



# 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 1887

Bogotá, D. C., viernes, 17 de diciembre de 2021

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 con el fin de fortalecer las facultades sancionatorias a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 210 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 142 DE 1994 CON EL FIN DE FORTALECER LAS FACULTADES SANCIONATORIAS A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS"

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**CONTENIDO**

- I. ANTECEDENTES
- II. OBJETO
- III. INTRODUCCION
- IV. MOTIVACION DEL PONENTE
- V. JUSTIFICACION DEL PROYECTO DE LEY
- VI. CONCEPTOS
- VII. IMPACTO FISCAL
- VIII. CONFLICTO DE INTERESES
- IX. PROPOSICIÓN

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Representantes me permito exponer los siguientes argumentos:

**I. ANTECEDENTES**

Este proyecto es de iniciativa Congressional, el cual, de conformidad a la ley Tercera de 1992, la competencia le correspondió a la Comisión Sexta Constitucional, la cual mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6-662/2021, designo como ponentes a los Honorables Representantes MILTON HUGO ANGULO VIVEROS, ADRIANA GOMEZ MILLAN, y AQUILEO MEDINA ARTEAGA, posteriormente, el Honorable Representante MILTON HUGO ANGULO VIVEROS renuncio a ser ponente del mismo proyecto, siendo designado como coordinador ponente mediante nota interna No. C.S.C.P. 3.6-699/2021 el suscrito Honorable Representante a la Cámara AQUILEO MEDINA ARTEAGA y adicionado el Honorable Representante ESTEBAN QUINTERO CARDONA como ponente, quien posteriormente renuncio a su designación como ponente por un posible conflicto de intereses; por lo anterior, los suscritos Representantes a la Cámara AQUILEO MEDINA ARTEAGA y ADRIANA GOMEZ MILLAN, de conformidad a la ley Tercera de 1992, procedemos a darle tramite de ponencia positiva al presente proyecto de Ley No. 210 de 2021 Cámara.

**II. OBJETO**

El objeto del presente Proyecto de Ley radica en la necesidad de fortalecer las facultades sancionatorias a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, previendo unas sanciones máximas en UVT's aplicables a personas naturales y jurídicas, así como fijando unos criterios de graduación de dichas sanciones.

Asimismo, busca actualizar algunas definiciones, reformar las medidas preventivas de las que dispone esta

Superintendencia para evitar una toma de posesión, y reformar la base gravable de las contribuciones de la Superintendencia y las Comisiones de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de Energía y Gas e incorporación del análisis costo beneficio para su cobro. Lo anterior, con el fin de apoyar a la Superintendencia en su deber de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y así propiciar la mejora de las condiciones de prestación del servicio para los usuarios.

**III. INTRODUCCIÓN**

Los servicios públicos domiciliarios ("SPD") han sido definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como "(...) aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas." (Negritas fuera del texto original).

En esa línea, el Alto Tribunal Constitucional ha reconocido que los SPD son materialmente servicios públicos esenciales<sup>1</sup>, pues permiten mejorar la calidad de vida y dignidad de las personas. Así mismo, por su naturaleza tiene un rol fundamental en el desarrollo de cualquier sociedad<sup>2</sup>. No en vano el artículo 4 de la Ley 142 de 1994 reconoció esta condición y los catalogó como esenciales. Se trata pues de servicios públicos con una estrecha relación con la finalidad social del Estado. En efecto, la Corte Constitucional afirmó que:

"Son los servicios públicos domiciliarios, entendidos como una especie del género servicio público, que pretende satisfacer las necesidades más básicas de los asociados, ocupando un alto nivel de importancia dentro de las tareas y objetivos que componen la gestión estatal, al punto de convertirse en una de sus razones fundamentales.

La idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc." (Negritas fuera del texto original)

Una de las características distintivas de los SPD es que tienen "una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente" (Negritas para resaltar)<sup>3</sup>. Así, por la especial relevancia que tienen los SPD con la finalidad social del Estado, la Constitución obliga al Estado a asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional<sup>4</sup>, bien sea directamente o a través de comunidades organizadas o particulares<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2013.

<sup>2</sup> Ver, entre otras, Corte Constitucional. Sentencia C-691 de 2008.

<sup>3</sup> Cfr. Sentencia C-263 de 2013.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-066 de 1997.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-353 de 2006.

<sup>6</sup> Ver: Inc. 1, Art. 365, Const. Pol.

<sup>7</sup> Ver: Inc. 2, Art. 365, Const. Pol.

<p>En virtud de la especial relevancia que tienen los SPD, la Constitución asignó en cabeza del presidente de la República funciones específicas para supervisar su prestación. Veamos:</p> <p>"Artículo 370. Corresponde al presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten".</p> <p>En desarrollo del anterior precepto constitucional, el artículo 75 de la Ley 142 de 1994 determinó que el presidente de la República ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de los SPD, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ("SSPD" o "Superservicios") y en especial del Superintendente y sus delegados.</p> <p>En consecuencia, el ejercicio de las funciones de supervisión por parte de la Superservicios es una manifestación del Estado Social de Derecho y de la necesaria intervención en la economía. Estas acciones deben "dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales."<sup>9</sup> (Negrilla fuera del texto original).</p> <p>No puede perderse de vista que los SPD, al ser de carácter esencial, son el punto de partida para contrarrestar las desigualdades sociales por lo que resulta indispensable su salvaguarda para evitar afectaciones a la población en general. En efecto, el alto tribunal constitucional ha manifestado que "un servicio público es esencial cuando 'las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales'"<sup>9</sup>.</p> <p>Así pues, para cumplir con los objetivos constitucionales de protección a los usuarios, para garantizar que los SPD se presten en condiciones de calidad, continuidad y eficiencia y, para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, la Ley 142 estableció las facultades e instrumentos precisos con que cuenta la SSPD para lograr estos propósitos.</p> <p><b>IV. MOTIVACION DE LOS PONENTES</b></p> <p>El Estado debe promover el cumplimiento efectivo de todos sus fines esenciales dentro de los cuales está la eficaz continua y adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, por este motivo se han designado entidad sobre las cuales recae la responsabilidad de vigilar y supervisar a las empresas que prestan los mismos, las cuales son usadas como instrumentos para la consecución de estos fines.</p> <p>Los servicios públicos domiciliarios han sido catalogados como derechos fundamentales debido a su esencialidad, por ser medios para poder satisfacer las necesidades básicas e inherentes de la dignidad humana, y se han categorizado</p> <p><sup>9</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-747 del 2 de diciembre de 1998.  <sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-691 del 9 de julio de 2008.</p>	<p>a tal punto, en donde se catalogan según la calidad del servicio que prestan estas empresas para ofrecer una calidad de vida mas alta como plus de oferta en distintos municipios.</p> <p>La prestación de los servicios públicos domiciliarios son derechos subjetivos de los ciudadanos del territorio nacional, de lo cual la jurisprudencia se ha encargado de desarrollar un amplio esquema jurídico para blindar la esfera constitucional de los habitantes a tal punto de indicar que a ninguna persona se le puede negar el derecho a disfrutar de los servicios públicos a cambio de una prestación económica, así mismo se han desarrollado líneas normativas para subsidiar a los hogares con menos recursos para el goce y disfrute de los mismos.</p> <p>De tal forma, los servicios públicos domiciliarios deben tener una especial atención por parte del estado y las entidades que éste ha designado para la vigilancia de los mismos, teniendo en cuenta que es una magna responsabilidad, pues todos los habitantes de Colombia usan algún tipo de servicio público domiciliario, lo que genera una esfera muy amplia a controlar, siendo necesario que se doten por la vía legal de todas las funciones e instrumentos necesarios para que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios puedan velar por las garantías de todos los colombianos a sabiendas que la superservicios se ha caracterizado por ser el ente de control al cual acuden los peticionarios y quejosos para el respeto de sus derechos como contratantes y consumidores de los servicios públicos.</p> <p><b>V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Para cumplir con los objetivos constitucionales de protección a los usuarios, para garantizar que los SPD se presten en condiciones de calidad, continuidad y eficiencia y, para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, la Ley 142 estableció las facultades e instrumentos precisos con que cuenta la SSPD para lograr estos propósitos.</p> <p>Sin embargo, la realidad a la que se enfrenta la Superservicios es que estas facultades y medidas resultan insuficientes para afrontar las dificultades que se presentan a la hora de ejercer la supervisión sobre los SPD y los prestadores. En efecto, las medidas preventivas autorizadas por el artículo 58 son restringidas y no ofrecen soluciones concretas a la infinidad de problemas que muchas veces aquejan a los distintos prestadores.</p> <p>Así pues, es necesario dotar a la Superservicios de instrumentos de supervisión adicionales que faciliten las acciones de inspección, vigilancia y control en los SPD con el objetivo último de preservar los derechos de los usuarios y garantizar la continuidad en la prestación del servicio – lo que al final representa una mejora en la calidad de vida de las personas –.</p> <p>Por esa razón, se propone el presente proyecto de ley que pretende fortalecer los instrumentos de supervisión con que cuenta actualmente la Superservicios con miras a lograr una acción más efectiva en la protección al usuario y la garantía en la prestación del SPD.</p> <p>De manera particular, el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 contempla algunas de las sanciones que impone la Superservicios. No obstante, éstas solo se imparten una vez se constata el incumplimiento del régimen de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Así las cosas, este artículo tiene por objeto dotar a la Superservicios con mayores herramientas de prevención para evitar las afectaciones a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y proteger los derechos de los usuarios. En ese sentido, se pretende ampliar el catálogo de facultades de las que puede disponer la SSPD para evitar la toma de posesión y, eventualmente, la imposición de sanciones.</p> <p>En este orden de ideas, el proyecto de ley propuesto, adecúa el numeral 81.2 de la Ley 142de 1994. A diferencia</p>
<p>de lo que sucede con la modificación introducida en la Ley 1955 de 2019<sup>10</sup>, aquí los valores están expresados en unidades de valor tributario de tal manera que las sanciones solo se actualicen con la inflación y no con factores ajenos a estas como la productividad.</p> <p>El parágrafo primero permite que como consecuencia de un proceso sancionatorio la SSPD pueda ordenar la devolución a los usuarios lo que se ajusta. Finalmente, resulta relevante establecer que la sanción no excluye la posibilidad que el prestador sea obligado a restituir a los usuarios los beneficios que obtuvo por la conducta sancionada.</p> <p>Además, crea nuevas sanciones. En efecto, la información es un insumo relevante para el ejercicio de las funciones de supervisión. No contar con ella en los términos adecuados o cuando la Superservicios la solicite puede afectar no solo la prestación del servicio sino también el derecho de los usuarios. Por lo tanto, este artículo le da a la Superservicios la posibilidad de imponer multas sucesivas por el no suministro de información. Ahora bien, como no entregar la información se puede determinar de manera rápida, también se crea un procedimiento expés para lograr sancionar un incumplimiento objetivo de la manera más pronta posible y lograr así la disuasión al infractor. Es importante manifestar que obtener la información es lo más relevante para la SSPD, pero que, si bien se establece un procedimiento rápido, se otorgan y respetan todas las garantías del debido proceso. Además, esta misma facultad se extiende a las Comisiones de Regulación, quienes también requieren la información por parte de los prestadores y muchas veces éstos se niegan a entregarla.</p> <p>También se establecen los criterios de dosificación de las multas previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994. A diferencia de lo que sucede con ella en la Ley 1955 de 2019, la propuesta tiene por objeto clasificar las infracciones y las sanciones aplicables. Esta modificación es una mayor garantía para los prestadores teniendo en cuenta el aumento en el valor de las multas. Es importante tener en cuenta que los criterios de dosificación ya existen hoy en la ley, pero se incluyen algunos adicionales que se ajustan a la realidad de los prestadores de SPD y de la prestación en sí misma.</p> <p>En cuanto a la pretensión de reforma incorporada en el artículo 4, debe decirse que la modificación de estos numerales, parte del hecho de que la cadena de valor de los servicios de energía eléctrica y de gas combustible ha cambiado mucho en los últimos 27 años. En efecto, actividades que antes no existían como el almacenamiento de energía, ahora están ganando gran relevancia. Igual sucede con la posibilidad de agregar demanda y oferta de energía. En este sentido, las modificaciones que se proponen buscan que esas actividades que inciden en la cadena de valor de la prestación del servicio, también estén sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios. Igual sucede con el servicio de gas combustible. Mención especial merece el tratamiento aplicable al gestor del mercado del gas. Con el fin de no hacerlo sujeto a todas las reglas previstas en la Ley 142 de 1994, toda vez que no presta el servicio público de gas combustible, se propone someterlo a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios sin que necesariamente se interprete que el servicio o la actividad que desarrolla es un servicio público domiciliario propiamente dicho.</p> <p>En cuanto a los artículos 5 y 6 del proyecto, la Superservicios<sup>11</sup> ha identificado que las herramientas de las que dispone para intervenir en la conducta de los agentes no necesariamente son las más adecuadas. Esta situación</p> <p><sup>10</sup> El artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) el cual aumentaba las sanciones fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional al considerar que se vulneró el principio de unidad de materia, lo cual también impone la necesidad de una nueva ley cuya finalidad sea la regulación de las multas, que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios pueda imponer a los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios. De esta forma, el núcleo temático de la ley será la regulación total de la facultad de imposición de multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a los prestadores de servicios públicos domiciliarios y la graduación de estas. De esta forma, se dará el trámite necesario para adoptar una norma de vocación permanente.  <sup>11</sup> Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2021). Radicado No.: 20211002942171.</p>	<p>deriva en circunstancias en las que la Superservicios identifica situaciones críticas, pero no puede tomar medidas adecuadas para corregir la conducta de los agentes para evitar la toma de posesión. En este sentido, las medidas que se proponen se refieren a medidas correctivas que la SSPD puede adoptar sobre los prestadores para evitar la toma de posesión o la imposición de una multa.</p> <p>En esa línea, el artículo 5 incorpora al régimen de los servicios públicos domiciliarios las siguientes instituciones de salvamento del régimen del sistema financiero:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración fiduciaria (Num.3, Art.113, EOSF). En ocasiones los prestadores de servicios públicos domiciliarios no tienen la idoneidad técnica para desarrollar su actividad o parte de ella. En desarrollo de esta medida, la Superservicios puede ordenar que parte de la actividad del prestador sea ejecutado como parte de un contrato de fiducia con fines de administración.</li> <li>2. Cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos y enajenación de establecimientos a otra institución (Num.4, Art.113, EOSF). Esta medida busca que el prestador de servicios públicos esté obligado a enajenar parte de sus activos o alguno de sus establecimientos de comercio. Es importante tener presente que los ingresos provenientes de esta operación pertenecen en su totalidad al prestador enajenante.</li> <li>3. Programa de recuperación (Num.6, Art.113, EOSF). A diferencia de lo que sucede con las otras medidas, en ésta es el prestador quien debe proponer a la Superservicios y adoptar las medidas para superar las circunstancias que la llevaron a estar incurso en una causal de toma de posesión.</li> <li>4. Programa de desmonte progresivo (Num.12, Art.113, EOSF). Los prestadores pueden desarrollar actividades diferentes a un servicio público domiciliario o una de sus actividades complementarias. En ocasiones, esas otras actividades pueden entorpecer o poner en riesgo la prestación del servicio o la actividad complementaria. En este escenario, el prestador deberá someter a aprobación de la Superservicios un programa cuya finalidad es el desmonte progresivo de las operaciones ajenas a los servicios públicos domiciliarios o las actividades complementarias a estos. Esta medida garantiza que el SPD no se vea afectado por una operación distinta que puede estar consumiendo recursos valiosos que serían útiles para financiar la operación de los SPD.</li> <li>5. Provisión para el pago de pasivos laborales (Num.13, Art.113, EOSF). Esta medida es complementaria a las de cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos y enajenación de establecimientos y de desmonte progresivo. Así, de los ingresos provenientes de esas medidas, el prestador debe constituir una provisión para el pago de acreencias laborales a su cargo. Esta medida evita que los prestadores adquieran un pasivo laboral desmedido que genere un importante impacto en la operación. Además, con esta medida se garantiza que los trabajadores de los prestadores tendrán alguna protección de sus derechos pues se garantizaría que existiera plata para pagar las acreencias en caso de una futura liquidación.</li> </ol> <p>Adicionalmente, en el segundo inciso del artículo propuesto se amplían las circunstancias de hecho que dan lugar a la adopción de cualquiera de las medidas administrativas recién explicadas. En este sentido se hace una referencia a ciertos literales del numeral 1 del artículo 114 del EOSF. Esa incorporación se hace a aquellos que pueden predicarse de un prestador de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>En la misma línea se refuerza la referencia a los artículos 115, 116 y 117 del EOSF y su aplicación a la toma de posesión por parte de la Superservicios a un prestador de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>El Parágrafo 1 establece la obligación en cabeza del Gobierno Nacional de reglamentar la forma en la que las instituciones de salvamento del sector financiero resultan aplicables al régimen de los servicios públicos</p>

domiciliarios. Ahora bien, es importante tener presente que la aplicación de estas nuevas reglas por parte de la Superservicios no se encuentra condicionada a esa reglamentación. Por lo anterior, para la aplicación de cualquiera de estas medidas debe tomarse en consideración la naturaleza y actividades desarrolladas por los prestadores de servicios públicos.

Finalmente, es importante manifestar que, de manera expresa se indica que estos nuevos instrumentos no derogan los existentes en los artículos 58 y 59 de la Ley 142 de 1994 sino que, por el contrario, complementan estas disposiciones de cara a fortalecer la actividad de supervisión de la Superservicios.

Por otro lado, el artículo 6, el cual busca modificar el artículo 58 de la Ley 142 de 1994, tiene el objetivo de ampliar las medidas administrativas a disposición de la SSPD, para evitar tomar en posesión a los prestadores. Actualmente, el artículo solo contempla la posibilidad de que la Superservicios remueva a los gerentes o miembros de juntas directivas de un prestador. Esta medida, como se dijo anteriormente, resulta insuficiente para el completo ejercicio de la supervisión pues no otorga herramientas que puedan conjurar los diferentes problemas a los que se enfrenta un prestador que van más allá de una mala o deficiente administración.

En ese sentido, la modificación establece medidas cuyo objetivo es evitar la toma de posesión, con el objetivo de lograr la garantía en la prestación de los servicios, que es lo fundamental y a lo que está llamada la Superservicios. Estas son medidas administrativas por lo que pueden ser adoptadas en cualquier momento, como un acto de la administración, cuando la Superservicios advierta que:

1. Los prestadores incumplan de manera reiterada los índices de eficiencia, los indicadores de gestión o las normas técnicas y de calidad a las que deben sujetarse; o
2. La viabilidad financiera de los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentra en alto riesgo de acuerdo con los criterios que para el efecto fije la Superservicios; o
3. Se presente un incumplimiento regulatorio que pueda afectar de manera grave la continuidad y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; o
4. Se presente una indebida aplicación de la metodología tarifaria.

En caso de que se presente una causal de toma de posesión o que la Superservicios advierta alguna de las situaciones recién descritas, podrá adoptar cualquiera de las siguientes medidas:

a. **Régimen de vigilancia especial.** Esta es una medida relevante pues en virtud de ella la Superservicios podrá impartir las órdenes administrativas necesarias al prestador para subsanar cualquiera de las circunstancias que dieron lugar a su imposición. El artículo prevé un listado enunciativo de las medidas que puede imponer la Superservicios. Por ejemplo, aplicar las medidas cautelares previstas en el Código General del Proceso, limitar la distribución de utilidades o excedentes y ordenar la capitalización o fortalecimiento patrimonial del prestador. Este catálogo innominado permite que la SSPD adopte la medida administrativa que resulte más relevante para conjurar la situación que afecta al prestador. Un ejemplo que la Superservicios podría aplicar en desarrollo de un régimen de vigilancia especial es ordenarle al prestador la adopción de un régimen tarifario especial siguiendo la metodología fijada por las Comisiones de Regulación y la información de que disponga la Superservicios.

b. La separación temporal o permanente de representantes legales, administradores y miembros de juntas directivas, pudiendo nombrar su reemplazo, que podrá ser una persona jurídica. Esta medida es similar a la actualmente existente. Sin embargo, no se limita a la separación del gerente o la junta directiva, sino que lo

amplia al concepto de administradores. Esta ampliación resulta relevante pues permite aplicar la medida, por ejemplo, al factor o a los consejos directivos. La otra modificación pretende que la Superservicios pueda nombrar el reemplazo correspondiente conforme al procedimiento que establezca el Gobierno Nacional. Esta facultad de nombramiento permitiría que se escogiera a una persona con idoneidad para adelantar las labores, siempre bajo esquemas de pluralidad y con requisitos específicos lo que garantiza la imparcialidad y transparencia. Así, esta medida está condicionada a la existencia de ese procedimiento.

c. La implementación de un esquema de operación transitorio. En ocasiones los municipios, en su condición de garantes del servicio, celebran contratos con personas especializadas para lograr la prestación de uno o varios servicios públicos domiciliarios mediante el proceso competitivo previsto en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994. Sin embargo, cuando estos contratos finalizan, en ocasiones la transición se hace de manera desorganizada o, el nuevo operador no cuenta con la experiencia técnica o la suficiencia financiera para cumplir con sus obligaciones. En este sentido, la medida de implementación de un esquema de operación transitorio permite a la Superservicios seguir de cerca la culminación del contrato y la transición adecuada para garantizar la continuidad del servicio en condiciones de calidad. En caso de que la SSPD advierta que el prestador entrante no cuenta con la experiencia técnica ni la suficiencia financiera se propone que la SSPD pueda ordenar la prórroga del contrato por una sola vez, por un tiempo máximo de un (1) año, en las mismas condiciones que venía siendo ejecutado. Durante este tiempo, el municipio prestador tendrá la oportunidad de organizar mejor la transición entre uno y otro operador.

Adicionalmente, el artículo propuesto incorpora 6 párrafos. El primero recalca la idea avalada por el Consejo de Estado de la adopción de las medidas preventivas descritas no implica que la Superservicios administre al prestador o que renuncie al ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. El segundo párrafo precisa que las medidas preventivas no son sanciones, sino que hacen parte del catálogo de actuaciones administrativas, de tal forma que su adopción no impide a la Superservicios imponer sanciones por los mismos hechos. El tercer párrafo prevé que las decisiones relacionadas con las medidas preventivas se deben notificar al representante legal, con el objetivo de garantizar el debido proceso y la protección de los derechos de los prestadores posiblemente afectados. Así mismo, se establece que el único recurso procedente es el de reposición y que este se concede en el efecto devolutivo. Esta limitación a los efectos del recurso busca que el prestador cumpla la medida preventiva con el objetivo de garantizar la prestación. El cuarto párrafo autoriza al Fondo Empresarial para que apoye financieramente la adopción de las medidas preventivas. Esta autorización es importante pues, en la medida que se logra apoyar una medida administrativa de este tipo, se reducen las posibilidades de una toma de posesión y, por lo tanto, la necesidad de intervención del propio Fondo Empresarial. El quinto párrafo condiciona la adopción de cualquiera de estas medidas al concepto previo de la comisión de regulación correspondiente. El sexto párrafo precisa que no es necesaria la toma de estas medidas para eventualmente tomar posesión de un prestador siempre que se reúnan las causales previstas en la ley.

En lo que respecta a los artículos 7 y 8 del presente proyecto de ley, vale decir que tienen por objeto facilitar la gestión de las contribuciones especiales a favor de la Superservicios y las comisiones de regulación. En este orden de ideas, el artículo 7 propone la implementación del análisis costo beneficio en relación con las contribuciones especiales en desarrollo del principio de eficiencia en materia tributaria. Así, en caso de que la contribución a cargo del contribuyente sea igual o inferior a 15UVT, la Superservicios y las comisiones de regulación se abstendrán de hacer el cobro correspondiente pues el costo de hacerlo es superior al recaudo esperado. Esta regla también desarrolla el principio de progresividad en la medida en que los prestadores más pequeños no estarán sometidos a estas contribuciones especiales.

El artículo 8 modifica la base gravable de las contribuciones especiales; pasa de ser los gastos de funcionamiento asociados a la prestación del servicio a los ingresos brutos derivados de la prestación del servicio. Esta modificación es de la mayor importancia pues la identificación y definición de lo que es un gasto de funcionamiento asociado a

la prestación del servicio es un asunto muy complejo que deriva en una alta litigiosidad entre los prestadores y los sujetos activos. Debe tenerse en cuenta que este cambio en la base gravable no necesariamente se traduce en un aumento en la carga de los prestadores puesto que el recaudo de las contribuciones corresponde exactamente al presupuesto de cada una de las entidades. En este sentido, la modificación sí puede generar una redistribución de la carga entre los prestadores existentes. Sin embargo, es necesario tener presente que unos altos ingresos derivados de la prestación del servicio público generalmente implican altos gastos de funcionamiento. Así las cosas, al aclarar la base gravable como se propone, la idea es poder disminuir la litigiosidad asociada a las contribuciones especiales de tal manera que el regulador y al supervisor enfocar mejor sus esfuerzos, hacer uso más eficiente de los recursos escasos de los que disponen y responder mejor a los retos que impone el proceso de transición energética.

Por su parte, la inclusión del artículo 9 se estima necesaria por la razón que se sigue, es de la esencia del contrato de servicios públicos, de acuerdo con el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, que "el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos al contrato de servicios públicos." El recurso, es entendido como "un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato." Ahora bien, el usuario tiene derecho al recurso de apelación ante la Superservicios para que ésta revise las decisiones empresariales en el sentido de confirmarlas o modificarlas total o parcialmente (cfr. Art. 154, Ley 142 de 1994).

En este contexto, la Superservicios ha identificado casos en los que los prestadores demoran el envío de los expedientes a la Superservicios para que esta última pueda resolver el recurso de apelación. Este proceder va en desmedro de los derechos de los usuarios por lo que se propone agregar un párrafo al artículo 154 de la Ley 142 de 1994 con el fin de que, pasados 10 días calendario de la notificación al usuario de la decisión empresarial, el prestador remita el expediente a la Superservicios para resolver el recurso de apelación.

Por último, en lo atinente a la vigencia y derogatorias, se propone contemplar un régimen de transición para el cambio de la base gravable de las contribuciones. En efecto, la idea es que la modificación de la base gravable empiece a regir en el año 2023. Por este motivo es necesario que la base gravable actual continúe rigiendo por 2021 y 2022.

## MARCO NORMATIVO

### PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA.

A lo largo de los años, la jurisprudencia constitucional ha explicado que para el ejercicio de la potestad sancionatoria se requiere: "(i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, - sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatoria-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso."<sup>12</sup> (Subrayado propio).

<sup>12</sup> Ver: Sentencia C-860 de 2006 y C-413 de 2015.

Adentrando un poco más en el principio de proporcionalidad en materia de derecho administrativo sancionador, se puede encontrar que dicho principio supone la exigencia en virtud de la cual "la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública."<sup>13</sup>

Por otra parte, también se ha reconocido en la jurisprudencia constitucional, que ello supone que "[r]especto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad".<sup>14</sup>

Ahora bien, como dicho principio debe observarse en materia administrativa sancionadora, es menester resaltar que dicho principio puede verse íntimamente relacionado con el principio de reserva de ley derivado del artículo 150 de la Constitución.

Con respecto al principio de reserva de ley, es importante señalar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que ello supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República, razón por la cual, se ha concluido que "[a] legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición."

Así pues, teniendo en cuenta que las sanciones en materia administrativa están sometidas a reserva de ley de manera general, y que por lo tanto la determinación de la sanción concierne a la función exclusiva del Congreso, es dable concluir que el principio de proporcionalidad es un principio que debe ser vigilado por el Congreso en el momento de establecer las sanciones respectivas a los hechos generadores o supuestos de hecho consagrados en la norma.

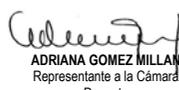
Por lo tanto, corresponde al Congreso crear una multa en materia de servicios públicos domiciliarios que sea proporcional a los incumplimientos que puedan darse por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. Esto es, una sanción que no resulte excesiva en rigidez ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad.

## VI. CONCEPTOS

Previo solicitud, mediante oficios radicados ante distintas entidades que se relacionan con el tema de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, se solicitó emitir concepto a consideración del presente proyecto de ley, recibiendo respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mediante oficio No. 20211005651541 del 29 de noviembre de 2021, y respuesta de la ASOCIACION NACIONAL DE EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS Y COMUNICACIONES "ANDESCO" con oficio fechado de noviembre de 2021, de donde se pueden sustraer los siguientes argumentos

<sup>13</sup> Sentencia C-125 de 2003.

<sup>14</sup> Ibid.

<p>- <b>SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS</b></p> <p><i>"Teniendo en cuenta el texto enviado para comentarios, estimamos de gran utilidad los artículos propuestos. Consideramos que estos serán indispensables para fortalecer la institucionalidad de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y contribuirán al ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y propiciará la mejora de las condiciones de prestación del servicio para los usuarios.</i></p> <p><i>Con base en lo anterior, estamos de acuerdo con el texto propuesto y no tenemos comentarios sobre el particular.</i></p> <p><i>Finalmente, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios agradece nuevamente la presentación de este proyecto de ley y, en caso de requerirlo, resolverá cualquier inquietud adicional que requiera sobre el particular."</i></p> <p>- <b>ANDESCO</b></p> <p><i>"En la exposición de motivos del Proyecto de Ley 210 – 2021 C se menciona que las facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos – SSPD son insuficientes para afrontar dificultades en la supervisión de los servicios públicos y que se hace necesario dotar a dicha entidad de vigilancia y control de instrumentos adicionales que faciliten acciones de vigilancia y control para preservar derechos de los usuarios y garantizar la continuidad en la prestación del servicio.</i></p> <p><i>En tal sentido, debe señalarse que ha sido precisamente la solidez y compromiso demostrado por las empresas de servicios públicos durante la pandemia lo que permitió que se continuaran prestando con calidad los servicios públicos domiciliarios en medio de lo que el presidente de la República denominó como "el mayor desafío de la humanidad en los tiempos recientes".</i></p> <p><i>Es por ello que no se entiende por qué se presenta un Proyecto de Ley que tiene como supuesto un contexto de crisis en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, cuando lo que precisamente ha demostrado la pandemia es que se tienen empresas de servicios públicos sólidas y orientadas a cumplir con su principal obligación de prestar dichos servicios esenciales con continuidad y calidad y que si no fuera por esas empresas, no sería posible llevar a cabo con éxito el proceso de reactivación económica.</i></p> <p><i>Teniendo claro lo anterior, también se evidencia que en la justificación de los ajustes normativos a ser realizados con el Proyecto de Ley se menciona la modificación de disposiciones legales que fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional. Es así que el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-030 de 2021.</i></p> <p><i>Si bien en el Proyecto de Ley se hace referencia somera a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 19 de la Ley 1955 de 2019, lo cierto es que el mismo se estructuró bajo el supuesto de modificar el artículo que fue declarado inexequible y no se incluye ningún análisis de fondo sobre los efectos de la inexequibilidad (reviviscencia del artículo 81 original de la Ley 142 de 1994, entre otros aspectos).</i></p> <p><i>Este aspecto es de vital importancia, siendo que las normas de carácter sancionatorio requieren estar lo suficientemente soportadas. Por otra parte, con el Proyecto de Ley se pretende también que mecanismos propios del régimen financiero, como lo son las instituciones de salvamento y protección a la confianza pública previstas en los numerales 3, 4, 6, 12 y 123 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y que regulan la relación entre las entidades financieras y los ahorradores, puedan ser utilizados por la Superintendencia de Servicios Públicos.</i></p>	<p><i>Con lo anterior se desconoce que la naturaleza de los servicios públicos domiciliarios es muy diferente a la de los servicios financieros y que la lógica de la relación entre las empresas de servicios públicos y sus usuarios es muy diferente a la existente entre las entidades financieras y sus clientes (ahorradores).</i></p> <p><i>De igual manera, en el Proyecto de Ley se le otorga un amplio margen de discrecionalidad a la Superintendencia de Servicios Públicos para adoptar las medidas de resolución y salvamento y las medidas administrativas para evitar la toma de posesión, lo que resulta vulneratorio del principio de legalidad y afecta gravemente el debido proceso al que tienen derecho las empresas de servicios públicos."</i></p> <p>- <b>CONCLUSIONES</b></p> <p>En razón a las anteriores respuestas y comentarios, se decide acoger el concepto positivo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, pues se trata de la entidad directamente relacionada, beneficiada y afectada por la propuesta legislativa que se presenta, indicando los mismos que este proyecto los beneficia, es concordante con sus funciones y propósitos constitucionales.</p> <p>No se está de acuerdo con los argumentos expuestos por ANDESCO, como quiera que la realidad supera estos argumentos, si bien es cierto, algunas empresas de servicios públicos domiciliarios prestaron de manera adecuada sus servicios en la época de pandemia, esta estadística no es absoluta, pues el usuario final es quien puede dar un diagnóstico y atestiguar de manera directa la calidad de estos, de esta manera la estadística de satisfacción de la prestación de los servicios públicos arroja resultados negativos, las quejas aumentan con el paso del tiempo, en especial con la mala prestación, la intermitencia de los servicios y los altos costos.</p> <p><b>VII. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003 <i>"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"</i>, la iniciativa legislativa no ordena gasto por lo cual no genera impactos fiscal, ni otorga beneficios tributarios en el marco fiscal de mediano plazo para la Nación ni para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el entendido que, conforme al análisis efectuado al interior de la iniciativa legislativa, no se están generando nuevos cargos o dependencias de las ya existentes, con el fin de dar atención o desarrollo de la presente propuesta normativa, por lo tanto su costo se refleja en ceros.</p> <p><b>VIII. CONFLICTO DE INTERESES</b></p> <p><i>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:</i></p> <p><i>"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</i></p>
<p><i>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</i></p> <p>a) <i>Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</i></p> <p>b) <i>Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p> <p>c) <i>Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"</i></p> <p><i>Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</i></p> <p><i>"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</i></p> <p><i>Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría suscitar conflictos de interés cuando quiera que el pariente del congresista -dentro de los grados de ley- forme parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o tenga alguna participación o interés particular actual y directo relacionado con empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.</i></p> <p><i>Es menester precisar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.</i></p>	<p><b>IX. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Bajo las consideraciones antes descritas, los suscritos Representantes a la Cámara designados como ponentes, rendimos ponencia positiva para primer debate al <b>PROYECTO DE LEY NO. 210 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 142 DE 1994 CON EL FIN DE FORTALECER LAS FACULTADES SANCIONATORIAS A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS"</b>, y solicitamos a la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar PRIMER debate a la presente iniciativa, con el texto propuesto que se anexa.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="text-align: right;">  <p><b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p>  <p><b>ADRIANA GOMEZ MILLAN</b> Representante a la Cámara Ponente</p> </div>

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 210 DE 2021 CÁMARA</b>  <b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 142 DE 1994 CON EL FIN DE FORTALECER LAS FACULTADES SANCIONATORIAS A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS"</b></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente Ley busca fortalecer las facultades sancionatorias a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, previendo unas sanciones máximas en UVT's aplicables a personas naturales y jurídicas, así como fijando unos criterios de graduación de dichas sanciones. Asimismo, busca actualizar algunas definiciones, reformar las medidas preventivas de las que dispone esta Superintendencia para evitar una toma de posesión, y reformar la base gravable de las contribuciones de la Superintendencia y las Comisiones de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de Energía y Gas e incorporación del análisis costo beneficio para su cobro. Lo anterior, con el fin de apoyar a la Superintendencia en su deber de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y así propiciar la mejora de las condiciones de prestación del servicio para los usuarios.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Modifíquese el numeral 81.2; adiciónese el numeral 81.8; y adiciónense los siguientes dos párrafos al artículo 81 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:</p> <p><b>"81.2. Multas:</b></p> <p>a. A los prestadores de servicios públicos domiciliarios desde veinticinco (25) unidades de valor tributario hasta dos millones quinientos mil (2.500.000) unidades de valor tributario vigentes al momento de la imposición de la sanción. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por ese mismo número de años.</p> <p>b. A las personas naturales que colaboren, faciliten, autoricen, ejecuten o toleren conductas violatorias del régimen de los servicios públicos domiciliarios desde veinticinco (25) unidades de valor tributario hasta treinta y dos mil quinientas unidades de valor tributario (32.500) vigentes al momento de la imposición de la sanción". (...)</p> <p>"81.8. Sanciones por la renuencia a suministrar información. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá imponer multas, sucesivas o no, hasta por un monto equivalente a (25) unidades de valor tributario por cada día calendario de incumplimiento, a los prestadores, auditores externos de gestión y resultados, representantes legales de prestadores, cuando desatiendan los requerimientos de información en los términos referidos por la entidad, no cumplan con el reporte de la información al SUI, se rehúsen a presentar los informes o documentos, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a los funcionarios competentes, o remitan la información en forma incompleta o falsa, o cuando impidan o dificulten mediante acción u omisión la práctica de visitas, inspecciones y pruebas. En cualquier caso, las multas no podrán exceder de veinticinco mil (25.000) unidades de valor tributario, por año. Para la imposición de estas multas se seguirán las siguientes reglas:</p> <p>a. La imposición de las multas procederá una vez constatado el incumplimiento en el Sistema Único de</p>	<p>Información, o cuando se desatiendan las solicitudes o requerimientos en la forma y términos que exija la Superintendencia, o mediante la prueba de la imposibilidad de efectuar la práctica de pruebas, visitas o inspecciones, por hechos atribuibles a los sujetos mencionados en el inciso anterior.</p> <p>b. Las multas que se impongan estarán destinadas al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Las multas que se impongan en relación con los cargues de información financiera, estarán destinadas a la recuperación del presupuesto otorgado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para la vigencia correspondiente.</p> <p>c. Los administradores responderán solidaria e ilimitadamente por los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros. No estarán sujetos a dicha responsabilidad, quienes no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten.</p> <p>d. La imposición de la multa aquí prevista no exime a la entidad vigilada de suministrarla información solicitada o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.</p> <p>e. La imposición de la multa aquí prevista corresponde a un procedimiento sancionatorio especial por lo que debe aplicarse de forma preferente frente a las normas establecidas en la Ley 1437 de 2011, salvo en aquellos aspectos no regulados.</p> <p>f. Las Comisiones de Regulación podrán imponer las multas de que trata este numeral en los mismos términos que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La imposición de la sanción no excluye la posibilidad de que el prestador sancionado sea obligado, en el mismo proceso o uno separado, a restituir a los usuarios los beneficios que obtuvo derivados de la conducta sancionada. La forma de restitución será determinada por la Superintendencia en el mismo acto, para lo cual podrá solicitar concepto a la respectiva Comisión de Regulación sobre la forma en la que debe hacerse la restitución a los usuarios o al mercado cuando no sea posible identificar a los usuarios afectados por la conducta sancionada del prestador.</p> <p>En caso de que la restitución corresponda a valores por concepto de subsidios se dará aplicación a lo dispuesto en literal b del numeral 31 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el término del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 será de cinco (5) años".</p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> Modifíquese el artículo 82 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así: "ARTÍCULO 82. IMPOSICIÓN DE MULTAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. La aplicación de las multas a las que hace referencia el numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, se regirá por las siguientes reglas:</p> <p>1. Clasificación de las conductas sancionables con multa. Las conductas sancionables con multa por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios son:</p> <p>a. Conductas u omisiones relacionadas con la falta de respuesta y la respuesta incompleta o insuficiente a peticiones, quejas y recursos interpuestos por los usuarios de servicios públicos frente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios en los términos de la ley. Estas conductas u omisiones serán sancionadas con</p>
<p>multa hasta de dos mil quinientos (2,500) unidades de valor tributario (UVT).</p> <p>b. Conductas u omisiones que derivan en la violación del régimen de los servicios públicos domiciliarios que no implican una falla en la prestación del servicio público domiciliario. Estas conductas u omisiones serán sancionables con multa hasta de doscientos cincuenta mil (250,000) unidades de valor tributario(UVT).</p> <p>c. Conductas u omisiones que derivan en la violación del régimen de los servicios públicos domiciliarios que implican una falla en la prestación del servicio público domiciliario. Estas conductas u omisiones serán sancionables con multa hasta de dos millones quinientos mil (2,500,000) unidades de valor tributario(UVT).</p> <p>2. Criterios de dosificación de las multas. Al imponer las multas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá tener en cuenta, cuando resultaren aplicables, los siguientes criterios:</p> <p>a. La antijuridicidad material de la conducta u omisión.</p> <p>b. El Impacto de la conducta u omisión en la prestación del servicio público domiciliario en términos de continuidad, calidad y/o eficiencia económica.</p> <p>c. El número de suscriptores o usuarios afectados o potencialmente afectados por la conducta u omisión.</p> <p>d. La duración de la afectación en la prestación del servicio público domiciliario.</p> <p>e. El impacto en el recaudo de los tributos a favor de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o los patrimonios autónomos que haya constituido.</p> <p>f. Los previstos en los numerales 3, 7 y 8 del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La referencia a las unidades de valor tributario para la imposición de la sanción será la correspondiente a la fecha de culminación de la actuación administrativa sancionatoria".</p> <p><b>ARTÍCULO 4. Modifíquese los numerales 14.25 y 14.28 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:</b></p> <p>"14.25. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, comercialización, transformación, interconexión, transmisión y almacenamiento, así como a las actividades de gestión de información, agregación de oferta y demanda, administración de sistemas transaccionales y coordinación del despacho.</p> <p>14.28. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS COMBUSTIBLE. Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria, así como a las actividades de regasificación, gestión de información, agregación de oferta y demanda, y almacenamiento, todas estas referidas al gas combustible. El gestor del mercado del gas estará sometido a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".</p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> Adiciónese un artículo 57A al Título IV del Capítulo IV de la Ley 142 de 1994, así:</p> <p>"ARTÍCULO 57A. FACULTADES DE RESOLUCIÓN Y SALVAMENTO. Los Institutos de Salvamento y Protección de la Confianza Pública previstos en los numerales 3, 4, 6, 12 y 13 del artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que consagran los mecanismos de recuperación y resolución aplicables a las</p>	<p>entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, podrán ser aplicados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de acuerdo con la naturaleza y actividades desarrolladas por los prestadores de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Asimismo, la ocurrencia de alguna de las circunstancias previstas en los literales a., d., e., f., g., h., j., y l. del numeral 1 del artículo 114 del mismo Estatuto, podrán ser aplicadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para establecer el alcance de las medidas administrativas procedentes.</p> <p>La finalidad y consecuencias de la toma de posesión previstas en los artículos 115, 116, 117, 290 y 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como las disposiciones que regulan su ejercicio, previstas en el Decreto 2555 de 2010, serán aplicables a las actuaciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Las referencias hechas en los mencionados artículos al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y a la Superintendencia Financiera se entenderán hechas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Adicionalmente, las referencias hechas al Consejo Asesor y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se entenderán referidas a las Comisiones de Regulación dependiendo del sector al que pertenezca el prestador o a ambas en caso de los prestadores que presten servicios de ambos sectores.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Lo dispuesto en este artículo no deroga lo establecido en los artículos 58, 59 y 121 de la Ley 142 de 1994."</p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Modifíquese el artículo 58 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 58. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EVITAR LA TOMA DE POSESIÓN. Para evitar la medida de toma de posesión, y en los eventos en que la Superintendencia advierta que: (i) Los prestadores de servicios públicos domiciliarios incumplen de manera reiterada los índices de eficiencia, los indicadores de gestión o las normas técnicas y de calidad a las que deben sujetarse; o (ii) La viabilidad financiera de los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentre en alto riesgo; o (iii) El incumplimiento de las normas a que están sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios puedan afectar en forma grave la continuidad, la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios o implique una indebida aplicación de la metodología tarifaria; o (iv) Se presente alguna de las circunstancias descritas por la regulación expedida en desarrollo de lo previsto en el numeral 73.21 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, podrá ordenar las siguientes medidas:</p> <p><b>58.1.</b> La sujeción a vigilancia especial. En virtud de esta medida, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios impartirá las órdenes administrativas necesarias al prestador para subsanar cualquiera de las circunstancias que dieron lugar a su imposición. Estas órdenes administrativas comprenden, entre otras, las medidas cautelares establecidas en el Código General del Proceso, la posibilidad de limitar la distribución de utilidades o excedentes y la de recapitalizar o fortalecer patrimonialmente al prestador. El incumplimiento de estas órdenes es una conducta susceptible de ser sancionada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en los términos de la Ley 142 de 1994</p> <p><b>58.2.</b> La separación temporal o permanente de representantes legales, administradores y miembros de juntas directivas, pudiendo nombrar su reemplazo, que podrá ser una persona jurídica. El procedimiento para la elección del reemplazo será reglamentado por el Gobierno Nacional.</p> <p><b>58.3.</b> La implementación y adopción de un "Esquema de Operación Transitorio". Al adoptar esta medida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de garantizar la prestación del servicio y asegurar una transición adecuada entre prestadores, podrá prorrogar, por una sola vez y máximo por el</p>

término de un (1) año calendario, los contratos previstos en el parágrafo 1 del artículo 31 de la Ley 142 de 1994 cuando se evidencie que el prestador entrante no cuenta con la experiencia técnica y la suficiencia financiera para asumir la prestación del servicio.

Para el efecto, con una antelación no menor a nueve (9) meses a la terminación del contrato, el garante del servicio deberá informar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la forma en la que se hará la transición al nuevo operador.

La prórroga que ordene la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá las mismas condiciones contractuales que el año inmediatamente anterior.

**PARÁGRAFO 1.** El ejercicio de cualquiera de las medidas para evitar la toma de posesión descritas no implica que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios administre la empresa, preste el servicio o renuncie al ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

**PARÁGRAFO 2.** La adopción de cualquier medida para evitar la toma de posesión se hará mediante acto administrativo motivado y no constituye una sanción, sino una medida administrativa adoptada para garantizar la prestación del servicio. Si los hechos que llevaron a la Superintendencia a adoptar tal medida lo ameritan, se podrán imponer las sanciones a que haya lugar.

**PARÁGRAFO 3.** Las decisiones proferidas en el marco de las medidas para evitar la toma de posesión aquí señaladas, se notificarán al representante legal de la empresa. Las decisiones adoptadas son susceptibles del recurso de reposición en efecto devolutivo. La anulación de cualquier acto administrativo se sujetará a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 142 de 1994.

**PARÁGRAFO 4.** El Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá apoyar la implementación de las medidas para evitar la toma de posesión aquí previstas a través de instrumentos financieros y el otorgamiento de garantías.

**PARÁGRAFO 5.** La adopción de estas medidas se hará previo concepto de la Comisión de Regulación correspondiente o de ambas, en caso de que se trate de prestadores sometidos a la regulación de las dos comisiones.

**PARÁGRAFO 6.** La imposición de medidas cautelares no es un requisito previo para la toma de posesión de un prestador por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios."

**ARTÍCULO 7.** Adiciónese un artículo 85A al Capítulo V del Título V de la Ley 142 de 1994, así:

"ARTÍCULO 85A. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación se abstendrán de liquidar y cobrar la contribución del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 cuando el valor a pagar sea igual o inferior a quince (15) unidades de valor tributario (UVT)".

**ARTÍCULO 8.** A partir del 1 de enero de 2023, el numeral 85.3 y el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, quedarán así:

"85.3 La tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los ingresos provenientes de la prestación de todos los servicios públicos domiciliarios y de las actividades complementarias de éstos que desarrollen los prestadores, sin incluir devoluciones, rebajas y descuentos devengados durante el año inmediatamente anterior al que se liquida la tasa contributiva, lo que se denomina ingresos netos.

**PARÁGRAFO 2.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) recuperará los costos de regulación del sector de los combustibles líquidos y biocombustibles con esta misma contribución aplicada a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles que ejecuten una o varias de las actividades sujetas a la regulación de la CREG. En caso de que la CREG tenga excedentes, estos se imputarán a prorrata de la participación del sector en el presupuesto de la CREG a la contribución del año siguiente. La CREG solicitará la información que requiera para cumplir con este propósito".

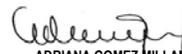
**ARTÍCULO 9.** Adiciónese un parágrafo al artículo 154 de la Ley 142 de 1994, así:

"**PARÁGRAFO.** Para dar trámite al recurso de apelación, los prestadores de servicios públicos domiciliarios están obligados a enviar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el expediente de la actuación, dentro de los diez días calendario siguientes a la notificación de la decisión del recurso de reposición al usuario".

**ARTÍCULO 10. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 22 de la Ley 143 de 1994 y la siguiente expresión a partir del 1 de enero de 2023: "La tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación, de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia y de las Comisiones, cada una de las cuales e independientemente y con base en su estudio fijarán la tarifa correspondiente" del numeral 85.2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

De los Honorables Congresistas,

  
**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
**ADRIANA GOMEZ MILLÁN**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SUSTANCIACIÓN**  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2021

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 210 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 142 DE 1994 CON EL FIN DE FORTALECER LAS FACULTADES SANCIONATORIAS A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS"**.

Dicha ponencia fue firmada por los **Honorables Representantes AQUILEO MEDINA ARTEAGA (Coordinador Ponente), ADRIANA GÓMEZ MILLÁN.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 808 / del 16 de diciembre de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
 Secretaria General

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C. diciembre de 2021</p> <p>Señor <b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Cámara de Representantes</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de ponencia para primer debate del <b>Proyecto de Ley No. 223 de 2021 Cámara "Por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones"</b>.</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en virtud de las facultades constitucionales y las establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión I de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate del <b>Proyecto de Ley No. 223 de 2021 Cámara "Por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones"</b>.</p> <p><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 223 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS EN EL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>.</p> <p>En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, me permito rendir <b>INFORME DE PONENCIA</b> para primer debate al <b>Proyecto de Ley No. 223 de 2021 Cámara "Por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones"</b>.</p>	<p><b>I. TRÁMITE DEL PROYECTO</b></p> <p>El día 11 de agosto de 2021 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el <b>Proyecto de Ley No. 223 de 2021 Cámara "Por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones"</b>, iniciativa de los Honorables Senadores Iván Marulanda Gómez, Luis Fernando Velasco Chaves, Temistocles Ortega Narvaez, Daira Galvis Méndez, Aida Yolanda Avella Esquivel, Alexander López Maya y de los Representantes Jorge Enrique Benedetti Martelo, Juan Fernando Reyes Kuri, Juan Carlos Lozada Vargas, Harry Giovanni González García, José Daniel López Jiménez, Jaime Rodríguez Contreras, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Nubia López Morales, Elbert Díaz Lozano, Katherine Miranda Peña, Jorge Alberto Gómez Gallego, Faber Alberto Muñoz Cerón, Norma Hurtado Sánchez y Gabriel Santos García.</p> <p>Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, fui nombrado como ponente único para primer debate.</p> <p>El día 22 de noviembre de 2021 se realizó la Audiencia Pública al respecto, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.</p> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto crear el marco regulatorio para la práctica, implementación y desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños y ser la hoja de ruta para la articulación de estos servicios en el país. Así, la presente ley agrupa y armoniza disposiciones en la materia y fortalece la actual infraestructura de reducción de riesgos y daños en distintos ámbitos.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>El desarrollo e implementación de las políticas de reducción de riesgos y daños en Colombia no ha sido un ejercicio sistemático. A pesar de ser un concepto que es de reconocida importancia para el estado desde hace más de 15 años, el desenlace histórico de los proyectos liderados por el Gobierno Nacional, al igual que las entidades territoriales, suele ser la desarticulación del esfuerzo debido principalmente a la falta de inercia en el apoyo político y la insuficiencia de recursos. Esto no quiere decir que no haya progreso en la implementación de estas políticas, sin embargo, todavía estamos lejos de tener una infraestructura robusta de reducción de riesgos y daños.</p> <p>A la luz de la evidencia científica, la coyuntura de consumo de sustancias psicoactivas actual y los ejemplos que han marcado otros países como Portugal y Suiza, hay una</p>
<p>necesidad clara de reformar el estado de las cosas e impulsar la adaptación nacional de las políticas de reducción de riesgos y daños. El objetivo a largo plazo debería de ser la transición de dichos servicios fuera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y hacia el umbral de las políticas de estado en toda la institucionalidad. Sin embargo, antes de llegar a esta meta, en el Congreso de la República debemos establecer los lineamientos tanto prácticos como teóricos por los cuales se regirá la aplicación de este paradigma de cuidado en el país.</p> <p><b>LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS</b></p> <p>La "reducción de riesgos y daños" es un término general para las intervenciones destinadas a reducir los efectos negativos en salud provenientes del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y comportamientos relacionados. Los ejemplos más conocidos son los programas de dispensación de agujas hipodérmicas y las terapias de sustitución con metadona. Este paradigma de cuidado sostiene unas premisas fundamentales muy diferentes al modelo clásico de política de consumo de drogas basado en la prevención, la criminalización y la abstinencia. En el modelo presentado por la reducción de daños los consumidores problemáticos son vistos como pacientes médicos, no como criminales, ya que esto solo empeoraría sus posibilidades de superar su consumo. Al abordar la población de consumidores problemáticos como pacientes, el rol del estado se convierte en uno de apoyo y la problemática se empieza a conceptualizar desde la salud pública.</p> <p>La diferencia significativa entre la reducción de daños y el modelo clásico no está en sus objetivos, pero en sus métodos. Ambos modelos apuntan a establecer una sociedad saludable y funcional, sin embargo, el modelo clásico pretende hacer esto a través de la prohibición y la abstinencia, mientras que el paradigma de reducción de riesgos y daños hace uso de diferentes criterios; estas políticas no usan el cese de todo uso de drogas como su criterio para intervenciones y políticas exitosas. El objetivo es lograr avances positivos en la calidad de vida, así como en el bienestar individual y comunitario. Si el paciente decide que quiere trabajar hacia la abstinencia esto es aún mejor, pero dicha expectativa nunca se coloca en el paciente. El profesional de reducción de riesgos y daños busca reunirse con el paciente en donde este se encuentra en términos de su motivación y capacidad para efectuar cambios. Estas políticas buscan proporcionar herramientas adicionales para los médicos que trabajan con clientes que, por cualquier razón, puedan no estar preparados para llegar a la abstinencia.</p> <p>Cuando consideramos la cantidad de factores que deben atender las políticas de reducción de riesgos y daños (la población objetivo, la complejidad del servicio, la sustancia específica, etc.) podemos ver cómo puede existir una gran variedad en su aplicación. No debemos caer en la falacia de pensar que esta modalidad de atención es únicamente para los consumidores problemáticos o que solo es útil en términos de sustancias ilegales. Cuando un individuo funcional decide querer reducir su consumo semanal de cigarrillos esto también se considera como reducción de riesgos y daños.</p>	<p>En la actualidad, Colombia sostiene una política de consumo de drogas que se podría describir como un estilo de "híbrido" entre el modelo clásico y algunos de los principios de la política de drogas moderna que podemos ver en regiones como Europa Occidental. Aquí los consumidores no se abordan como criminales sino como pacientes y el consumo de sustancias psicoactivas se entiende como una responsabilidad de la salud pública. Sin embargo, hemos hecho muy poco para desarrollar nuestras políticas de consumo por fuera del énfasis singular en la prevención y la abstinencia; mientras los derechos de los consumidores se caracterizan por los frecuentes choques entre las decisiones judiciales y las iniciativas impulsadas por los gobiernos y partidos.</p> <p>En el debate sobre la adicción hay una inmensa diversidad de opiniones, lo que hace que cada vez se vuelve más ilógico pensar que solo hay un modelo correcto para rehabilitar a los drogodependientes. En efecto, el Dr. Augusto Pérez, director de la Corporación Nuevos Rumbos, (entidad sin ánimo de lucro especializada en la investigación y prevención del consumo de drogas en Colombia) cree que: "el nivel de análisis primordial siempre debería ser el individuo". La alta variedad que presenta cada caso de consumo problemático apoya esta conclusión. La noción de la importancia del análisis del individuo es otro punto a favor de una política de consumo de SPA que ofrezca una variedad de servicios de atención. Debemos tener herramientas efectivas para atender a todo el espectro de consumidores, desde los jóvenes que están experimentado con la marihuana hasta los habitantes de calle con un consumo problemático de heroína o bazuco.</p> <p><b>ESTUDIOS DE CASO</b></p> <p>Las políticas de reducción de riesgos y daños son más comunes en los países de Europa occidental, en donde existen varios ejemplos de su exitosa implementación. Una descripción superficial en cuanto a la implementación de estas políticas en Portugal y Suiza puede demostrar el increíble efecto que pueden tener en la salud pública. En los años noventa, Portugal estaba inmersa en una crisis de adicción a la heroína.<sup>1</sup> Durante este episodio, uno de cada cien portugueses tenía una adicción a la heroína. Efectivamente, en los años previos a la reforma, la cantidad de muertes relacionadas con las drogas se disparó y las tasas de VIH, Tuberculosis y Hepatitis B y C entre las personas que se inyectaron drogas aumentaron rápidamente.<sup>2</sup> Esta crisis de adicción fue un fenómeno que se espació por todas las áreas de la clase política, social y económica de Portugal. El Dr. João Goulão, quien es considerado como el arquitecto de la política de drogas implementada en el 2001, lo describe de la siguiente manera: "Hubo un momento en el que no se podía encontrar una sola familia portuguesa que no fuera afectada. Cada familia tenía su adicto o adictos".</p> <p><sup>1</sup> Michael Specter, "Getting a Fix". (The New Yorker, October 10, 2011) <sup>2</sup> Susana Ferreira, "Portugal's radical drugs policy is working. Why hasn't the word copied it?" (The Guardian, December 5th, 2 2017)</p>

Ante esta coyuntura y evidenciando que las políticas represivas contra las drogas no estaban dando resultados, en el 2001, Portugal se convirtió en el primer país en descriminalizar la posesión y el consumo de todas las sustancias ilícitas. En vez de ser judicializados, aquellos atrapados con sustancias ilícitas podrían recibir una advertencia, una pequeña multa o se les podría pedir que comparezcan ante una "comisión local de disuasión" (un médico, un abogado y un trabajador social) para aprender sobre el tratamiento, la reducción de riesgos y daños y otros servicios de apoyo que estaban disponibles para ellos. En la práctica, estos paneles raramente imponen multas contra los individuos que comparecen ante ellos. El objetivo verdadero era abordar el grave empeoramiento de la salud de la población consumidora al lograr que estos consumidores ingresaran voluntariamente al tratamiento.

Se debe notar que Portugal complementó su política de despenalización asignando mayores recursos al campo de consumo de drogas, ampliando y mejorando los programas de prevención, tratamiento, reducción de daños y reintegración social. Es decir: expandió la cantidad y diversidad de sus servicios.

Ahora que han pasado casi dos décadas desde el cambio de enfoque en la política de drogas de Portugal, existen varios indicadores que podemos observar para evaluar su éxito. Una de las mayores críticas de la despenalización era que iba a causar un gran aumento en el uso de drogas de la población general. Sin embargo, podemos ver como este miedo nunca se materializó. Según las cifras, los niveles de consumo de drogas de Portugal están por debajo de la media europea, especialmente para los jóvenes<sup>3</sup>. La prevalencia de enfermedades infecciosas relacionadas con el uso de drogas también mostró una gran disminución. Aunque el número de casos de VIH recientemente diagnosticados entre las personas que se inyectan drogas en Portugal es muy superior al promedio europeo, ha disminuido drásticamente en la última década, pasando de 1.016 a 56 entre 2001 y 2012. También se observó una tendencia similar en los casos de hepatitis C y B. Cuando miramos las cifras relacionadas a las muertes por el uso de drogas, también podemos ver una disminución significativa—de aproximadamente 80 en el 2001 a 16 en el 2012.<sup>4</sup>

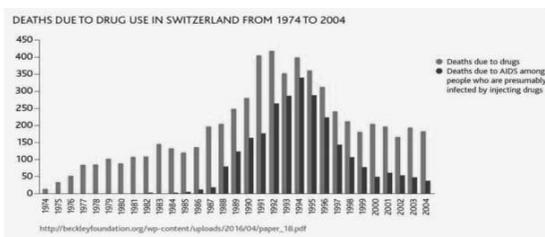
El mejoramiento de índices de salud ha sido uno de los lineamientos de la política 4 de drogas de Portugal y según las cifras podemos ver cómo ha sido un éxito en este respecto. La experiencia de Portugal ha sido muy exitosa. Sin embargo, uno de los lineamientos más importantes del método científico es la duplicación de resultados; si los indicadores positivos de Portugal no se pueden replicar en otro país con la implementación de una política de drogas comparable, entonces estos resultados pierden validez en el sentido que se vuelve más difícil relacionarlos con la política de drogas vigente. Afortunadamente, también podemos mirar al ejemplo de Suiza y sus excelentes resultados tras liberalizar sus leyes contra las drogas ilícitas.

<sup>3</sup> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2011a) "Drug policy profiles —Portugal", p. 20.  
<sup>4</sup> Transformdrug.org "Drug Decriminalization in Portugal: Setting the Record Straight" (2012)

Al igual que Portugal y la gran parte de Europa, en los años setenta y ochenta, Suiza experimentó un rápido aumento en el uso de heroína inyectada. Más jóvenes estaban usando heroína y hubo un aumento en las muertes por sobredosis y el crimen relacionado con las drogas. En 1986, Suiza tenía aproximadamente 500 casos de VIH por millón de personas, la proporción más alta de la Europa Occidental al momento. En el año 1989, la mitad de todos los nuevos casos de VIH estaban relacionados a la inyección de drogas. Similarmente a como ocurrió en Portugal, eventualmente profesionales de salud lograron convencer al gobierno suizo de implementar políticas de reducción al daño. Gracias a estas reformas, en los años noventa, Suiza se volvió el país pionero en la "clínica de heroína". Esta consiste en un entorno seguro en donde los adictos pueden aplicar para inscribirse en un programa en donde se les administra una dosis diaria intravenosa de heroína pura, a diferencia de su sustituto a veces ineficaz, la metadona. Originalmente, este programa fue recibido con una alta dosis de escepticismo. Sin embargo, después de que el pueblo suizo se dio cuenta de sus beneficios, votaron para hacerlo permanente a través de un referendo nacional en el 2008.

Las primeras clínicas de tratamiento de heroína asistida (THA) en Suiza abrieron en 1994 como parte de un piloto nacional de tres años. A finales de 1997, el gobierno federal aprobó una expansión a gran escala del piloto, con el objetivo de albergar al 15% de los 30,000 usuarios de heroína estimados en la nación, específicamente aquellos usuarios a largo plazo que no habían tenido éxito con otros tratamientos. Los programas se diseñaron e implementaron explícitamente como una investigación empírica. Fueron documentados y evaluados rigurosamente, y evolucionaron en línea con los resultados generados. De esta manera, fue posible que el modelo cambiara de ser un experimento científico a un marco de políticas más formalizado que disfrutara de un apoyo público creciente, un proceso ayudado por resultados abrumadoramente positivos.

El programa funciona de la siguiente manera: los pacientes deben asistir a una clínica una o dos veces al día y usan sus recetas en la clínica bajo supervisión médica. La idea era combinar los beneficios de un suministro prescrito (heroína de potencia y pureza conocida, libre de contaminantes y adulterantes y aplicada con un equipo de inyección limpio) con los beneficios del acceso regular a servicios de salud, un entorno seguro e higiénico y supervisión médica. Los resultados del programa fueron muy positivos. El número de casos de VIH relacionados a la inyección de drogas, al igual que la proporción de muertes por sobredosis se disminuyó en un 50 por ciento.



También se reportaron otros beneficios considerables:

- Los resultados de salud para los participantes en el THA mejoraron significativamente.
- Las dosis de heroína administradas por el THA se estabilizaron, generalmente en dos o tres meses, en lugar de aumentar como algunos temían.
- El consumo de heroína ilícita se redujo significativamente.
- Hubo una gran reducción en la actividad delictiva relacionada con la recaudación de fondos para el uso de drogas ilícitas entre los participantes del THA.<sup>5</sup>

Con la ayuda de este programa, los adictos a la heroína no solo reciben beneficios médicos, pero también psicológicos. Usuarios del programa reportaron que, al poder contar con una fuente confiable de heroína para manejar su adicción, pudieron empezar a aclarar su forma de pensar. Para un adicto que vive precariamente, su primera preocupación siempre va a ser su próxima dosis; al liberarse de la constante preocupación de cómo van a conseguir su dosis, muchos adictos reportaron sentir por primera vez las ganas de mejorarse y encarrilar sus vidas. Estas experiencias personales se reflejan en las cifras. Al ingresar al THA, un 73% de los adictos estaban desempleados y el 69% financiaba su hábito a través de un ingreso ilegal. Después de 18 meses de tratamiento, las cifras se redujeron drásticamente, a 45% y 11%, respectivamente.<sup>6</sup>

Adicionalmente, el tratamiento de heroína asistido también tiene un efecto positivo en el crimen como el hurto y el atraco. Al aprovisionar a varios adictos con una fuente confiable de heroína, muchos de ellos cesaron de recurrir al crimen para financiar su adicción. Según

<sup>5</sup> Transformdrug.org "Heroin-Assisted Treatment in Switzerland"  
<sup>6</sup> The Global Initiative for Drug Policy Reform, "Switzerland", (reformdrugpolicy.com)

otro estudio realizado en Suiza, analistas vieron una reducción de hasta el 90% en actividad delictiva cometida por consumidores problemáticos.<sup>7</sup>

Este tipo de resultados también se pueden ver en otros países que han experimentado con el modelo suizo de THA. Tras un estudio de costo/beneficio, se demostró que el costo del THA está más que compensado por los "significativos ahorros para la sociedad". Estos ahorros se ven reflejados en menores gastos en procedimientos penales y encarcelamiento, reducciones en servicios de salud debido a menores tasas de infección, etc. El OEDT señala que "si un análisis de la utilidad de costos tiene en cuenta todos los parámetros relevantes, especialmente relacionados con el comportamiento delictivo, el THA ahorra dinero".<sup>8</sup>

Cuando consideramos el enorme éxito de Portugal y Suiza es más fácil imaginar la implementación de una política de drogas similar en Colombia. Claro, Colombia es un país con considerablemente menos recursos y especialización técnica. No obstante, cualquier cambio hacia la dirección correcta es preferible y siempre existe la posibilidad de hacer convenios con entidades privadas de la sociedad civil que sean capaces de administrar la correcta prestación de estos servicios.

Las experiencias de Portugal y Suiza son casos de estudio extremadamente alentadores para los proponentes de la reducción del daño. Sin embargo, se debe mencionar que sus resultados no fueron exclusivamente el producto de la implementación de políticas de reducción de riesgos y daños. En el caso de Portugal, la despenalización y el incremento en inversión en servicios de atención fueron elementos vitales. Sin embargo, esto no es una afirmación en contra de la efectividad de estas políticas, al contrario, es un reconocimiento que sus efectos tienen mayor afortunadamente.

Aunque todavía estamos muy por debajo de los niveles que se presentan en los países más consumidores de la región como Chile, Argentina, Uruguay y Brasil<sup>9</sup>. Este posicionamiento a nivel regional y hemisférico nos ha dejado a los colombianos una visión particular de nuestro país. Entre colombianos, es una creencia generalizada que Colombia es un país "productor, pero no consumidor". Aunque esta noción tiene algo de verdad, el estado de las cosas está empezando a cambiar. Si vemos los indicadores de consumo de SPA en Colombia a través del tiempo, la tendencia general que se presenta es una de crecimiento lento pero constante. La situación se agrava considerablemente cuando nos enfocamos en los grupos de edad más jóvenes, los cuales están presentando prevalencias de consumo cada vez mayores. En consideración del incremento en el consumo de los colombianos y la obligación del estado de ofrecer tratamiento de carácter integral a los consumidores, el

<sup>7</sup> Killias, M. And Aebi, M. F. (2000) The impact of heroin prescription on heroin markets in Switzerland, Crime Prevention 7 Studies, volume 11, 2000.  
<sup>8</sup> Peter Reuter and Domenic Schnoz, "Assessing Drug Problems and Policies in Switzerland", (2009)  
<sup>9</sup> OAS CICAD. (2019). Informe sobre el consumo de drogas en las Américas (2019).

<p>estado colombiano tendrá que desarrollar más plenamente el rol de la reducción de riesgos y daños dentro de la política de consumo de drogas.</p> <p>Con el fin de analizar los patrones de consumo de SPA en Colombia, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), del Ministerio de Justicia, ha elaborado tres encuestas de envergadura nacional en los años 1996, 2008 y 2013. Es necesario aclarar que las encuestas del 1996 y el 2008 no son plenamente comparables pues utilizaron metodologías de muestreo y recolección de datos levemente diferentes. Sin embargo, las metodologías de las encuestas siguen siendo suficientemente parecidas para comparar sus resultados de manera informal. Las encuestas del 2008 y el 2013 usan la misma metodología y son plenamente comparables. Desafortunadamente perdimos la periodicidad epidemiológica de cinco años pues la encuesta se debió aplicar en el año 2018 y por asuntos burocráticos no se pudo realizar sino hasta 2019 y al mes de octubre de 2020 todavía no se ha publicado el estudio, generando una fractura en el atendimento del fenómeno.</p> <p>Estas encuestas permiten concluir que desde 1996 hasta 2013 el porcentaje de consumo "alguna vez en la vida" de la población general subió 187%. Cuando miramos el porcentaje del "último año" para el mismo periodo, vemos un incremento de 223%. Finalmente, el incremento porcentual del consumo en el "último mes" desde el 2008 al 2013 es de 134%. El hecho que el incremento porcentual del consumo del "último año" haya sido mayor que el de "alguna vez en la vida" es significativo, pues nos lleva a deducir que el incremento que estamos viendo no se debería racionalizar como un consumo "experimental" de una sociedad que ha desarrollado una actitud más libertaria hacia el consumo de estupefacientes. Se demostrará como estos aumentos parecen ser mayoritariamente el producto de un incremento sustancial en el consumo de ciertos grupos de jóvenes como universitarios y estudiantes de educación media.</p> <p><b>EXPERIENCIAS DE REDUCCIÓN DEL DAÑO EN COLOMBIA</b></p> <p>A pesar de la actual ausencia de una infraestructura nacional de servicios de reducción de riesgos y daños que sea independiente de las EPS e IPS del país, Colombia si ha desarrollado ciertas áreas de estas políticas y ha gozado de una variedad de experiencias exitosas en la materia. A grandes rasgos, se puede decir que los proyectos más significativos se han liderado siempre por parte de la sociedad civil o con su acompañamiento. Se debe resaltar que desde antes de la llegada del paradigma de la reducción de daño han operado una variedad de organizaciones de la sociedad civil, las cuales se ha manifestado en el país a través de estrategias comunitarias, comunidades terapéuticas, alianzas con el sector salud, servicios para la atención del VIH y TB, albergues seguros, programas ambulatorios, etc. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil han sido un actor clave en la lucha por los derechos de los consumidores y son el elemento más innovador y especializado en la prestación de servicios de superación del consumo y reducción de riesgos y daños.</p>	<p>Uno de los proyectos más exitosos ha sido el proyecto CAMBIE, creado por la corporación ATS en el 2014. Este proyecto fue el primer programa integral de reducción de riesgos y daños para PID en Colombia. Sus servicios primarios fueron la entrega de material higiénico de inyección, acompañamiento psicosocial, formación en inyección de menor riesgo, articulación a rutas institucionales de atención en salud, etc. Operó en cuatro ciudades: Pereira, Dos Quebradas, Bogotá y Cali.</p> <p>A través de financiación por el Open Society Foundation, luego el Ministerio de Justicia y finalmente FONADE, el proyecto CAMBIE alcanzó unos importantes resultados. En sus cuatro años de operación, CAMBIE logró inscribir en su programa a 2.302 PID que pudieron ser beneficiarios de sus servicios por lo menos una vez. Al comparar cifras de ATS con estudios del Ministerio de Justicia, se pudo percibir una reducción en incidencia del VIH en las PID durante el periodo de funcionamiento de CAMBIE. En Pereira, se realizaron 260 pruebas de VIH a consumidores en el año 2014 con un resultado de 8.3 por ciento positivo, mientras que en el segundo semestre del año 2017 ATS realizó 467 pruebas y encontró que el porcentaje de infección se redujo a 4. En Bogotá se percibió una disminución del 5.0 al 1.8 por ciento.<sup>10</sup> No obstante, el proyecto CAMBIE dejó de operar en el 2018 debido a falta de apoyo político y financiación.</p> <p>En materia de avances, desde el Fondo Nacional de Estupefacientes, el Gobierno Nacional ha logrado implementar programas de sustitución de metadona exitosos. En efecto, el Estado ya ofrece servicios de sustitución de terapia a un segmento significativo de los consumidores problemáticos. Sin embargo, este avance en las terapias de sustitución no se ha manifestado en un apoyo concertado para un programa nacional de reducción de riesgos y daños.</p> <p><b>IV. AUDIENCIA PÚBLICA</b></p> <p>En la audiencia pública celebrada el 22 de noviembre de 2022 se lograron algunas conclusiones que pueden ser útiles para el proyecto, relacionadas así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Julián Quintero:             <p>Es un proyecto único y sin antecedentes en América Latina. Esto confirma que Colombia es un país vanguardista en el tema de reducción de daños y riesgos, y en los derechos de las personas consumidoras.</p> <p>En Colombia se hace reducción de riesgos y daños desde hace unos 15 años, a través de diferentes programas como Consumo Responsable de Alcohol, los centros de escucha y las zonas de orientación universitaria. Desde el 2013 se analizan drogas de manera legal en eventos y festivales, para identificar el riesgo químico y así cuidar la salud de las personas. Se entregan jeringas a personas que se inyectan</p> </li> </ul> <p><small><sup>10</sup> Semana, 2018. "1.000 consumidores de heroína se quedaron sin atención."</small></p>
<p>desde el 2014, las ONGS reparten naloxona desde el 2017. En Colombia se permite la comercialización de vapeadores para consumo de cannabis y nicotina para evitar la combustión.</p> <p>Actualmente estamos en el cambio de paradigma, el mundo está abandonando el enfoque prohibicionista para transitar a la regulación de las sustancias psicoactivas y con ello lograr la reducción de riesgos y daños, que es la educación en el consumo de sustancias psicoactivas.</p> <p>Toda la evidencia apunta a que estas medidas salvan vidas, disminuye intoxicaciones y respeta el libre desarrollo de la personalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inés Elvira Mota :             <p>En Colombia desde el 2012 se reconoce por ley que el consumo de drogas es un asunto de salud pública, definiendo así la obligación del sistema de salud de atender los trastornos por uso de sustancias psicoactivas, como se atiende cualquier otro evento de salud. Sin embargo, la oferta existente es insuficiente. 9 de cada 10 personas no puede acceder a estos servicios, en muchos casos porque exigen la abstinencia total para el acceso, lo que impiden que los ciudadanos gocen del derecho pleno a la salud.</p> <p>Es necesario un marco regulatorio como lo propone el proyecto, pero también un esquema de financiación más robusto para los programas de reducción de riesgos y daños. En Colombia esto depende prácticamente de la cooperación internacional, pero esta es inestable. Es necesario también un marco regulatorio que habilite los servicios de bajo umbral asociados con estos programas.</p> <p>Es un imperativo ético y moral una política de salud pública que incluya de manera amplia un enfoque de reducción de riesgos y daños.</p> </li> <li>• Hugo Castro:             <p>La reducción de daños es la manera más pragmática de resolver asuntos relevantes en la relación personas - uso de drogas - convivencia ciudadana. No esta superpuesta a otros servicios si no que se adhiere integra y dialoga con los recursos posibles para minimizar enfermedad y mortalidad para mejorar calidad de vida en una comunidad. En las personas se centra una lógica de respeto a sus derechos y su humanidad; en el uso de drogas acepta su existencia y atiende las desviaciones en materia de seguridad, salud y asistencia básica y en convivencia el impacto de las drogas se reduce y mejora la calidad de vida y la convivencia. En términos costo efectivos menos delito, menos muertes, menos accidentalidad, menos morbimortalidad, más productividad.</p> <p>La reducción de daño tiene una historia cercana a 30 años en Colombia (no declarada y sin permisos), está ha sido impulsada por organizaciones de sociedad civil o de base comunitaria como también se les conoce. Empezó entorno al trabajo</p> </li> </ul>	<p>comunitario para favorecer a personas altamente excluidas en relación al consumo de sustancias psicoactivas y habitabilidad en calle. Muchas de las experiencias que existen en Colombia han permitido que se afinen políticas y lineamientos de abordaje incorporando tecnologías y prácticas más ajustadas a las condiciones de vulnerabilidad de las personas en el marco de los derechos humanos. Aún falta mucho por hacer y pensar en la reducción de daños como modelo de trabajo y enfoque ante el impacto de las drogas, por supuesto trae más beneficios y acorta trayectorias de enfermedad y más violencia; la reducción de daños precisa más en lo colectivo que en lo individual, en las redes, en los derechos y en el bienestar más que en los servicios unilaterales y fragmentados, el modelo medicamentoso y la abstinencia que sin afanes llega cuando se han resuelto problemas latentes a nivel social y en salud orgánica, física y mental descuidados por la angustia del problema que las drogas no trajeron.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jorge Forero:             <p>Quisiera comenzar mi intervención destacando la importancia del proyecto que nos ocupa hoy. Como, ya varios lo han dicho, desde la Política Nacional para la Reducción del Consumo de SPA del año 2007, se ha venido hablando en diversos documentos gubernamentales de la implementación de políticas de reducción de riesgos y daños en la atención a los usuarios de drogas; sin embargo, la falta de voluntad política, la poca relevancia que se le da a las personas usuarias de drogas en el sistema de salud y la permanencia de un discurso punitivista, así como la enorme estigmatización que alimentan medios de comunicación y algunos políticos, han llevado a que los dirigentes creen programas de reducción de daños con poco éxito porque abordan al consumidor como un ente uniforme que debe ser rehabilitado y no como un sujeto de derechos.</p> <p>Un reflejo de lo anterior lo encontramos en los resultados del reciente Índice Global de Política de Drogas, publicado este mes por el IDPC; en donde al analizar el componente de salud y reducción de daños ocupamos el puesto 17, dentro de 30 países evaluados, y obtuvimos puntajes de 41 sobre 100 en equidad de acceso a servicios de reducción de daños, 24 sobre 100 en cobertura y disponibilidad de estos servicios y 0 en presupuesto estatal destinado.</p> <p>En este sentido, aplaudimos elementos del actual proyecto como el enfoque de derechos humanos, la participación activa de las personas consumidoras y de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como el abordaje del consumo problemático en su compleja magnitud teniendo en cuenta las diferencias sustanciales que existen entre los distintos tipos de personas consumidoras de SPA.</p> <p>Recordamos que este tipo de enfoques van de la mano a lo establecido por el PNUD, la OMS y el Centro Internacional de DDHH y Política de Drogas en 2019, cuando publicaron las Directrices Internacionales sobre DDHH y Política de Drogas, según las cuales el diseño de la política de drogas en los países debe estructurarse sobre la base de principios como la dignidad humana, la igualdad y no discriminación, la participación significativa de las personas que busca impactar la política diseñada y la rendición de cuentas. Así como de derechos humanos como</p> </li> </ul>

<p>el derecho a la salud, la seguridad social, la libertad de pensamiento y los derechos de autodeterminación de los grupos étnicos entre otros.</p> <p>Ahora bien, teniendo en cuenta esto, a continuación haremos algunas sugerencias al articulado presentado, con el fin de que este importante proyecto que busca articular la política de Reducción de Riesgos Daños del país se ajuste a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.</p> <p>En primer lugar, consideramos que es indispensable incluir un enfoque interseccional y de género que sea transversal a todo el proyecto, toda vez que tanto en el diseño, como en la evaluación y la implementación de este tipo de políticas debe tenerse en cuenta las formas diferenciales en que las mujeres, personas de la comunidad LGBTI y personas de comunidades afro e indígenas han sufrido las consecuencias del prohibicionismo. El diseño e implementación diferencial según un enfoque interseccional garantizará no sólo el respeto de los derechos de las poblaciones previamente descritas, sino, a su vez, el éxito de estas medidas, por tal motivo, consideramos importante incluir este enfoque en el actual proyecto, pues aunque las políticas y programas serán por menores que se definirán en reglamentaciones posteriores, es indispensable desde ya dejar clara la necesidad de que estas políticas y programas se hagan desde un enfoque interseccional y de género.</p> <p>En segundo lugar, frente al artículo 11, invitamos a revisar la posibilidad de hacer más concreta la obligación de sensibilizar a la Policía Nacional, toda vez que, teniendo en cuenta que es esta la entidad que de manera más inmediata suele tener contacto con todo tipo de personas consumidoras, es indispensable que la información con que cuenten sobre los servicios y programas de reducción de daños vaya más allá de las información general y sea constatable por medio de capacitaciones y evaluaciones periódicas, pues muchas veces es en este primer contacto donde más personas consumidoras ven vulnerados sus derechos.</p> <p>Conforme al artículo 15, consideramos que limitar la participación de organizaciones de la sociedad civil, únicamente a aquellas cuyo objeto social sea el "abordaje del consumo de SPA y la reducción de riesgos y daños" puede suponer un problema importante en la práctica para la creación de este Consejo de Asesoría Civil por lo complicado que sería únicamente encontrar organizaciones idóneas que expresamente cuenten con dicho objeto social.</p> <p>Asimismo, consideramos pertinente que se delimite la cantidad de personas que van a conformar este Consejo de Asesoría y la forma en que se va a elegir éste, así como su tiempo y forma de renovación. De igual manera, resaltamos que no sólo debe garantizarse una cuota de género sino también una cuota de la comunidad LGTBI, yendo de la mano con el enfoque interseccional del que hablamos en el primer punto. Consideramos que dejar estos temas tan importantes al Decreto que va a regular el Consejo puede no ser la mejor opción para garantizar el óptimo funcionamiento de y la plena representación de las personas consumidoras en este.</p> <p>Frente al artículo 16, consideramos que la forma de escogencia del representante de las personas consumidoras de SPA, es demasiado centralista, lo cual podría</p>	<p>redundar en problemas para el óptimo desarrollo de su papel en los consejos seccionales, y evidenciar una poca representatividad a nivel regional que, consideramos, no iría de la mano con el espíritu de este proyecto.</p> <p>Conforme al artículo 20, parágrafo 2, consideramos importante dejar claro que los entes territoriales deben garantizar la existencia de centros de análisis de SPA gratuitos financiados por el Estado, para que así aquellas personas que no puedan acudir a los servicios privados puedan acceder a estos, con el fin de garantizar así la cobertura a todo tipo de población consumidora. De este modo, la cantidad de centros gratuitos que deberían existir podría ser determinada de acuerdo a la población total de cada ente territorial.</p> <p>Por último, consideramos importante que se evalúe la posibilidad de incluir en este proyecto la creación de Salas de Consumo Supervisado, una iniciativa que ya se ha discutido antes en este congreso y que ha demostrado ser una herramienta significativa para la reducción de riesgos y daños en distintos países como Alemania, Suiza, Canadá y Países Bajos, entre otros.</p> <p>Para lo anterior, haremos llegar a la comisión un documento publicado por Elementa en 2017 en el que abordamos los retos y las pautas que debería tener una propuesta de creación de salas de consumo en Colombia y que esperamos les sea de ayuda en caso de que se decida incluir estas medidas en el presente proyecto de ley.</p> <p style="text-align: center;"><b>V. EVENTUALES CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que frente a este proyecto no hay conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de otras causales de impedimento que puedan ser advertidas.</p> <p style="text-align: center;"><b>VI. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara dar primer debate al <b>Proyecto de Ley No. 223 de 2021 Cámara "Por medio del cual se crea un marco legal</b></p>
<p>para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Cordialmente,</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>GABRIEL SANTOS GARCÍA</b> Representante a la Cámara</p> <p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b> <b>PROYECTO DE LEY NO. 223 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS EN EL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES",</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">Decreta:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear el marco regulatorio para la práctica, implementación y desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños y ser la hoja de ruta para la articulación de estos servicios en el país. Con este propósito, la presente ley agrupa y armoniza disposiciones en la materia y fortalece la actual infraestructura de reducción de riesgos y daños en distintos ámbitos.</p> <p><b>Artículo 2. Principios rectores.</b> La normativa en torno a las políticas de reducción de riesgos y daños se rige bajo los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Derechos humanos:</b> El diseño e implementación de políticas de reducción de riesgos y daños deberá reflejar las obligaciones en derechos humanos que ha adquirido el Estado colombiano.</li> <li>• <b>Derechos de los consumidores:</b> En el ámbito de las políticas de reducción de riesgos y daños cobran especial relevancia los compromisos que ha adquirido el estado para</li> </ul>	<p>defender los derechos de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas. En concordancia con la Constitución Política, cada individuo deberá poder ejercer su derecho a la libre expresión de la personalidad sin que esto sea causal para la vulneración de otros derechos y/o obligaciones del estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Salud pública:</b> La salud pública, entendida como el conjunto de acciones y obligaciones del Estado para mejorar la salud de todos los colombianos, deberá ser una consideración primaria en la estructuración de las políticas de reducción de riesgos y daños. Adicionalmente, se debe tener en cuenta la efectividad de las políticas de reducción de riesgos y daños para incidir positivamente en coyunturas asociadas al consumo de estupefacientes que deterioran la salud pública de la sociedad colombiana.</li> <li>• <b>Participación de la Sociedad Civil:</b> La sociedad civil ha sido el actor más significativo en el impulso y desarrollo de la reducción de riesgos y daños en Colombia, es el aliado más importante del cual dispone el Estado para crear programas sostenibles y en términos de actores privados calificados, es el repositorio más extenso de conocimiento y experiencias exitosas en la materia. Por lo tanto, el desarrollo de políticas de reducción de riesgos y daños por parte del Gobierno Nacional debe propender por el involucramiento de la sociedad civil y, en donde sea posible, abogar para que esta sea protagonista de las iniciativas.</li> <li>• <b>Accesibilidad:</b> De acuerdo con la normatividad vigente en salud, todo individuo que solicite servicios de reducción de riesgos y daños deberá poder recibir esta atención por parte de su EAPB o en su defecto del Plan de Intervenciones colectivas (PIC). El Gobierno Nacional debe asegurar que aquellas Entidades Administradoras de Planes de Salud (EAPB) que no estén capacitadas para proveer tal servicio subsanen este incumplimiento. La accesibilidad presenta dos dimensiones adicionales:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o <b>Complejidad del servicio:</b> Dependiendo de las necesidades y escogencias del individuo, la atención en reducción de riesgos y daños puede variar sustancialmente en su complejidad e integralidad. Es decisión del individuo alterar la naturaleza de su atención. Si este desea trasladarse hacia servicios más extensos, deben existir rutas de atención para canalizar dichos casos hacia servicios de mayor complejidad.</li> <li>o <b>Consumo oculto/Consumidores ocultos:</b> Se reconoce que un porcentaje significativo de los consumidores problemáticos del país nunca buscan atención de superación del consumo o reducción de riesgos y daños y por ende no son visibilizados por dichos servicios. Esta problemática es más extensa en poblaciones en situación de marginalidad y/o que sufren de estigma social, como las personas en situación de calle. El Gobierno Nacional, junto con el Ministerio de Salud, debe tomar medidas proactivas para intentar alcanzar a dichos consumidores por parte del sistema de salud.</li> </ul> </li> <li>• <b>Tipología del consumo:</b> La creación de programas de reducción de riesgos y daños por parte del Gobierno Nacional o las Entidades Territoriales, al igual que la gestión de estos servicios por parte de las EAPB, debe tomar en consideración la amplia información que</li> </ul>

<p>existe alrededor de los diferentes tipos de consumo de sustancias psicoactivas, dándole un tratamiento diferenciado y específico a cada uno según sus características.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Información y servicios diferenciados:</b> Los profesionales de la salud al servicio de las EAPB y las IPS están en la obligación de brindar información en reducción de riesgos y daños a las personas mayores de edad que se reconozcan como consumidoras de sustancias psicoactivas legales e ilegales y que no quieran o no puedan abandonar el consumo de sustancias psicoactivas. Existirá la oferta de información y servicios en prevención, reducción de riesgos y daños y superación del consumo.</li> <li>● <b>Participación inclusiva:</b> Los consumidores de sustancias psicoactivas legales e ilegales deben tener participación e injerencia en la creación de políticas públicas y programas que sean dirigidos hacia ellos, así como representación en espacios del Estado que formulen políticas en torno al consumo de sustancias psicoactivas.</li> <li>● <b>Fundamento en evidencia científica:</b> El desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños deberá ser sustentado en todas sus instancias por un cuerpo satisfactorio de evidencia científica.</li> <li>● <b>Prácticas costo eficientes:</b> Se reconoce que en ciertas coyunturas la aplicación de medidas de reducción de riesgos y daños puede constituir un ahorro sustancial para el Estado debido a su injerencia positiva en distintas situaciones de salud pública o criminalidad que le generan gastos al Estado.</li> <li>● <b>Enfoque dual (consumo de sustancias psicoactivas y salud mental):</b> Se reconoce el estrecho vínculo que existe entre el consumo de sustancias psicoactivas problemático y la prevalencia de trastornos que afectan negativamente la salud mental. Toda atención médica y psicológica hacia el consumo de sustancias psicoactivas, incluyendo la reducción de riesgos y daños, deberá tener un componente de análisis de salud mental y viceversa.</li> <li>● <b>Recolección de información:</b> La recolección de información en la práctica de las políticas de reducción de riesgos y daños será un enfoque transversal para las entidades prestadoras o promotoras de estos servicios en su administración del mismo, al igual que para cualquier programa de esta índole diseñado por el Gobierno Nacional o las entidades territoriales. Esto, a fin de tener más datos sobre eventos de importancia para la salud pública como la prevalencia de las sobredosis, la aparición de NPS (Nuevas Sustancias Psicoactivas), nuevas modalidades de consumo, entre otros. Se incluye expresamente la obligación de articular estos esfuerzos con el Sistema de Alertas Tempranas —SAT, creado por el Consejo Nacional de Estupefacientes.</li> <li>● <b>Enfoque transversal:</b> La reducción de riesgos y daños no se debe comprender como un concepto únicamente médico. Dicho modelo de atención es de gran relevancia en diferentes ámbitos tales como proyectos de prosperidad social y espacios pedagógicos. Consecuentemente, la reducción de riesgos y daños deberá abordarse como un objetivo de carácter transversal en sus distintos ámbitos de aplicación.</li> </ul> <p><b>Artículo 3. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley, se adoptarán las siguientes definiciones:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Consumo funcional:</b> Cualquier consumo de sustancias psicoactivas que no interfiera con el funcionamiento diario de un individuo y que no le genere problemas de salud mental física, familiar y comunitaria, sin interferir en su productividad académica, laboral y social.</li> <li>● <b>Consumo problemático:</b> Cualquier consumo de sustancias psicoactivas que genere efectos negativos, ya sean físicos, psicológicos o sociales, de una magnitud inmanejable o insostenible para el consumidor o que provoquen síntomas de dependencia y/o daños en la sociedad.</li> <li>● <b>Consumo oculto:</b> Término para referirse al consumo problemático de individuos que por diferentes razones no han decidido buscar la ayuda de servicios de superación del consumo o reducción de riesgos y daños.</li> <li>● <b>Reducción de riesgos y daños:</b> Categoría conceptual para referirse a las intervenciones y asesoramientos destinados a reducir los efectos dañinos en salud física y mental derivados del consumo de sustancias psicoactivas o comportamientos asociados. Estas medidas no utilizan la cesación del uso de drogas como su criterio principal para definir el éxito de las intervenciones. El objetivo es lograr avances positivos en la calidad de vida y en el funcionamiento social, así como en el bienestar individual y comunitario. Ejemplos de políticas de reducción del daño: servicios de acceso a material higiénico de inyección, terapias de sustitución de sustancias, pautas para el consumo responsable de alcohol, servicios de análisis de sustancias.</li> <li>● <b>Políticas basadas en la abstinencia:</b> Término general para las intervenciones y asesoramientos que buscan eliminar el consumo problemático y las patologías derivadas de este a partir de la abstinencia total del consumo de sustancias psicoactivas.</li> </ul> <p><b>Artículo 4. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley, en lo que concierne a la explícita prestación del servicio, aplica para las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio, pero también aplica a aquellos contratos de prestación de servicios para programas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas que se celebren de parte del Gobierno Nacional o las Entidades territoriales, al igual que las intervenciones contenidas en el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC).</p> <p>En lo que concierne a las disposiciones de la presente ley que crean el marco regulatorio por el cual se debe desarrollar la implementación de las políticas de reducción de riesgos y daños, estas deben ser cumplidas por el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales en los términos dispuestos por la presente ley.</p> <p><b>Artículo 5. Legitimidad de la reducción de riesgos y daños.</b> Se reconoce la perspectiva por el cual se debe desarrollar la implementación de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas como un paradigma legítimo en el ámbito médico, científico y psico-social. El Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales deberán promover la perspectiva de reducción de riesgos y daños en la creación de la política pública del país.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Capítulo I. Disposiciones que afectan la Salud Pública</b></p> <p><b>Artículo 6. Sobre la opción de tratamiento.</b> El consumo problemático de un individuo no se puede constituir como una barrera de entrada para el acceso a tratamientos relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas, incluyendo los servicios de reducción de riesgos y daños. Las EAPB y las instituciones públicas especializadas para dicha atención tienen la obligación de ofrecer intervenciones y asesoramientos en distintas complejidades que se enmarquen en la finalidad de la reducción del riesgo y el daño en el consumo de sustancias psicoactivas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia de Salud será la entidad encargada de asegurarse que las EAPB cumplan sus obligaciones en esta materia.</p> <p><b>Artículo 7. Planes de Beneficio.</b> El Ministerio de Salud deberá incorporar en los planes de beneficio, tanto de régimen contributivo como subsidiado, todas aquellas intervenciones, procedimientos clínico-asistenciales y terapéuticos, medicamentos y actividades que garanticen una gama de servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas que permita atender a todos los tipos de consumidores.</p> <p>La primera actualización del Plan de Beneficios en relación con lo establecido en esta ley deberá efectuarse en un término no mayor a doce (12) meses contados a partir de la promulgación de esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En consideración de (1) la gran cantidad de intervenciones y servicios que existen en reducción de riesgos y daños, (2) el estado dinámico de la investigación científica en la materia y (3) la coyuntura de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y cómo evoluciona con el tiempo, el Ministerio de Salud deberá actualizar cada año este componente de los planes de beneficio en concordancia con las disposiciones contenidas en el artículo anterior.</p> <p><b>Artículo 8. Reducción de riesgos y daños para todas las sustancias psicoactivas.</b> La reducción de riesgos y daños se aplicará a todas las sustancias psicoactivas tanto lícitas como ilícitas, así como NPS o Nuevas Sustancias Psicoactivas y las sustancias legales de uso indebido como el pegante, la gasolina, los medicamentos sin prescripción, entre otros.</p> <p>El Ministerio de Salud deberá, en los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley y atendiendo criterios médicos y científicos, armonizar las sustancias descritas en el inciso anterior con las sustancias que aparezcan en la lista semestral de sustancias psicoactivas formulada por dicho Ministerio y el Consejo Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con las disposiciones del artículo 2, parágrafo 4, de la Ley 2000 de 2019. La actualización de dicha lista deberá considerar los criterios descritos en el primer inciso del presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 9. Distribución de Naloxona.</b> El Ministerio de Salud, en conjunto con la Superintendencia Nacional de Salud, deberá exigir, en los doce (12) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, la disponibilidad de la Naloxona por parte de las EAPB del país, tal como está estipulado en los planes de beneficio para régimen contributivo y subsidiado.</p> <p>Para la población que no se encuentra afiliada a ningún régimen y frecuentemente presentan condiciones de marginalidad y estigma social, el Ministerio de Salud deberá, en los doce (12) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, garantizar mediante un decreto la disponibilidad de la Naloxona dentro de los Planes de Intervenciones Colectivas (PIC), dándole un énfasis especial al ámbito ambulatorio y comunitario de este medicamento y su difusión dentro de las redes de consumidores de opioides del país.</p> <p><b>Artículo 10. Eventos masivos, venta y consumo de SPA.</b> Las entidades territoriales deberán emitir normas sobre el manejo de servicios de reducción de riesgos y daños en relación con la celebración de eventos masivos como festivales musicales, conciertos, fiestas populares, verbenas, entre otros, que permitan la venta y consumo de sustancias psicoactivas legales como alcohol y cigarrillos. En ocasiones en que se haya identificado el uso de sustancias psicoactivas ilegales como cocaína, marihuana, éxtasis, entre otras, deben disponer de una campaña visible de reducción de riesgos y daños (consumo responsable) como pueden ser servicios de distribución de información y material pedagógico, zonas de recuperación, servicios de análisis de sustancias, entre otros. La reglamentación específica de estas normas estará a la disposición de las entidades territoriales.</p> <p><b>Artículo 11. Sensibilización en la Policía Nacional de Colombia.</b> El Gobierno Nacional, al igual que las entidades territoriales mediante sus secretarías de seguridad, deberá emitir guías y emprender acciones concretas con la intención de concientizar a los integrantes de la Policía Nacional de Colombia sobre los derechos de las personas consumidoras.</p> <p>Los integrantes de la Policía Nacional de Colombia deberán poseer información general sobre los servicios y/o programas de reducción de riesgos y daños que estén disponibles en su área de operación. La información debe ser actual y relevante en términos del ámbito local. En sus interacciones con personas consumidoras, los integrantes de la Policía Nacional de Colombia deberán hacer lo posible por concientizar esta información.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II. Disposiciones sobre financiamiento y articulación</b></p> <p><b>Artículo 12. Reducción de riesgos y daños en los Planes Integrales Departamentales de Droga (PIDD).</b> Los PIDD, o los documentos de política pública que los reemplacen, que</p>

<p>se elaboren o actualicen posteriormente a la promulgación de esta ley, deberán incluir una sección dedicada exclusivamente a evaluar la situación de la entidad territorial en materia de reducción de riesgos y daños y ofrecer soluciones para incrementar la accesibilidad a estos servicios, al igual que generar conciencia sobre su disponibilidad e importancia en el respectivo departamento.</p> <p><b>Artículo 13.</b> Se modifica el inciso primero del artículo 22 de la Ley 1849 de 2017 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 22. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 (Ley de extinción de dominio), el cual quedará así:</p> <p>Artículo 91. Administración y destinación. Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los bienes administrados, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa y el cuarenta por ciento (40%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria, <u>y otra parte a la financiación directa de Planes de Intervención Colectiva (PIC) en los municipios y/o distritos más afectados por el consumo problemático.</u></p> <p>Se exceptúan de estos porcentajes los predios rurales, los cuales una vez cumplidas las destinaciones previstas en el numeral 1.1.1 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y agotado lo allí ordenado, deberán ser objeto de enajenación temprana de conformidad con el artículo 93 de esta ley, recursos que en todo caso serán entregados en su totalidad al Gobierno nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno nacional.</p> <p>De igual forma, por razones de seguridad y defensa, se podrán destinar de forma directa y definitiva predios rurales por parte del administrador del Frisco al Ministerio de Defensa Nacional, para el desarrollo de proyectos de infraestructura de la Fuerza Pública y/o para el cumplimiento de sentencias judiciales, para la reubicación, movilización o traslado de las instalaciones destinadas a la Defensa y Seguridad previos estudios técnicos del Ministerio de Defensa. Su régimen de administración y destinación será reglamentado</p>	<p>por el Presidente de la República, siempre en acatamiento de lo dispuesto en el inciso anterior.</p> <p>Los bienes destinados a la Fiscalía General de la Nación serán administrados a través del Fondo Especial para la Administración de Bienes creado mediante Ley 1615 de 2013.</p> <p>En el caso de las divisas, una vez incautadas, estas serán entregadas al Banco de la República para que las cambien por su equivalente en pesos colombianos, sin que se requiera sentencia que declare la extinción definitiva del dominio sobre las mismas.</p> <p>Una vez decretada la extinción de dominio de los bienes localizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, estos deberán ser entregados a la Gobernación Departamental, al igual que los rendimientos y frutos que se generen antes de la declaratoria de extinción del dominio.</p> <p>Estos bienes serán destinados prioritariamente a programas sociales que beneficien a la población raizal. Cuando la Justicia Premial opere sobre bienes o recursos que puedan ser objeto de una de las destinaciones específicas establecidas en la Ley, en tratándose de la retribución, la sentencia anticipada, la negociación patrimonial por colaboración efectiva y la sentencia anticipada por confesión, a que se refieren los artículos 120, 133, 142A y 189A, de esta ley, el Juez de conocimiento, evaluará, con la eficacia de la colaboración, la afectación a la respectiva destinación específica y podrá retribuir al particular, afectado, titular o interesado, con la titularidad del derecho de propiedad de los bienes, según los porcentajes y límite establecidos en cada mecanismo de justicia premial establecidos en la presente ley.</p> <p>Los bienes de los que trata el presente inciso no estarán condicionados a los criterios previstos para los sujetos de reforma agraria, contemplados en la Ley 160 de 1994 y en sus normas compilatorias. Los bienes y recursos determinados en el presente artículo gozarán de la protección de inembargabilidad. Las medidas cautelares implementadas en los trámites de extinción serán prevalentes sobre cualquier otra y los Registradores de Instrumentos Públicos deberán darles prelación dentro del trámite del registro.</p> <p>La facultad para decidir sobre la destinación y distribución definitiva de los bienes que le corresponden a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, en los porcentajes establecidos en el inciso 1° del presente artículo, estará a cargo de las propias entidades. Del porcentaje correspondiente a la Rama Judicial, deberá privilegiarse la creación de juzgados de extinción de dominio.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> A partir de la fecha en que sea publicada la presente ley, el Consejo Nacional de Estupefacientes no podrá adquirir pasivos con cargo a los recursos determinados en los porcentajes de qué trata el presente artículo, salvo que la entidad</p>
<p>correspondiente así lo manifieste en la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes en que se tome favorablemente esta determinación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En virtud de la presente ley se habilita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los ajustes presupuestales pertinentes que permitan la asignación de los recursos a favor del nuevo administrador del Frisco.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El administrador del Frisco tendrá la facultad de policía administrativa para la recuperación física de los bienes que se encuentren bajo su administración.</p> <p>Las autoridades de Policía locales, municipales, departamentales y nacionales estarán obligadas a prestar, de manera preferente y sin dilación injustificada, el apoyo que requiera el representante legal o su delegado, para hacer efectiva la administración de los bienes que ingresan al Frisco.</p> <p>En el evento en que el administrador del Frisco ejerza la facultad de policía administrativa a través de las Alcaldías y Secretarías de Gobierno, las mismas deberán proceder a asignar la Inspección de Policía, para ello contarán con un término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación del administrador. En igual término los inspectores estarán obligados a fijar, practicar y culminar la diligencia. El incumplimiento injustificado de los anteriores términos estará sujeto a la sanción disciplinaria correspondiente. La presentación de oposiciones no suspenderá la práctica de la diligencia".</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia Nacional de Reincorporación, en los plazos que define el Gobierno Nacional. En estos casos se configurará una excepción frente a la obligación de transferir todos los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras. Se excluyen de esta previsión los bienes a que se refiere el artículo 144 de la presente ley.</p> <p><b>Capítulo III. Representación y participación de las personas consumidoras.</b></p> <p><b>Artículo 14. Participación de la población objetivo.</b> Todos los programas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas deberán llevarse a cabo con la consulta y participación de la población objetivo de dicho programa. Representantes de la población objetivo del programa deberán estar incluidos, por lo menos, en las fases de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de cualquier programa de reducción de riesgos y daños realizado a partir de la expedición de la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo 1.</b> La determinación de la población objetivo deberá considerar los tipos de consumidor (experimental, recreativo, habitual, etc.) descritos en el documento técnico del Ministerio de Salud bajo el nombre de "La prevención y la mitigación en manos de los y las jóvenes segunda edición", o el que lo actualice.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Salud deberá reglamentar, en un término máximo de seis (6) meses después de expedida la presente ley, el procedimiento de consulta y participación de la población objetivo a la que se refiere el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 15. Órgano de sociedad civil.</b> Se establece la creación del Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas, un órgano colegiado asesor, compuesto por miembros expertos e idóneos de la sociedad civil y adscrito al Ministerio de Justicia. El objetivo principal del Consejo será asesorar, desde la perspectiva de la sociedad civil, al Gobierno Nacional sobre las directrices y medidas en materia de política de drogas de carácter ejecutivo, al igual que los proyectos de ley y actos legislativos que cursen por el Congreso de la República.</p> <p>Entre los miembros del Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas estarán los directores y directoras de centros de estudio universitarios dedicados al estudio de problemáticas relacionadas al consumo de sustancias psicoactivas o sus delegados, así como los representantes legales de Organizaciones de la Sociedad Civil legalmente constituidas, cuyo objeto social sea el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas y la reducción de riesgos y daños. Deberán ser centros de estudio constituidos mediante una universidad acreditada en Colombia y con una fuente de financiación clara, al igual que organizaciones debidamente acreditadas y contando con experiencias exitosas en el desempeño de sus labores.</p> <p>Son funciones del Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emitir conceptos no vinculantes a iniciativas legislativas y ejecutivas en materia de política de drogas.</li> <li>2. Recomendar al Ministerio de Justicia y el Derecho, al igual que el Ministerio de Salud y Protección Social, la elaboración o contratación de estudios que sean considerados necesarios para la gestión efectiva del Estado en materia de política de drogas.</li> <li>3. Presentar ternas de tres individuos para la selección de un actor que actuará como representante de los ciudadanos consumidores en órganos del Estado.</li> <li>4. Preparar proyectos de ley en materia de política de drogas que podrán ser presentados ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, al igual que el Ministerio de Salud y Protección Social.</li> <li>5. Servir como un órgano asesor desde la perspectiva de la sociedad civil en la creación de iniciativas legislativas del Gobierno Nacional en torno a política de drogas.</li> </ol>

<p><b>Parágrafo 1.</b> Los miembros de este órgano no recibirán remuneración alguna. Sus reuniones se podrán sostener de manera virtual y sus actas deben ser públicas.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia, deberá, en los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expedir el decreto reglamentario para el funcionamiento y composición del Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas. Dicho decreto deberá contener el carácter del Consejo, su naturaleza orgánica y los términos de su integración a la administración pública en concordancia con lo dispuesto en la Ley 498 de 1998.</p> <p><b>Artículo 16.</b> Representación en las entidades territoriales. Los consejos seccionales de estupefacientes, al igual que los comités departamentales de droga, deberán incluir dentro de sus miembros a por lo menos un (1) actor que represente a las personas consumidoras de sustancias psicoactivas de dicha entidad territorial. Este actor podrá ser un individuo idóneo calificado o un representante de una organización de sociedad civil acreditada.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El actor denominado como el representante de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas será escogido por parte de los consejos seccionales y los comités departamentales de una terna de tres individuos que será presentada por el Consejo de Asesoría Civil para la Política de Drogas.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo IV. Medidas para fortalecer la reducción de riesgos y daños desde el Gobierno Nacional</b></p> <p><b>Artículo 17. Informe de progreso anual.</b> La Superintendencia Nacional de Salud deberá presentar un informe anual ante la comisión Séptimas de Senado y Cámara, detallando el progreso del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, al igual que las EAPB, en incrementar la conciencia, disponibilidad, accesibilidad y calidad de la oferta de servicios de superación del consumo y reducción de riesgos y daños. El primer informe deberá ser presentado dieciocho meses (18) contados a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El informe deberá contener una sección explorando los obstáculos más pertinentes, tanto institucionales como sociales, que enfrentan los consumidores al intentar acceder a estos servicios.</p> <p><b>Artículo 18. Promoción proactiva de la reducción de riesgos y daños en la salud pública.</b> Con el objetivo de remediar el problema de la marginalización social de las personas consumidoras y ofrecer un punto de entrada efectivo a la oferta institucional en salud, las entidades territoriales, a través de sus secretarías de salud y con el apoyo del Gobierno Nacional, adelantarán el diseño e implementación de iniciativas encaminadas a</p>	<p>la distribución de servicios básicos de reducción de riesgos y daños para personas consumidoras ocultas. Estas iniciativas serán específicamente diseñadas con el objetivo de llegar a aquellos consumidores problemáticos con baja funcionalidad social que no son visibilizados por el sistema de salud.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Sin perjuicio de que el diseño e implementación de las iniciativas esté a cargo de las entidades territoriales, estas deberán aplicar los lineamientos técnicos del Ministerio de Salud y Protección Social para la prestación de servicios de reducción de riesgos y daños en el país.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Gobierno Nacional deberá incluir al Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) y demás organizaciones reconocidas en la materia en este proceso, con el fin de crear iniciativas las cuales tomen en consideración la amplia información sobre el comportamiento y naturaleza de los consumidores en el contexto colombiano.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo Frisco para la financiación de este programa.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Un porcentaje de los recursos tributarios territoriales derivados de la venta del alcohol y el tabaco, el cual será determinado por las entidades territoriales, podrá ser apropiado por las secretarías departamentales y/o municipales de salud para la elaboración de estas iniciativas.</p> <p><b>Artículo 19.</b> Campañas de reducción de estigma social. El Gobierno Nacional deberá elaborar campañas mediáticas y publicitarias de impacto nacional que tengan el objetivo de reducir el estigma social y las barreras de acceso a los servicios que requieren las personas consumidoras de SPA y promocionar la adopción de políticas de reducción de riesgos y daños por parte de consumidores problemáticos, especialmente aquellos que se encuentren en especial situación de vulnerabilidad y marginalidad, tal como lo son las personas en situación de calle y los usuarios de drogas por vía de administración intravenosa.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Estas campañas deberán centrarse en (1) reconocer la humanidad de las personas consumidoras problemáticas, (2) reconocer distintas situaciones de vulnerabilidad, (3) afirmar los peligros asociados al consumo problemático de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, al igual que prácticas altamente riesgosas para la salud pública como el uso de inyecciones intravenosas y finalmente, (4) incentivar a los consumidores a hacer uso de la oferta institucional del Estado en superación del consumo y reducción de riesgos y daños para mejorar su estado de salud.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La elaboración de estas campañas deberá hacer uso de información sobre la naturaleza del consumo oculto en Colombia propiciada por el ODC y otras instituciones de</p>
<p>la sociedad civil y de similar carácter con el fin de alcanzar al mayor número de consumidores problemáticos posibles.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Se autoriza el uso de recursos del Fondo Frisco para la elaboración de estas campañas.</p> <p><b>Artículo 20. Consumo menos riesgoso de sustancias psicoactivas.</b> Autorizar al Gobierno Nacional la potestad de crear "Centros de análisis de sustancias psicoactivas de tipo móvil o punto fijo" en áreas de alta circulación turística, barrios de vida nocturna, eventos masivos, zonas con confluencia de consumidores recreativos y problemáticos, y otros lugares donde se determinen necesarios por la confluencia de la venta y consumo de SPA, con el fin de reducir el riesgo y daño químico de intoxicación por adulterantes y suplantadores vía la administración de análisis de sustancias psicoactivas y servicios adicionales en reducción de riesgos y daños.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La operación de estos centros podrá ser administrada por el Ministerio de Salud, las entidades territoriales o mediante organizaciones de la sociedad civil, legalmente constituidas y debidamente acreditadas ante el Fondo Nacional de Estupefacientes, previamente seleccionadas por las entidades territoriales o el Ministerio de Salud. Bajo cualquier modalidad estarán bajo la supervisión de la Superintendencia Nacional de Salud.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los centros de análisis de punto fijo y tipo móvil podrán ofrecer sus servicios de manera gratuita si son financiados por el Gobierno Nacional o las entidades territoriales, alternativamente podrán cobrar por el servicio si no cuentan con esta financiación.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Los centros de análisis de punto fijo y tipo móvil podrán hacer uso de las nuevas tecnologías de información para socializar sus mensajes, jornadas y ubicación</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Las secretarías municipales o departamentales que se encuentren sin un inmueble adecuado para la operación del centro podrán requerir ante la Sociedad de Activos Especiales la liberación de un inmueble para dicho espacio.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Un porcentaje de los recursos tributarios territoriales derivados de la venta del alcohol y el tabaco, el cual será determinado por la entidad territorial, podrá ser apropiado por las secretarías departamentales y/o municipales de salud para la creación de estos centros de análisis.</p> <p><b>Parágrafo 6.</b> Los servicios de análisis de sustancias deberán entregar informes semestrales al Sistema de Alertas Tempranas del Observatorio de Drogas de Colombia para unificar información sobre el comportamiento a nivel nacional y enfocar las acciones en salud pública del Gobierno Nacional.</p>	<p><b>Artículo 21. Características de los Centros de análisis.</b> La distinción entre centros de tipo móvil y punto fijo se rige así: Los centros de análisis de sustancias psicoactivas de tipo móvil se caracterizan por desplazar el personal calificado que realiza el análisis hacia distintos lugares donde sus servicios puedan estar en alta demanda. Adicionalmente, estos centros también podrán distribuir material pedagógico. La naturaleza de la atención es calificada pero no personal o integral y su horario será variante. Los centros de análisis de sustancias psicoactivas de punto fijo se ubican siempre en el mismo lugar y mantienen horarios fijos. Se caracterizan por brindar una gama de servicios más extensa y una atención más personalizada e integral en reducción de riesgos y daños. Aunque pueden atender a cualquier tipo de consumidor, estos centros están orientados hacia los consumidores problemáticos con bajo funcionamiento social y tienen una importante función de referir consumidores hacia la oferta institucional en salud.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La implementación de estos centros deberá conllevar un sistema de alertas tempranas y de compartimiento de información con otras autoridades de salud pública y política de drogas del país.</p> <p><b>Artículo 22. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>GABRIEL SANTOS GARCÍA</b> Representante a la Cámara</p>

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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).*

<p><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE - PROYECTO DE LEY NO. 374 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUMERAL AL ARTÍCULO 38 DE LA LEY 1952 DE 2019 (CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO).</b></p> <p>Bogotá D.C., diciembre de 2021</p> <p>Doctor <b>JULIO CESAR TRIANA</b> Presidente Comisión Primera Cámara de Representantes Ciudad.</p> <p><b>Referencia:</b> Informe de ponencia para primer debate - proyecto de ley no. 374 de 2021 cámara "por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 38 de la ley 1952 de 2019 (código general disciplinario).</p> <p>Respetado Señor Presidente:</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a proyecto de ley no. 374 de 2021 cámara "por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 38 de la ley 1952 de 2019 (código general disciplinario)". El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos.</p> <p><b>I. Trámite Legislativo y Antecedentes.</b></p> <p>El 28 de agosto de 2018 fue radicado por el Presidente de la Republica, Iván Duque Márquez, el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, La Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero y por la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, el Proyecto de Ley No. 117 de 2018 Senado - 256 de 2018 Cámara, "Por medio del cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las</p>	<p>personas jurídicas, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones". Texto del proyecto original y la exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso número 631 de 2018. Este proyecto pretendía ser un mecanismo que busca materializar la probidad administrativa, enfrentar la corrupción y todas sus manifestaciones, así mismo buscaba establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Esta iniciativa fue archivada por no completar su trámite de conformidad con el artículo 162 de la Constitución Política.</p> <p>El 13 de agosto de 2019, se presentó 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, Atilano 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.</p> <p>El pasado 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, representa por delegados de la Contraloría General de la Republica, Auditoría General de la Republica, Contaduría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y una representante de la Alcaldía de la ciudad de Pasto (Nariño), en donde se expusieron las propuestas y principales acotaciones del proyecto, que aportan a la construcción de la ponencia, dentro de las que se sintetizan de la siguiente manera:</p> <p>El 2 de junio de 2020, el proyecto de Ley fue aprobado en primer debate en la comisión primera Constitucional de la Cámara de Representantes y el 29 de septiembre de 2020 el proyecto de Ley fue aprobado por la plenaria de la corporación, sin embargo el proyecto no cumplió el trámite en el Senado de la Republica.</p> <p><b>II. Objeto</b></p> <p>El proyecto de Ley tiene por objeto incluir como deber funcional, el fenecimiento de las cuentas, por parte de los representantes legales, directores administrativos u ordenadores del gasto de las entidades de derecho publico, empresas, fondos y patrimonios autónomos del Estado, con el fin de garantizar el acatamiento de las</p>
<p>disposiciones legales y constitucionales así como los procedimientos contables y financieros en las entidades públicas.</p> <p><b>III. Consideraciones del Ponente:</b></p> <p>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".</p> <p>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 Republica.</p> <p>En el mismo sentido, se busca ampliar la acción disciplinaria a los exrepresentantes legales o ex ordenadores del gasto que al momento de la presentación de la auditoria de balance general tenían a su cargo el fenecimiento de las cuentas fiscales durante las dos 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 periodos consecutivos.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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:</p> <p><i>"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".</i></p> <p><i>"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."</i></p> <p><i>"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)."</i></p> <p><i>"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.</i></p>

Aplicación que no puede considerarse ajena a la conciencia del servidor público obligado a conocer y cumplir sus deberes funcionales.<sup>1\*</sup>

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"*<sup>2</sup>

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 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 ha sancionado disciplinaria, penal o fiscalmente a las entidades.

Sin embargo, no se han presentado cifras o informe alguno que sustente dicho incumplimiento, se allegó, un cuadro preparado por la Contraloría General de la República, donde se demuestra la evolución de los dictámenes de los estados financieros durante el periodo 2014, 2015, 2016, y 2017, en los cuales podemos evidenciar que de las 184 entidades auditadas en estos periodos de tiempo se presentaron varias opiniones negativas y algunos otros se abstuvieron de emitir opinión, situación que generaría detrimento del Presupuesto General del Nación, imposibilitando a la vez que se lleve a cabo el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y el Balance General Consolidado de la Nación (Estado de Situación Financiera).

<sup>1</sup> Procuraduría General de la Nación, Lecciones de Derecho Disciplinario Volumen I, (2006). Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/lecciones1.pdf>

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

El informe de Auditoría del Balance de la Nación para el año 2018, presentado por la Contraloría General de la República, plantea que para ese año el 33,6% de las entidades auditadas, obtuvieron opinión negativa y el 2,9% de estas presento abstención de opinión:

*"Frente a las opiniones resultantes de una muestra de 104 entidades auditadas, se encontró que de las opiniones emitidas por las contralorías delegadas sectoriales a los estados financieros individuales de los sujetos de control, el 40,4% tuvo opinión sin salvedades, 23,1% tuvo opinión con salvedades, 33,6% tuvo opinión negativa y 2,9% presentó abstención de opinión."*<sup>3</sup>

Debido a estas inconsistencias que alcanzaron los \$100,8 billones que equivalen al 7.3% de los activos consolidados en el sector público<sup>4</sup>, en el Balance General de la Nación, la Contraloría General de la República emitió dictamen negativo para la vigencia del año 2018.

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.

**IV. Pliego de modificaciones:**

Texto Radicado	Pliego de Modificaciones
Proyecto de Ley No. 374 de 2021 Cámara "Por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).	Permanece Igual
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto incluir como deber funcional, el fenecimiento de las cuentas, por parte de los representantes legales, directores administrativos u ordenadores del gasto de las entidades de derecho	Permanece Igual

<sup>3</sup> Contraloría General de la República, Auditoría del Balance General de la Nación, (2018). Recuperado de: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1565284/Resumen\\_Auditoria\\_Balance\\_General.pdf/0eb48032-7fca-4151-8365-35ea5bb38f22](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1565284/Resumen_Auditoria_Balance_General.pdf/0eb48032-7fca-4151-8365-35ea5bb38f22).

<sup>4</sup> Contraloría General de la República, Auditoría del Balance General de la Nación, (2018). Recuperado de: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1565284/Resumen\\_Auditoria\\_Balance\\_General.pdf/0eb48032-7fca-4151-8365-35ea5bb38f22](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1565284/Resumen_Auditoria_Balance_General.pdf/0eb48032-7fca-4151-8365-35ea5bb38f22).

publico, empresas, fondos y patrimonios autónomos del Estado.	
Artículo 2°. Adiciónese el numeral 44 al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:	Artículo 2°. Adiciónese el numeral 44 al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:
44. Fenecer la cuenta fiscal individual de las entidades estatales, empresas, fondos y patrimonios autónomos del Estado en la correspondiente vigencia fiscal	44. <u>Obtener el fenecimiento por parte de la respectiva contraloría de</u> la cuenta fiscal individual de las entidades estatales, 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 disciplinable los representantes legales, directores administrativos, ordenadores del gasto o quien haga sus veces, <del>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.</del>	Parágrafo: En los términos del numeral 44 del presente artículo, serán objeto de investigación disciplinaria los representantes legales u ordenadores del gasto, directores administrativos, contralores para el caso de los bancos estatales o quien haga sus veces, <u>a quienes se compruebe que la negación o abstención de opinión de los estados financieros y de la ejecución presupuestal por parte de la respectiva contraloría durante dos vigencias fiscales consecutivas obedece a la inobservancia, descuido o desatención elemental al cumplimiento de los principios que orientan el ejercicio de la gestión fiscal, así no se encuentren ocupando el cargo.</u>

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el diario oficial.	Permanece Igual
--	-----------------

**V. Conflictos de Interés**

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

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

**VI. PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y al pliego de modificaciones solicitamos a la comisión primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al PROYECTO DE LEY NO. 374 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN NUMERAL AL ARTÍCULO 38 DE LA LEY 1952 DE 2019 (CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO).

  
OSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 374 DE 2021 CÁMARA "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, el feneamiento de las cuentas, por parte de los representantes legales, directores administrativos u ordenadores del gasto de las entidades de derecho publico, empresas, fondos y patrimonios autónomos del Estado.

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

44. Obtener el feneamiento por parte de la respectiva contraloría de la cuenta fiscal individual de las entidades estatales, 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 disciplinaria los representantes legales u ordenadores del gasto, directores administrativos, contralores para el caso de los bancos estatales o quien haga sus veces, a quienes se compruebe que la negación o abstención de opinión de los estados financieros y de la ejecución presupuestal por parte de la respectiva contraloría durante dos vigencias fiscales consecutivas obedece a la inobservancia, descuido o desatención elemental al cumplimiento de los principios que orientan el ejercicio de la gestión fiscal, así no se encuentren ocupando el cargo.

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

Signature of Oscar Sánchez León
OSCAR SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 1887 - Viernes, 17 diciembre de 2021
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 210 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 con el fin de fortalecer las facultades sancionatorias a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios..... 1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 223 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones. .... 7
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al 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). .... 14