiciones que se pusieron a consideración y fueron tenidas en cuenta para la consolidación del informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El 30 de julio del año 2020, en sesión informal de la Comisión Legal de Cuentas de la H. Cámara de Representantes, se llevó a cabo audiencia virtual, con la intervención de la comunidad contable del país, la contadora de la alcaldía de la ciudad de Pasto (Nariño), el contador del ministerio de Defensa y el contador externo de la AEROCIVIL; también estuvieron presentes los delegados de la Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, Contaduría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, en donde se expusieron las propuestas y principales acotaciones del proyecto de ley, que aportan a la construcción de la ponencia, las cuales se sintetizan de la siguiente manera:

- o Se propone la adición de un numeral al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, en el sentido de ampliar el margen de acción haciendo claridad de quienes deben ser objeto de investigación disciplinaria, incluyendo para tal caso a todos los funcionarios públicos del nivel nacional y territorial en cargos de planta, provisionales, contratistas e interventores de la entidad, que de alguna manera influyen en el proceso contable o sus procesos fuentes.
- o Se plantea ampliar el margen de tres (3) años en el dictamen negativo o abstención de opinión que den origen al no feneamiento de la cuenta fiscal de las entidades públicas objeto de control, y que su sanción sea a título de falta gravísima; así mismo solicitan que se aclare en el texto legal, como se determinaría el grado de responsabilidad en los casos en que se presente cambio de alguno de los sujetos activos de la conducta dentro del lapso que se contempla para configurarse la transgresión a la falta.
- o El 29 de septiembre de 2020, fue aprobado el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta 725 de 2020 y texto definitivo aprobado en la plenaria de la misma Cámara, publicado en la Gaceta 1062 de 2020.

o Continuando su trámite legal el proyecto de ley pasó a la Comisión Primera del Senado para proseguir su trámite legislativo con el radicado No. 320 de 2020 Senado, cuyo ponente designado fue el HS Roosevelt Rodríguez Rengifo.

o El proyecto de ley finalmente fue archivado de conformidad con el artículo 162 Constitucional concordante con el 190 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso).

III. Consideraciones del Ponente en la Cámara de Representantes HR Oscar Sánchez León a la iniciativa:

Respecto al proyecto de ley radicado en la legislatura pasada No. 145 de 2019 Cámara-320 de 2020 Senado, el señor ponente en la Cámara de Representantes para segundo debate, HR Oscar Sánchez León, expresa las siguientes consideraciones en su ponencia:

" Analizadas las proposiciones y demás observaciones, tendientes a mejorar el presente proyecto de ley, las mismas que fueron sujeto de discusión en la sesión del pasado 02 de junio del 2020, por los H. Representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente, así como en la audiencia virtual en la Comisión Legal de Cuentas de la H. Cámara de Representantes llevada a cabo el pasado 30 de julio, es preciso replantear la conveniencia de calificar la descripción de la falta disciplinaria que se pretende incluir en el ordenamiento legal, dentro del catálogo de deberes previstos en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, "por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario".

Lo anterior obedece al hecho de considerar razonable y proporcional la tipificación de la conducta, dentro de los postulados que se enmarcan en la configuración de las faltas graves y leves previstas en la citada normatividad, pues de encuadrarse dentro de las faltas gravísimas se estaría incurriendo en un desequilibrio en los fines de la sanción disciplinaria, dado que la conducta que se pretende adicionar al ordenamiento legal en los deberes del servidor público, hace alusión a una desatención por parte de un funcionario público calificado, bien sea el representante legal, el ordenador del gasto o quien haga sus veces, de una entidad administrativa de derecho público del nivel central y descentralizado, que en el ejercicio de sus funciones de dirección y manejo de los recursos públicos, le sea dictaminado durante las dos últimas vigencias fiscales, los estados financieros con negación o abstención de opinión y no se le fenezca la cuenta fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el mismo sentido, se busca ampliar la acción disciplinaria a los ex representantes legales o ex ordenadores del gasto que al momento de la presentación de la auditoria de balance general tenían a su cargo el feneamiento de las cuentas fiscales durante las dos (2) últimas vigencias consecutivas, lo cual corrobora que el sentido de esta adición se encamina a investigar al funcionario que con ocasión a su cargo de cuidado y manejo del erario público, incurra en una desatención elemental al deber objetivo de cuidado, aun cuando ya no se

encuentre en el ejercicio de dichas funciones, siempre y cuando se allá demostrado su omisión en el trámite de depurar la cuenta fiscal en dos (2) periodos consecutivos.

Por lo tanto, vale la pena precisar que bajo ninguna premisa resulta admisible ampliar la órbita de regulación de la conducta que se pretende incluir en el decálogo de deberes de la norma adjetiva disciplinaria a todos los funcionarios del nivel nacional y territorial, de planta, provisionales, contratistas e interventores de la entidad, que de alguna manera intervengan en el proceso contable o sus procesos fuentes, toda vez que dicha atribución le son conferidas al representante legal u ordenador del gasto o al que se delegue o haga sus veces, lo que corresponde como diligencia exigible acreditar únicamente a un agente calificado del que se predica no solo un comportamiento razonable y sensato del que cualquier persona del común le imprime a sus actuaciones, sino del deber de instruirse a efectos de desempeñar la labor encomendada.

Sobre el particular, resulta oportuno traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional, la que de forma concreta se refirió al concepto de culpa en materia disciplinaria, al precisar que:

"Al respecto la Corte señala que dado que el principal derrotero que guía la aplicación de las normas disciplinarias es el normal y correcto funcionamiento de la gestión pública, en nada resulta incompatible con dicha finalidad - por el contrario, la segunda y favorece- que el Estado imponga a sus servidores un deber general de cuidado, diligencia y corrección en el desempeño de sus funciones que, además, pueda ser sancionable por incumplimiento. Visto que los servidores públicos son responsables ante la ley, no sólo por quebrantarla, sino por omisión o extralimitación en ejercicio de las mismas, resulta legítimamente admisible que el Estado, a través del sistema disciplinario, imponga sanciones a aquellos que no cumplen, con el esmero requerido, las obligaciones asignadas por la normatividad".

"Obsérvese que se considera culpa gravísima en primer término la ignorancia supina, que define el diccionario de la lengua de la Real Academia Española como "la que procede de negligencia en aprender o inquirir lo que puede y debe saberse". Es decir que se considera como culpa gravísima la negligencia del servidor que pese a tener el deber de instruirse a efectos de desempeñar a la labor encomendada decide no hacerlo."

"Otro tanto puede decirse de la definición de culpa grave en la que se incurre por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones, conducta que no es la que corresponde esperar de una persona que ejerce funciones públicas a quien, por lo demás, se le exige un particular nivel de responsabilidad (arts 6 y 123 C.P)."

"Así las cosas lo que el actor considera elementos objetivos externos a las definiciones de culpa gravísima y de la culpa grave, son pura y simplemente la aplicación en este campo de la identidad propia del concepto de culpa en materia disciplinaria basada en la diligencia

exigible a quien ejerce funciones públicas. Aplicación que no puede considerarse ajena a la conciencia del servidor público obligado a conocer y cumplir sus deberes funcionales."

Ahora bien, sobre la necesidad de configurar en el texto normativo el posible vacío legal que se pueda presentar al momento de su aplicación, cuando se presente la situación donde se verifique que dentro de las dos (2) vigencias fiscales en que se dictamine negación o abstención de opinión por parte del ente fiscal, a las cuentas de las entidades objeto de control, en las que se encuentren involucrados dos o más sujetos disciplinables en dicho lapso sin que se haya acatado el deber funcional objeto de reproche.

Lo cierto, es que la nueva redacción del texto que se somete a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes, pretende aclarar el asunto, pues tal como se contempla en su párrafo, será parte del margen de discrecionalidad del operador disciplinario determinar cuál de los sujetos disciplinables vinculados a las entidades públicas objeto de control, pudieron haber incurrido en mayor medida en la inobservancia, descuido o desatención elemental al deber de feneamiento de las cuentas fiscales, si solo sí, se verifique la negligencia en dos vigencias fiscales consecutivas. Igualmente, no es oportuno ampliar el margen de configuración del deber funcional, atendiendo a factores de conveniencia, necesidad y proporcionalidad de la falta, por las razones que se indicaron en precedencia.

Así las cosas, el artículo 1º define el objeto del proyecto, el cual consiste en incluir como deber funcional, fenecer las cuentas que hayan obtenido durante dos vigencias fiscales consecutivas negación o abstención de opinión de sus estados financieros, por la Contraloría General de la República en ejercicio del Control Fiscal a cargo de los representantes legales u ordenadores del gasto o quien haga sus veces en las entidades, empresas, fondos o patrimonios autónomos del Estado.

Así las cosas, el artículo 2º adiciona el siguiente numeral al artículo 38 de la ley 1952 de 2019:

"Artículo 38. Deberes.

44. Feneecer las cuentas de las entidades de derecho público en la correspondiente vigencia fiscal.

Parágrafo: En los términos del numeral 44 del presente artículo, serán objeto de investigación disciplinables los representantes legales, directores administrativos, ordenadores del gasto o quien haga sus veces, de las entidades de derecho público, empresas, fondos y patrimonios autónomos del Estado, que en el ejercicio de sus funciones se compruebe el mayor grado de inobservancia, descuido o desatención elemental al deber

¹ Procuraduría General de la Nación, Lecciones de Derecho Disciplinario Volumen I, (2006). Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Lecciones1.pdf>

de fenecimiento de las cuentas fiscales, así no se encuentren ocupando el cargo, siempre y cuando se genere durante las dos (2) últimas vigencias fiscales consecutivas, la negación o abstención de opinión de los estados financieros por parte de la Contraloría General de la República en el ejercicio del control fiscal.

La Ley 1952 de 2019, "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario" trae un aspecto novedoso la organización de las faltas gravísimas, encuadrándolas en varios capítulos, con el fin de resaltar su particular especialidad y brindar al operador disciplinario la facilidad de adecuar típicamente las conductas disciplinarias que revisten esta connotación. Sin embargo, con respecto a las faltas graves y leves, se mantuvo el criterio de interpretación de acuerdo al incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones o la incursión al régimen de prohibiciones.

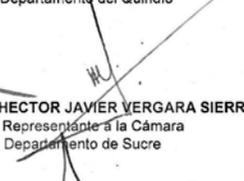
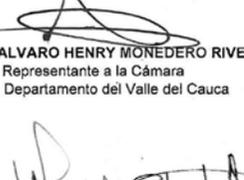
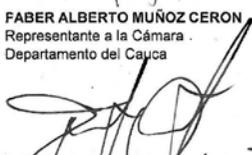
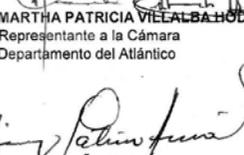
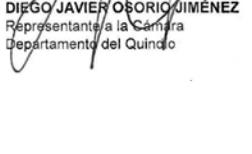
Por lo tanto, en virtud de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 04 de 2019, "Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal", si bien se le otorga a la Contraloría General de la República la facultad de imponer sanciones a los representantes de entidades que no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable durante dos (2) periodos fiscales consecutivos, lo cierto es que dicha reforma constitucional, otorgó esa funciones únicamente para el ejercicio del control fiscal y además solo la delimitó únicamente a los representantes legales, lo que despertó la necesidad de incluir al régimen disciplinario como deber funcional, ampliando su margen de acción tanto a los representantes como a los ordenadores del gasto.

Por otro lado, vale la pena recordar que la acción disciplinaria, fiscal y penal se ejercen de manera independiente, autónoma y no son excluyentes, pues así lo ha reiterado la H. Corte Constitucional, en varios pronunciamientos, al indicar que:

"El carácter patrimonial del daño diferencia la responsabilidad fiscal de otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria, caso en el cual "el daño es extrapatrimonial y no susceptible de valoración económica", de donde "el proceso disciplinario tiene un carácter sancionatorio" y también la hace independiente de la responsabilidad penal, aunque pueda "generarse por unos mismos hechos", siendo "constitucionalmente admisible el fenómeno de la acumulación de responsabilidades, fiscal, disciplinaria y penal", con la aclaración, hecha ya por la Corte, de que si se persigue la indemnización de perjuicios a favor del Estado dentro del proceso penal, "no es procedente al mismo tiempo obtener un reconocimiento de tales perjuicios a través de un proceso fiscal"

Dentro de las modificaciones que se proponen en la exposición de motivos se argumenta que desde el año 1993 no se ha fenecido la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro y el Balance General de la Nación, debido a que las entidades, fondos y patrimonios

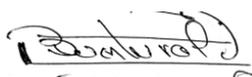
² Corte Constitucional, Sentencia C-836 del 20 de noviembre de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<p>autónomos han obtenido por parte de la Contraloría General de la República dictamen con abstención o negación de opinión a sus estados financieros y pese a esto no se han sancionado disciplinariamente, penal o fiscalmente a las entidades.</p> <p>De acuerdo con los informes sobre el resultado de la auditoría del Estado de Situación Financiera (Balance General) de la Nación para los años 2019 y 2020 se observa un promedio de 33 empresas, entidades, fondos o Patrimonios Autónomos de la Nación con dictamen negativo o abstención de opinión a sus estados financieros, que sumado a las fallas en el sistema de control fiscal interno y no razonabilidad en su ejecución presupuestal no se les feneció la cuenta fiscal.</p> <p>Con el fin de obtener la suficiente evidencia para formarse una opinión de la vigencia 2019 y 2020, la Contraloría General de la República incluyó dentro del plan de vigilancia fiscal auditorías para las dos vigencias fiscales así:</p> <ul style="list-style-type: none"> Vigencia Fiscal 2019: realizó auditorías financieras a 106 entidades con activos agregados por \$776,5 billones, el 89,12% de los activos agregados totales de la Nación que ascendieron a \$971,3 billones. Resultado de lo anterior, se evidenciaron incorrecciones por \$50,0 billones, el 7,7% de los activos consolidados de la Nación que ascendieron a \$646,1 billones. <p>En cuanto a las opiniones de estados financieros de las entidades auditadas, 28 entidades con activos de \$188,6 billones opinión negativa, y dos entidades con activos de \$1,9 billones abstención de opinión</p> <ul style="list-style-type: none"> Vigencia Fiscal 2020: realizó auditorías financieras a 109 entidades contables públicas con activos agregados de \$873,4 billones el 94,3% de los activos agregados totales de la Nación que ascendieron a \$926,2 billones. Como resultado de lo anterior, se evidenciaron incorrecciones por \$44,3 billones, el 6,4% de los activos consolidados de la Nación <p>En cuanto a las opiniones de estados financieros de las entidades contables públicas auditadas, 31 entidades con activos de \$304,9 billones opinión negativa y dos entidades con activos de \$ 3,2 billones abstención de opinión.</p> <p>Es por esto que se hace necesario que se tipifique como falta el no fenecer la cuenta en la correspondiente vigencia fiscal al obtener opinión negativa o abstención de opinión frente a la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y el Balance General Consolidado de la Nación (Estado de Situación Financiera) en dos vigencias consecutivas.</p> <p>Finalmente se debe establecer con toda claridad que, si las entidades son eficaces y eficientes en la ejecución de su presupuesto y en la contabilización de sus hechos financieros, respetando las normas y principios presupuestales y contables estaremos luchando contra el despilfarro y así cumplir con la misión y función para la cual fueron creadas y podrá fenecer sin inconvenientes sus cuentas fiscales y por ende coadyuvar en</p>	<p>el Fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y el Balance General (Situación Financiera) del nivel Nacional por parte de la Cámara de Representantes.</p> <p>Presentado a consideración del Honorable Congreso de la República por todos los integrantes de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.</p> <div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%;"> <p> JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS Presidente Comisión Legal de Cuentas Departamento de Tolima</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA Vicepresidente Comisión Legal de Cuentas Departamento del Quindío</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Representante a la Cámara Departamento del Meta</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA Representante a la Cámara Departamento de Sucre</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara Bogotá D.C.</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> FABER ALBERTO MUÑOZ CERON Representante a la Cámara Departamento del Cauca</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> MARTHA PATRICIA VIALBA HÖDWALKER Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ Representante a la Cámara Departamento del Quindío</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p> DIEGO PATIÑO AMARILES Representante a la Cámara Departamento de Risaralda</p> </div> </div>
---	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 375 DE 2021 CÁMARA

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

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ___ DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PAPA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios de la Papa. Créese el Fondo de Estabilización de Precios de la papa, el cual operará conforme a los términos que se establecen en la presente ley.</p> <p>En lo no previsto en esta Ley se aplicará lo dispuesto en la Ley 101 de 1993.</p> <p>Artículo 2°. Objeto. El Fondo de Estabilización de Precios de la Papa tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de papa.</p> <p>Artículo 3°. Naturaleza Jurídica. El Fondo de Estabilización de Precios de la Papa funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA.</p> <p>Artículo 4°. Administración. El Fondo de Estabilización de Precios de la papa será administrado por la Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA, a través de un contrato suscrito con el Gobierno Nacional, en el cual expresamente se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.</p> <p>Parágrafo 1. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno Nacional con la Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA, para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender lo relacionado con la estructuración, auditoría, e implementación de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.</p> <p>Parágrafo 2. La Federación Colombiana de Productores de Papa - FEDEPAPA, manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios de la papa en sus equivalentes en papa, de manera independiente de sus propios recursos, llevando una contabilidad y una</p>	<p>estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.</p> <p>Artículo 5° Comité Directivo. El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Papa será la Junta Directiva del Fondo de Fomento de la Papa, será presidido por el Ministro de Agricultura o su delegado y compuesto por tres (3) representantes del Ministerio de Agricultura, tres (3) de Fedepapa, tres (3) delegados de las asociaciones municipales o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector papero.</p> <p>Parágrafo 1. Para todos los efectos, el Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes quienes tendrán voz y servirán de apoyo para efectos de asegurar el objeto de este instrumento. Para tal efecto, el Comité directivo establecerá los procedimientos y reglas bajo las cuales se procederá en este sentido.</p> <p>Parágrafo 2. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional reglamentará la elección de los tres (3) delegados de las asociaciones municipales o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector papero, para conformar la Junta Directiva del Fondo de Estabilización de Precios de la papa.</p> <p>Artículo 6°. Competencias del Comité directivo. Serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios de la Papa. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación. Determinar los parámetros de costes, precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización. Evaluar y establecer una política integral de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno de la papa.
---	---

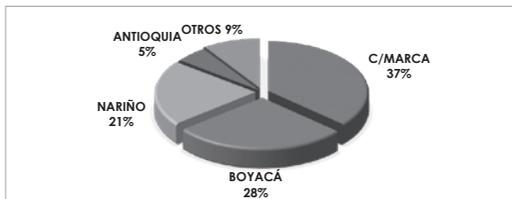
<p>5. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios de la Papa para formular las recomendaciones a que hubiere lugar.</p> <p>6. Regular la manera en que se deben soportar las ventas de papa suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar.</p> <p>7. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización.</p> <p>8. Designar a la Secretaría Técnica conforme a lo previsto en el artículo 44 de la ley 101 de 1991.</p> <p>9. Las demás funciones que les señale el Gobierno Nacional en el reglamento de la presente ley o en el contrato que suscriban para la administración de dicho fondo.</p> <p>Artículo 7°. Producto sujeto de estabilización. Para los efectos de la presente Ley, el producto agrícola objeto de estabilización será la papa sin diferenciar el tipo, en tanto que el producto no tenga ninguna transformación o agregación de valor que cumplan con los parámetros y normas técnicas vigentes a la fecha.</p> <p>Artículo 8°. Beneficiarios. Los productores de papa serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente Ley.</p> <p>Artículo 9°. Precios objeto de estabilización. Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten, serán los precios internos que se paguen a los productores paperos en los diferentes mercados de la papa sin diferenciar el tipo, denominados en pesos colombianos y publicados por la Federación Nacional de Productores de Papa – FEDEPAPA.</p> <p>Parágrafo. En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de la papa estimados por la Federación Nacional de Productores de Papa – FEDEPAPA.</p>	<p>Artículo 10°. Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización. Cada productor de papa podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización según lo establezca el Comité Directivo en función de los tamaños de los productores, disponibilidad presupuestal del Fondo y características del mercado de la Papa en Colombia de conformidad con la información arrojada por la Federación Nacional de Productores de Papa, FEDEPAPA y su sistema de información SIPA. Dicha información deberá ser presentada al Comité Directivo por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios de la Papa.</p> <p>Artículo 11°. Garantía de Funcionamiento del Fondo. Para garantizar su sostenibilidad el Fondo de Estabilización de Precios de la Papa, podrá celebrar las operaciones de cobertura, de seguros, de futuros etc., que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su comité directivo, garanticen su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Artículo 12°. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de la Papa provendrán de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto. 3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993 4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paperos al capital del fondo. 5. Los aportes del Fondo parafiscal de la Papa. 6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la papa en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad
<p>y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.</p> <p>7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.</p> <p>8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.</p> <p>Parágrafo 1. El Fondo de Estabilización de Precios de la Papa podrá recibir recursos del Presupuesto Nacional y de los entes territoriales, solicitar préstamos de instituciones de crédito y recibir donaciones de entidades públicas o privadas. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.</p> <p>Parágrafo 2. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente Ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Papa.</p> <p>Artículo 13. El Gobierno Nacional Reglamentará:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los mecanismos de entrega de las compensaciones a los productores. 2. El rol de administrador del Fondo de Estabilización de Precios de la Papa como certificador de la producción y del producto. 3. Las obligaciones correspondientes al productor y comercializador en la comercialización al interior del país o de exportaciones. <p>Artículo 14°. Control. La entidad administradora del fondo de estabilización de precios de la papa rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora.</p> <p>Artículo 15. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p></p> <p>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara</p>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY ___ DE 2021 CÁMARA</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PAPA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>1. OBJETO DE LA INICIATIVA.</p> <p>El objetivo de la iniciativa es garantizar los ingresos mínimos de los campesinos productores de papa por medio del fondo de estabilización del precio de la papa, fortaleciendo el sector papero y brindando herramientas económicas que permita desarrollo de esta actividad productiva para el beneficio de los productores y consumidores, evitando la pérdida por la relación del precio de venta y costo de producción.</p> <p>2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.</p> <p>El presente Proyecto de Ley está fundado en la Constitución Política, iniciando por su artículo 64, el cual establece los deberes que tiene el estado para garantizar la calidad de vida de los campesinos, así como su salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, en beneficio de los campesinos.</p> <p>Con la misma finalidad, el artículo 65 de la carta magna señala la especial protección que brinda el estado a la protección de alimentos y priorizando las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, como la promoción de la investigación y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad y permitir el desarrollo de las zonas rurales.</p> <p>En materia crediticia agraria, la Constitución Política en su artículo 66 expresa la idoneidad de fijar condiciones especiales para los créditos agropecuarios donde se tenga presente los ciclos de las cosechas, los precios de comercialización, los riesgos y las calamidades ambientales para la finalidad constitucional antes mencionada. En el mismo sentido, la Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero. La Ley 101 de 1993 señala como propósitos: proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y</p>

pesqueras, promover el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los productores rurales, otorgar especial protección a la producción de alimentos, impulsar la modernización de la comercialización y establecer los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros.

Hay que destacar que la papa es el tercer alimento más importante del mundo junto con el maíz y el trigo y el primero de origen no cereal. Este tubérculo, es rico en micronutrientes, potasio, fósforo, magnesio, hierro, vitaminas C, B1, B3 y B6. Con su producción se generan 190.000 empleos indirectos, desde el eslabón de la siembra, el procesamiento y los empaques, hasta la comercialización. Colombia ocupa el puesto número 36 entre 183 países productores de papa a nivel mundial, destacando las 60 variedades, calidad y aportes nutricionales.

El cultivo de la papa constituye el 3,3% en el PIB agropecuario y es el eje fundamental de la economía en 283 municipios a nivel nacional, donde se involucran más de 100.000 familias, destacándose los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Nariño, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Cauca y Tolima. Además se ven beneficiadas familias de distintos sectores como el transporte, teniendo en cuenta que alrededor de 220.000 camiones transportan más de 2.5 millones de toneladas de papa¹.

De esta manera, los departamentos que resaltan en la producción de la papa son Cundinamarca (37%), Boyacá (28%), Nariño (21%), Antioquia (5%) y otros departamentos como Cauca, Caldas, Tolima, Santander y Norte de Santander (9%).

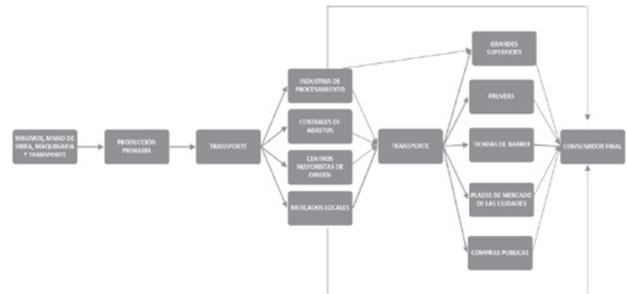


¹ <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/seguridad-alimentaria/articulo/a-pesar-de-la-pandemia-el-consumo-de-papas-en-colombia-sigue-casi-intacto/688670/>

Fuente: Consejo Nacional de la Papa – Cálculos Sistemas de Información y Estudios Económicos Fedepapa-FNFP

La Federación Colombiana de Productores de Papa identificó las seis variedades que más se comercializan en el país: Superior, Diacol Capiro o R-12, Parda Pastusa, Pastusa Suprema, Ica única y papa Criolla. Anualmente se recolectan entre 2.600.000 y 3.000.000 de toneladas de papas en las 125.000 hectáreas dedicadas a su cultivo en el país. La cadena productiva de la papa en Colombia genera un aproximado de 264.000 empleos totales en el año, donde cerca de 75.000 son empleos directos y alrededor de 189.000 son indirectos. Sin embargo, el área sembrada de papa en Colombia tiende a disminuir como consecuencia de la pérdida de consumo y el aumento progresivo de los rendimientos. En los últimos 18 años el área ha disminuido en un 11%.

COMPOSICIÓN CADENA PRODUCTIVA DE LA PAPA



¹Cadena de la papa. Minagricultura

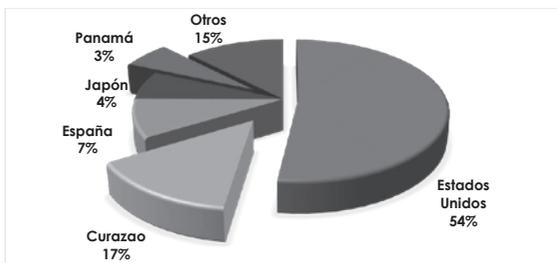
Dentro de la cadena productiva de la papa, encontramos que la fase más importante se encuentra en los insumos, mano de obra, producción primaria y el transporte, las demás relaciones y la comercialización, corresponden a eslabones donde la papa aumenta su valor para concluir en el consumidor

final, con una serie de sobrecostos que terminan afectando a las familias colombianas dependiendo del segmento del mercado.²

Hay que mencionar que la papa llega de manera directa a las plazas de mercado (15 %), supermercados (25%) y plantas para procesamiento industrial (5 %); Fedepapa indicó que los lugares donde más se vende es en Corabastos, en Bogotá; la Central Mayorista de Antioquia, en Medellín; Cavasa, en Cali, y la Central de Abastos, en Bucaramanga, diferenciándose el restante donde se estaría comercializando por intermediarios, que en diferentes ocasiones han especulado con los precios perjudicando a los consumidores del país.

Los colombianos son grandes consumidores de papa, según José Manuel García Páez Gerente General de la Federación Colombiana de Productores de Papa, Fedepapa, actualmente el consumo per cápita de papa en Colombia está en 61 kilogramos persona al año y la producción de papa en fresco está preparada para que en el mediano plazo se incremente a 90 o 100 kilogramos per cápita persona al año.

Por otra parte, las exportaciones del mismo modo sin fluctuantes, aclarando que para 2020 el 54% de las exportaciones que se realizaron fueron a: Estado Unidos, Curazao, España, Japón y Panamá de la siguiente manera:



²Fuente: DIAN-Cálculos Sistemas de Información y Estudios Económicos FEDEPAPA-FNFP

² Cadena de la papa. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2020

Igualmente, el comportamiento de las exportaciones ha sido fluctuante entre 2016 y 2020, para 2017 se lograron exportar cerca de 2.060 toneladas cifra que ha sido difícil mantener en los años siguientes como se puede ver contemplado en la siguiente tabla:

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES 2016- 2020

AÑO	CANTIDAD EXPORTADA (TON)		
	A OCTUBRE	VAR %	ACUMULADO AÑO
2016	1.041	-	1.195
2017	1.779	71%	2.060
2018	1.182	-34%	1.457
2019	1.393	18%	1.680
2020	1.370	-2%	1.370

³Fuente: DIAN-Cálculos Sistemas de Información y Estudios Económicos FEDEPAPA-FNFP

DURANTE LA PANDEMIA

Durante la pandemia, a las centrales mayoristas llegaba el 60% de la papa cultivada, donde se reportaron ventas de papa superior 34,8%; papa única 14,8% y el restante ha sido de papa criolla y diacol capiro. Durante la cosecha del primer semestre de 2020, se generaron alrededor de 13 millones de jornales y se encontraban cerca de 1,5 millones de toneladas de papa sin quien las consumiera, situación que provocó una caída promedio de al menos el 30% en los precios de las diferentes variedades que se producen en ocho departamentos, lo que implica las pérdidas de quienes tienen como sustento el cultivo de papa.

El año pasado no fue fácil para los papicultores colombianos. Las heladas, el fuerte verano y la crisis generada por las cuarentenas obligatorias para prevenir el Covid-19 afectaron significativamente los precios del tubérculo, generando que no se recuperara ni siquiera 30% de los costos de producción.³

³ El precio de la papa aún no se recupera tras la crisis que atravesó el sector en 2020. La Republica.

Germán Palacio, Gerente General de Fedepapa explicó que para agosto de 2021 "se está pagando entre 50% y 60% de los costos de producción, los cuales están en alrededor de \$700.000, es decir se está pagando de \$350.000 a \$400.000 la tonelada."⁴ Sumado a lo anterior, las importaciones de papa europea han venido creciendo a niveles del 30% o 40% anuales hasta el 2019. El año pasado ingresaron 58.000 toneladas, entre enero y marzo de 2020 crecieron 21%, pero por la llegada del Covid-19 se frenaron las importaciones, cayendo al 18% en junio 2020. Y en contra posición para julio de 2021 las importaciones de papa han aumentado, se registran cifras superiores a 29.000 toneladas, lo que representa un aumento del 50%.

Para 2020 hubo una reducción en el precio del bulto, de \$50.000 pesos a cerca de \$7.000 pesos, lo cual produjo pérdidas de aproximadamente \$500.000 millones de pesos⁵. Dejando como consecuencia a campesinos vendiendo bultos de papa en las carreteras nacionales. Las pérdidas asociadas a costos elevados en los insumos para producir, la mano de obra, el transporte y el detonante final, el precio⁶. Situación que para 2021, se redujeron cerca de 7.000 hectáreas de siembra en el territorio nacional.

Dentro de las múltiples problemáticas a las que se ve enfrentado el sector agrícola y específicamente el sector papero, se encuentra que no goza de un precio estable debido a la importación, pocas iniciativas de tecnificación y el bajo emprendimiento alrededor de la cosecha, la especulación de los precios en los centros de acopio y almacenamiento, haciéndose necesario plantear soluciones de distribución y comercialización.

En Colombia las cosechas en su mayoría, son realizadas por familias con muy poca tecnificación. La agricultura se ha venido realizando por generaciones y en consecuencia desde temprana edad se desarrolla la labor, sin acceder a la educación básica o superior, si bien se han implementado políticas y subsidios para el desarrollo del campo aun la brecha entre las zonas urbanas y las rurales es evidente. Por ejemplo en términos de pobreza multidimensional (IPM) se estima en 12,5 % para las cabeceras municipales y en 37,1 % para las zonas rurales, resaltando que este nivel de pobreza es

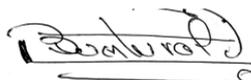
⁴ Los productores de papa, encartados con la cosecha, Portafolio.
⁵ Precios mayoristas de los alimentos en Bogotá. Agricultura y Ganadería
⁶ Las NO oportunidades: Las papas – ANEIA – Universidad de Los Andes. ANEIA – Universidad de Los Andes

casi tres veces el de las zonas urbanas, razón por la cual se agudiza el trabajo agrícola debido a la producción rudimentaria y con demasiados problemas fitosanitarios.⁷

Para concluir, es importante señalar que según lo establecido en la Ley 101 de 1993 se han fijado Fondos de Estabilización de precios del algodón, el café, el palmiste, el aceite de palma y actualmente se tramita un Proyecto de Ley con la finalidad de establecer el fondo de estabilización de la papa, buscando así, el beneficio de los productores agropecuarios del país.

3. IMPEDIMENTOS.

En virtud del artículo 286 de la ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la ley 2003 del 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés como lo desarrolla el artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara

⁷ ¿Por qué en Colombia las papas se están regalando o vendiendo a precios tan bajos? | DW | 09.11.2020. DW.COM. (2020).

CONTENIDO

Gaceta número 1642 - Miércoles, 17 de noviembre de 2021
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 365 de 2021 Cámara por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993.....	1
Proyecto de ley número 367 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre.	5
Proyecto de ley número 368 de 2021 Cámara por medio del cual se autoriza transmitir divulgación política o propaganda y publicidad política electoral a través del servicio de televisión y radiodifusión comunitaria.....	8
Proyecto de ley número 370 de 2021 Cámara, por medio de la cual se regula la sobreventa de tiquetes aéreos en Colombia, se fortalece la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.	10
Proyecto de ley número 371 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.	14
Proyecto de ley número 372 de 2021 Cámara, por medio de la cual se regula el servicio público de transporte individual en vehículo particular intermediado por plataformas digitales.....	19
Proyecto de ley número 373 de 2021 Cámara, por la cual se modifica el régimen de financiación de vivienda individual y familiar de largo plazo en lo relativo al pago de costos de avalúos técnicos y de estudio de títulos.	24
Proyecto de ley número 374 de 2021 Cámara, por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 38 de la ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario)....	27
Proyecto de ley número 375 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la Papa y se dictan otras disposiciones.....	30