



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 804

Bogotá, D. C., martes, 19 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 30 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

#### PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.*

Nos ha correspondido el honoroso encargo de rendir ponencia positiva para primer debate Cámara al Proyecto de ley número 307 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley es de iniciativa del honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, el cual fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2016, donde le fue asignado el número 005 de 2016 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 523 de 2016.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron designados para rendir informe de ponencia, los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz (Coordinador),

Eduardo Enrique Pulgar Daza, Mauricio Delgado Martínez y Álvaro Uribe Vélez.

Los ponentes rindieron informe para primer debate, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 891 de 2016 y discutido y aprobado con modificaciones el 9 de noviembre de 2016 en Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima del Senado.

Posteriormente la ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1105 de 2016 y discutido y aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 13 de junio de 2017.

Esta iniciativa legislativa hizo su tránsito a la honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, recibiendo el número 307 de 2017 y siendo designados ponentes los honorables Representantes Óscar Ospina Quintero (Coordinador Ponente), Argenis Velásquez Ramírez, Ángela María Robledo, Cristóbal Rodríguez Hernández y Rafael Eduardo Paláu.

##### II. Justificación y consideraciones del proyecto

En Colombia, la operación del transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. La Ley 105 de 1993, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como *una industria encaminada a*

*garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica.*

Entre los principios que, de acuerdo con la misma ley, rigen esa actividad, se encuentran los que establecen que *la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y que existirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios (y) se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.*

A su vez, la Ley 336 de 1996, *por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte, en su artículo 5° precisa que el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.*

La definición del transporte como servicio público esencial la realiza el legislador con fundamento en atribuciones constitucionales expresas para expedir leyes de intervención económica (artículo 334 de la C. P.) y las que deben regir la prestación de los servicios públicos (artículo 150.21.23 de la C. P.), lo cual permite decir que su prestación está sujeta al ordenamiento propio de estos servicios, por principio inherentes a la finalidad social del Estado, y los cuales pueden ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por particulares, o por comunidades organizadas.

El papel del Estado, en cuanto poder público, consiste en garantizar su prestación eficiente, establecer, por medio de ley, el régimen jurídico al que deben sujetarse, y ejercer las competencias de regulación, control y vigilancia sobre ellos (artículo 365 de la C. P.).

Adicionalmente, la calificación como servicio público esencial corresponde a la valoración que hace el legislador de su carácter imprescindible y a su vinculación estrecha con el interés público y a la protección de derechos fundamentales de consideración prevalente, o expresado en palabras de la Corte Constitucional en Sentencia C-450 de 1995, de la siguiente forma: El carácter esencial de un servicio público se predica, 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, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

Disponen, tanto la Ley 105 de 1993, como la Ley 336 de 1996, que para la prestación del servicio público de transporte, los operadores o empresas de transporte, esto es, las personas naturales o jurídicas constituidas como unidad de explotación económica permanente que cuenten con los equipos, instalaciones y órganos de administración que les permitan prestar adecuadamente el servicio, deben tener autorización del Estado.

El Estatuto de Transporte dispone en uno de sus capítulos, que el servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin.

Para efectos de la ejecución del servicio, se prevé la expedición de una habilitación o licencia de funcionamiento otorgada por la autoridad competente, que será conferida al solicitante previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarios para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente y continua e ininterrumpida prestación del servicio de transporte público.

Esta autorización o habilitación, que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permiten al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia. Dentro de este contexto, los operadores o empresas de transporte público deben contar con la adecuada organización, capacidad económica y técnica y, particularmente capacidad transportadora, de acuerdo con los requerimientos que para cada modo de transporte.

Tal como se ha señalado por el Consejo de Estado, *esta autorización o habilitación que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permiten al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar*

*que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia.*

De acuerdo con la ley, las empresas habilitadas solo pueden prestar el servicio con equipos matriculados o registrados para dicho servicio y previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, según lo prevé el artículo 23 de la Ley 336 de 1996.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley 336 de 1996 establece que las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

A su vez, el artículo 26 del Decreto número 1703 de 2002, estableció que *para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos, velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una Entidad Promotora de Salud (EPS), en calidad de cotizantes; (...).*

En relación con la seguridad social, esta es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

El derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe ocurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.

De otra parte y con el fin de desarrollar estrategias concurrentes y progresivas, cuya finalidad es mejorar las condiciones de labor de los conductores, el fortalecimiento de las empresas y la mejora en la prestación del servicio público de transporte, y a su vez garantizar el efectivo acceso de los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos Taxi al Sistema de Seguridad Social,

a partir de su afiliación y el correspondiente pago de aportes a cada subsistema, conforme las normas generales lo han establecido, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 1047 del 4 de junio de 2014, por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

Dicho decreto buscó garantizar el efectivo acceso de los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi al Sistema de Seguridad Social, lo cual implicaba la modificación de protocolos de operación, y adicionalmente demandó nuevas cargas administrativas que requieren de instrumentos adecuados para su normal desarrollo, de tal forma que viabilicen el ejercicio empresarial en el marco de sus obligaciones, promoviendo la competencia y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 336 de 1996, procuren la armonía en las relaciones entre las distintas partes que intervienen en la prestación del servicio público de transporte.

En dicho decreto se mencionaron, entre otros aspectos, los siguientes:

De conformidad con el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, le corresponde al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte, de acuerdo con lo cual y en atención a lo consagrado en el artículo 30 ibídem, las autoridades competentes elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas.

Ahora bien, el autor del proyecto de ley en su exposición de motivos manifestó que el mismo tiene el objeto de reglamentar la seguridad social del taxista en el territorio nacional, así como la creación de condiciones para el bienestar social, económico y la armonización de las relaciones con los propietarios, administradores y conductores de los taxis, transmitiendo al final un óptimo servicio al usuario del servicio taxi, con criterios racionales para la aplicación en todo el territorio nacional tanto en el tema de la seguridad social integral como en los mecanismos de control de calidad para la prestación del servicio.

Adicionalmente, y en aras de ampliar ese marco de la seguridad social, la finalidad es garantizar que todos los taxistas en Colombia puedan estar vinculados a la seguridad social integral, complementar las normas vigentes referentes a los temas mencionados, reglamentar el pago del aporte correspondiente con que cada taxista debe afiliarse a las entidades respectivas

administradoras de la seguridad social integral, para acceder a una pensión de vejez, invalidez, servicio funerario, pensión a sobreviviente; de forma tal que se garanticen las dignas condiciones de vida a la culminación de su actividad laboral o a la familia al momento de su muerte, y por último, establecer los adecuados instrumentos de identificación de los taxistas, que faciliten la aplicación de la presente ley, así como las garantías de seguridad a los usuarios de este servicio público.

El presente proyecto de ley pretende contribuir con la materialización de los postulados constitucionales de regular y garantizar la seguridad social, a través de la creación de un fondo para la seguridad social integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, mixtos y se proponga un tipo de contrato que beneficie a los actores, la empresa, el propietario, los administradores y el conductor, que describan los deberes y derechos de los mismos y se garanticen sus beneficios económicos y de igual manera la seguridad social integral de los taxistas.

En lo relacionado con las definiciones y el alcance del presente proyecto de ley, se debe entender las modalidades de transporte según las siguientes definiciones contempladas en la normatividad vigente, así:

Tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor mixto**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en un recorrido legalmente autorizado o registrado. Artículo 6° del Decreto número 175 de 2001, modificado por el artículo 2° del Decreto Nacional número 4190 de 2007.

Tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor especial**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a un grupo específico de personas ya sean estudiantes, asalariados, turistas (prestadores de servicios turísticos) o particulares, que requieren de un servicio expreso y que para todo evento se hará con base en un contrato escrito celebrado entre la empresa de transporte y ese grupo específico de usuarios. Artículo 6° del Decreto número 174 del 5 de febrero de 2001.

Tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor de carga**, se entiende que este es aquel destinado a satisfacer las necesidades generales de movilización de cosas

de un lugar a otro, en vehículos automotores de servicio público, a cambio de una remuneración o precio, bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, excepto el servicio de transporte de que trata el Decreto número 2044 del 30 de septiembre de 1988. Artículo 6° del Decreto número 173 del 5 de febrero de 2001.

Tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes. Artículo 6° del Decreto número 172 del 5 de febrero de 2001.

Ahora bien, según el artículo 994 del Código de Comercio, modificado por el 12 del Decreto número 01 de 1990, le corresponde al Gobierno nacional establecer los seguros que debe tomar el transportador para cubrir a las personas contra los riesgos inherentes a las operaciones de transporte, por esta razón se señalará que el Gobierno nacional analizará la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que estos se encuentran expuestos, sin perjuicio de las coberturas del Sistema de Seguridad Social.

De otra parte, se señala que los conductores de los vehículos en las modalidades señaladas en el proyecto de ley, tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, el cual tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte.

Ahora bien, si el conductor beneficiario del presente proyecto de ley no cumple los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional, podrán ser vinculados al programa BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso al mismo, lo cual se estableció con un nuevo párrafo en el artículo tercero del proyecto de ley.

Los BEPS son un programa que hacen parte del nuevo modelo de protección para la vejez y que busca favorecer a colombianos de bajos recursos, que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla, en la actualidad pueden vincularse a este programa:

Ciudadanos colombianos mayores de 18 años.

Ciudadanos que pertenecen a los niveles I, II y III del Sisbén.

Personas indígenas residentes en los resguardos, deberán presentar el listado censal.

### III. Marco constitucional, legal y jurisprudencial

El artículo 365 de la Constitución Política establece que el papel del Estado, en cuanto poder público, consiste en garantizar su prestación eficiente, establecer, por medio de ley, el régimen jurídico al que deben sujetarse y ejercer las competencias de regulación, control y vigilancia sobre ellos.

Los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social, por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

La definición del transporte como servicio público esencial la realiza el legislador, con fundamento en atribuciones constitucionales expresas para expedir leyes de intervención económica (artículo 334 de la C. P.) y las que deben regir la prestación de los servicios públicos (artículo 150.21.23 de la C. P.).

La Ley 105 de 1993, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como ... *una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica* ....

la Ley 336 de 1996 *por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte*, en su artículo 5° precisa que (...) *el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.*

Decreto número 175 de 2001 modificado por el artículo 2° del Decreto Nacional número 4190 de 2007, tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor mixto**. Decreto número 173 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor de carga** y Decreto número 172 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **servicio público de transporte terrestre automotor** en vehículos taxi. Estos decretos han sido compilados en el

Decreto número 1079 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.*

El Decreto número 1703 de 2002 estableció que *para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos, velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una entidad promotora de salud (EPS), en calidad de cotizantes; (...).*

El Decreto número 1047 del 4 de junio de 2014 *por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.*

La Corte Constitucional en Sentencia C-450 de 1995, señaló la calificación como servicio público esencial corresponde a la valoración que hace el legislador de su carácter imprescindible y a su vinculación estrecha con el interés público y a la protección de derechos fundamentales de consideración prevalente: El carácter esencial de un servicio público se predica, 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, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

Por último y basándose en la cláusula general de competencia contenida en la Constitución Política, el Congreso de la República puede dictar leyes cuya regulación no haya sido atribuida expresamente en nuestra Carta, a otra rama u órgano independiente, por esto, es necesario que el legislador garantice a través de este proyecto de ley la cobertura universal a la seguridad social de todos los colombianos, especialmente de los conductores de servicio público tipo taxi, transporte de carga y transporte mixto, en aras de ser la fuente de validez y establecer un orden que permita regular, conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.

## IV. Pliego de modificaciones

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
<p><b>Artículo 2º. De la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral.</b> Para la prestación del servicio público de transporte a que hace referencia la presente ley, los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos de enfermedad, vejez y riesgos laborales; ya sea como dependientes o como independientes, de conformidad con la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo o quien preste el servicio de administración, según el caso, de conformidad con los porcentajes de ley.</p>	<p><b>Artículo 2º. De la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral.</b> Para la prestación del servicio público de transporte a que hace referencia la presente ley, los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos <u>derivados de la invalidez, vejez o muerte, enfermedad de origen común o accidente de trabajo o enfermedad profesional, así como acceder a los beneficios sociales complementarios de que trata la Ley 100 de 1993;</u> ya sea como dependientes o como independientes, de conformidad con la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo o quien preste el servicio de administración, según el caso, de conformidad con los porcentajes de ley.</p>
<p><b>Parágrafo 1º.</b> La afiliación se hará <del>por la planilla única de forma electrónica o física. Sin que en caso alguno,</del> las entidades de seguridad social puedan obstaculizar, negar la afiliación y cotización a los sistemas de riesgo laboral, en salud y pensión. Y sin perjuicio de la afiliación colectiva de que trata el parágrafo del artículo 3º de la Ley 797 de 2003.</p>	<p><b>Parágrafo 1º.</b> La afiliación se hará <u>mediante las herramientas dispuestas para cada subsistema de acuerdo con la normatividad vigente, de forma tal que se le garantice a los futuros afiliados el derecho de asesoría que les asiste. En ningún caso</u> las entidades de seguridad social puedan obstaculizar, negar la afiliación y cotización a los sistemas de riesgo laboral, en salud y pensión. Y sin perjuicio de la afiliación colectiva de que trata el parágrafo del artículo 3º de la Ley 797 de 2003.</p>
<p>La base de cotización <del>será por el ingreso mensual sin que sea inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.</del></p>	<p>La base de cotización <u>se determinará de acuerdo con las normas propias para la determinación del ingreso base de cotización establecidas en la Ley 100 de 1993, en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 y en las demás normas concordantes.</u></p>
<p><b>Parágrafo 2º.</b> La cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema de Protección Social de trabajadores por Días o Semanas podrá hacerse sobre la base de cotización mínima <del>semanal no inferior a un cuarto de salario mínimo mensual legal vigente.</del> Ello, sin perjuicio de la aplicación del artículo 98 de la Ley 1753 de 2015 en lo que corresponde a trabajadores independientes con ingresos menores al salario mínimo mensual vigente.</p>	<p><b>Parágrafo 2º.</b> La cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema de Protección Social de trabajadores por Días o Semanas podrá hacerse sobre la base de cotización mínima <u>de acuerdo con lo establecido en el artículo 6º del Decreto número 2616 de 2013 y las normas que lo modifiquen y complementen.</u> Ello, sin perjuicio de la aplicación del artículo 98 de la Ley 1753 de 2015 en lo que corresponde a trabajadores independientes con ingresos menores al salario mínimo mensual vigente.</p>
<p>Lo anterior a fin de que tanto trabajadores dependientes como independientes cotizantes puedan ser beneficiarios del programa de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el artículo 87 de la Ley 1329 de 2008 o la norma que la modifique, derogue o complemente.</p>	<p>Lo anterior a fin de que tanto trabajadores dependientes como independientes cotizantes puedan ser beneficiarios del programa de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 o la norma que la modifique, derogue o complemente.</p>
<p><b>Parágrafo 3º.</b> Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de leasing, renting o arrendamiento sin opción de compra, o en el caso de los vehículos de propiedad de los patrimonios autónomos, las obligaciones contempladas en la presente ley que corresponden a los propietarios de dichos vehículos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo, del fideicomitente que detenta la tenencia, el uso y goce de los vehículos.</p>	<p><b>Parágrafo 3º.</b> Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de leasing, renting o arrendamiento sin opción de compra, o en el caso de los vehículos de propiedad de los patrimonios autónomos, las obligaciones contempladas en la presente ley que corresponden a los propietarios de dichos vehículos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo, del fideicomitente que detenta la tenencia, el uso y goce de los vehículos.</p>
<p><b>Parágrafo 4º.</b> Para los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, <del>que se encuentren afiliados como dependientes</del> al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el dueño del vehículo cubrirá el setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la cotización y el conductor del vehículo del veinticinco por ciento (25%).</p>	<p><b>Parágrafo 4º.</b> Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, <u>cualquiera que sea la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo, cotizarán</u> al Sistema General de Seguridad Social <u>integral de la siguiente manera:</u> el dueño del vehículo <u>o la empresa donde este afiliado el vehículo</u> cubrirá el setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la cotización y el conductor del vehículo del veinticinco por ciento (25%).</p>
	<p><b>Parágrafo 5º.</b> <u>Las empresas de transporte debidamente habilitadas, deberán verificar previamente a la prestación del servicio, la afiliación y cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral de cada uno de los conductores de los vehículos de servicio público de transporte automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural con el cual prestan el servicio en todo el territorio nacional colombiano.</u></p>

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
<p><b>Artículo 4º. Sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral.</b> La operatividad del servicio sin observancia a lo previsto en la presente ley genera la aplicación de las sanciones administrativas de pérdida de habilitación y suspensión del servicio; además de las sanciones previstas en la Ley 1393 de 2010; artículo 16 Decreto-ley 1295 de 1994 y Ley 828 de 2003. Además de la solidaridad entre propietarios, administradoras de vehículos y empresas de transporte por la omisión de pago, control o verificación, según el caso a los aportes para el cubrimiento de los riesgos de enfermedad, vejez y muerte que se cubren con la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral.</p>	<p><b>Artículo 4º. Sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral.</b> La operatividad del servicio sin observancia a lo previsto en la presente ley genera la aplicación de las sanciones administrativas de pérdida de habilitación y suspensión del servicio; además de las sanciones previstas en la Ley 1393 de 2010; artículo 16 Decreto-ley 1295 de 1994 y Ley 828 de 2003. Además de la solidaridad entre propietarios, administradoras de vehículos y empresas de transporte por la omisión de pago, control o verificación, según el caso a los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La omisión de la obligación de afiliación y cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral cuando se estuviese obligado a ello conllevará a la pérdida de las habilitaciones para la prestación del servicio público de transporte de que trata el Decreto número 1079 de 2015.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La omisión por parte de las empresas debidamente habilitadas para la prestación del servicio de transporte público de la obligación de verificar previamente la afiliación y cotización por parte de los conductores al Sistema General de Seguridad Social Integral conllevará a la pérdida de las habilitaciones para la prestación del servicio público de transporte de que trata el Decreto número 1079 de 2015 o el decreto reglamentario que haga sus veces.</p>

### V. Proposición

Por las razones expuestas, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente dar primer debate al Proyecto de ley número 307 de 2017 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

De los honorables Representantes,

De los honorables Representantes,



Oscar Ospina Quintero  
Representante a la Cámara  
(Coordinador Ponente)



Angela Maria Robledo  
Representante a la Cámara




Argenis Velásquez Ramírez  
Representante a la Cámara



Cristóbal Rodríguez Hernández  
Representante a la Cámara



Rafael Eduardo Palau  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales y seguridad social para conductores

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.

**Artículo 2º. De la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral.** Para la prestación del servicio público de transporte a que hace referencia la presente ley, los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos derivados de la invalidez, vejez o muerte, enfermedad de origen común o

accidente de trabajo o enfermedad profesional, así como acceder a los beneficios sociales complementarios de que trata la Ley 100 de 1993; ya sea como dependientes o como independientes, de conformidad con la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo o quien preste el servicio de administración, según el caso, de conformidad con los porcentajes de ley.

Parágrafo 1°. La afiliación se hará mediante las herramientas dispuestas para cada subsistema de acuerdo con la normatividad vigente, de forma tal que se le garantice a los futuros afiliados el derecho de asesoría que les asiste. En ningún caso las entidades de seguridad social puedan obstaculizar, negar la afiliación y cotización a los sistemas de riesgo laboral, en salud y pensión. Y sin perjuicio de la afiliación colectiva de que trata el parágrafo del artículo 3° de la Ley 797 de 2003.

La base de cotización se determinará de acuerdo con las normas propias para la determinación del ingreso base de cotización establecidas en la Ley 100 de 1993, en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 y en las demás normas concordantes.

Parágrafo 2°. La cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema de Protección Social de trabajadores por Días o Semanas podrá hacerse sobre la base de cotización mínima de acuerdo con lo establecido en el artículo 6° del Decreto número 2616 de 2013 y las normas que lo modifiquen y complementen. Ello, sin perjuicio de la aplicación del artículo 98 de la Ley 1753 de 2015 en lo que corresponde a trabajadores independientes con ingresos menores al salario mínimo mensual vigente.

Lo anterior a fin de que tanto trabajadores dependientes como independientes cotizantes puedan ser beneficiarios del programa de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 o la norma que la modifique, derogue o complemente.

Parágrafo 3°. Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de leasing, renting o arrendamiento sin opción de compra, o en el caso de los vehículos de propiedad de los patrimonios autónomos, las obligaciones contempladas en la presente ley que corresponden a los propietarios de dichos vehículos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo, del fideicomitente que detenta la tenencia, el uso y goce de los vehículos.

Parágrafo 4°. Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, cualquiera que sea la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo, cotizarán al Sistema General de Seguridad Social Integral de la siguiente manera: el dueño del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo cubrirá el setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la cotización y el

conductor del vehículo del veinticinco por ciento (25%).

Parágrafo 5°. Las empresas de transporte debidamente habilitadas, deberán verificar previamente a la prestación del servicio, la afiliación y cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral de cada uno de los conductores de los vehículos de servicio público de transporte automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural con el cual prestan el servicio en todo el territorio nacional colombiano.

Artículo 3°. *Acceso al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)*. Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, podrán acceder al mecanismo de BEPS, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad vigente para acceder al mecanismo.

Parágrafo. Los conductores, sin importar la modalidad de contratación por la cual se encuentren vinculados al servicio de transporte, estarán obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social Integral. En el evento en que el conductor no cumpla con los requisitos para acceder a una pensión de vejez en el Sistema General de Pensiones, podrá destinar su ahorro al mecanismo de BEPS.

Artículo 4°. *Sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral*. La operatividad del servicio sin observancia a lo previsto en la presente ley genera la aplicación de las sanciones administrativas de pérdida de habilitación y suspensión del servicio; además de las sanciones previstas en la Ley 1393 de 2010; artículo 16 Decreto-ley 1295 de 1994 y Ley 828 de 2003. Además de la solidaridad entre propietarios, administradoras de vehículos y empresas de transporte por la omisión de pago, control o verificación, según el caso a los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral.

Parágrafo 1°. La omisión de la obligación de afiliación y cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral cuando se estuviese obligado a ello conllevará a la pérdida de las habilitaciones para la prestación del servicio público de transporte de que trata el Decreto número 1079 de 2015.

Parágrafo 2°. La omisión por parte de las empresas debidamente habilitadas para la prestación del servicio de transporte público de la obligación de verificar previamente la afiliación y cotización por parte de los conductores al Sistema General de Seguridad Social Integral conllevará a la pérdida de las habilitaciones para la prestación del servicio público de transporte de que trata el Decreto número 1079 de 2015 o el decreto reglamentario que haga sus veces.



Artículo 5°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,

Oscar Ospina Quiñero  
Representante a la Cámara  
(Coordinador Ponente)

Argemir Velásquez Ramírez  
Representante a la Cámara

Rafael Eduardo Palau  
Representante a la Cámara

Angélica María Robledo  
Representante a la Cámara

Cristóbal Rodríguez Hernández  
Representante a la Cámara

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.*

### I. Antecedentes del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 084 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial fue radicado el 14 de agosto de 2017, ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 690 de 2017 y surgió con fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, responde a los términos de unidad de materia con respecto al contenido vigente sobre normatividad catastral en el territorio colombiano. Acompañan el proyecto de ley los miembros de la bancada Legislativa de Centro Democrático, conforme a las disposiciones de trámite Legislativo fundamentadas en la ley.

### II. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley aquí tratado, tiene por objeto modificar las normas que en materia de impuesto predial y catastro rigen en Colombia, a la luz de las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, Decreto número 2879 de 2001, Ley 1450 de 2011, y demás consideraciones legales en la materia. Con el fin de buscar mayor consistencia en la aplicación de un tributo sobre la propiedad raíz.

De acuerdo a las disposiciones del proyecto de ley, se entiende su objeto, inmerso en el artículo 2° de su estructura normativa, encausada por el principio de modificación del impuesto predial como sigue:

Artículo 2°. *“Límite impuestos prediales.* Independiente del valor del catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 75% del Índice de Precios al Consumidor, que para estos efectos fija el DANE cada año”.

### III. Marco Jurídico y Jurisprudencial

El proyecto de ley expone de forma sucinta la relación jurídica, basado en la estructura actual

impositiva que sobre la materia ejercen las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, Decreto número 2879 de 2001, Ley 1450 de 2011, entre aquellas que por significar bases de tributación nacional sobre la propiedad raíz determinan los efectos directos sobre el impuesto predial.

### IV. Estructura del proyecto de ley

Se compone de cuatro (4) artículos, incluida la vigencia así:

El artículo 1° corresponde a la naturaleza y vigencia de los avalúos catastrales respetando la norma legal actual exigente sobre la materia, sin modificación de la estructura, manteniendo constantes los criterios y normas de inscripción. El artículo 2° modifica el límite sobre el ajuste de impuestos prediales donde, el impuesto predial no podrá exceder el 75% del IPC fijado por el DANE, como partida de incremento sobre el valor final del impuesto. Este artículo contiene el efecto directo sobre la modificación de que trata el título del presente proyecto de ley y para sus efectos legales, determina un ajuste nominal, proyectado en el tiempo y fijo en los valores prediales.

El artículo 3° establece las fechas a partir de las cuales se aplica la presente Ley (en caso de llegar a ser), para distritos, municipios y entidades territoriales del territorio colombiano a partir del 31 de diciembre de 2017.

Finalmente, el artículo 3° contiene un párrafo sobre el que existe una excepción por cinco (5) años a partir de la fecha de promulgación de la ley, aplicado a municipios que correspondan a las categorías 4ª, 5ª y 6ª, quienes seguirán manteniendo el orden impositivo actual que establece la ley.

El artículo 4° corresponde a la vigencia y fundamento de la ley tan pronto sea sancionada.

### V. Consideraciones del ponente

El impuesto sobre la propiedad raíz ha sido en Colombia uno de los temas tributarios que más sobresale por la metodología aplicada al índice de medición del mismo. Razón suficiente para determinar una alta inflexibilidad en lo que corresponde a la categoría predial diferenciada entre zonas urbanas y rurales, así como de aquello que implica la categoría de distritos, municipios y aplicación del tributo en el territorio nacional.

Por esta razón, la metodología aplicada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), ha presentado variaciones significativas desde el año 1990 hasta el año 2014, con la consecuente normalización de una metodología probabilística, acentuada en la utilización del Índice de Valoración Predial (IVP). No obstante de la trayectoria del impuesto predial en Colombia, la expresión técnica del mismo ha dado para un sinnúmero de debates en torno a la estructura impositiva sobre la que funciona dicho impuesto.

Citando los estudios del Banco de la República, contenidos en documento técnico de la subgerencia de estudios económicos<sup>1</sup> se tiene que:

“El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha centrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento del avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales, su evolución puede verse afectada por una serie de factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente sobre el recaudo” Iregui A. Melo M. & Ramos J. (2004) página 6.

En este orden de ideas, el impuesto predial es una de las principales fuentes de recaudo en las ciudades y municipios que conforman cada una de los departamentos a nivel nacional. Su estructura, depende del ajuste de precios al consumidor (IPC) por efectos de nivel de contribución sobre la propiedad raíz.

La Ley 44 de 1990 estableció la unificación del Impuesto Predial Unificado (IPU), por medio de la cual quiso transferir a los municipios la obligación de recaudo sobre la base metodológica de cálculo del mismo, al respecto, en su artículo 1° definió las consideraciones generales a través de las cuales estableció el marco jurídico de entonces.

**Artículo 1°. Impuesto Predial Unificado.**

A partir del año de 1990, fusionáronse en un solo impuesto denominado “Impuesto Predial Unificado”, los siguientes gravámenes: a) El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto número 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985, y 75 de 1986; b) El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto número 1333 de 1986; c) El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9ª de 1989; d) La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989.

Con respecto a la Ley 44 de 1990, el DANE, en su análisis sobre el índice de Valoración Predial, se refirió como sigue:

“Hasta el año de 1995, el reajuste de los avalúos de los predios habitacionales se hacía bajo la Ley 44 de 1990, en un porcentaje determinado por el Gobierno no inferior al 70% ni superior al

100%. Entre el año de 1996 y 1999 este reajuste se hizo con base en la Ley 242 de 1995, en la que se define que el reajuste a los avalúos catastrales para predios formados no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el que se define dicho incremento. Si los predios no han sido formados el aumento podrá ser de hasta el 130% de dicha meta.

Ya en el año 1999 el criterio utilizado para determinar el porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales de los predios habitacionales urbanos del país se daba exclusivamente con base en la meta de inflación fijada por el Banco de la República, enmarcada en las normas, y con el criterio de que los precios de los predios del país tendrían un crecimiento positivo y cercano a la inflación esperada”.

Ya en la Ley 1450 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en su artículo 23, se establece para el impuesto predial:

El artículo 4° de la Ley 44 de 1990, quedará así:

“Artículo 4°. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

Así mismo, en la Ley 44 de 1990, se estableció la base de ajuste incremental del impuesto predial, contenida en el artículo 8°, a partir del IPC ajustado cada año por el DANE.

Artículo 8°. *Ajuste anual de la base.* El valor de los avalúos catastrales se ajustará anualmente a partir del 1° de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1° de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Adicionalmente, la Ley 242 de 1995, en su artículo 6° modificó el artículo 8° de la Ley 44 de 1990 así:

<sup>1</sup> El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. Ana María Iregui B. Ligia Melo B. Jorge Ramos F. 2004.

*Artículo 6°. Modificación del artículo 8° de la Ley 44 del 18 de diciembre 1990. El artículo 8° de la Ley 44 de 1990, quedará de la siguiente forma:*

*Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1° de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.*

*En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta el 130% de la mencionada meta.*

*Parágrafo 1°. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.*

*Parágrafo 2°. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el DANE, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario.*

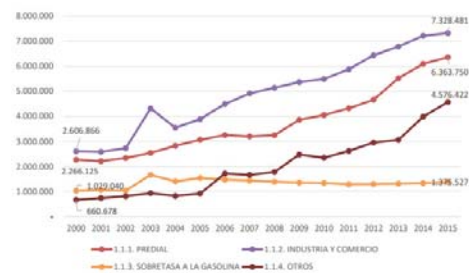
No obstante de lo anterior, el impuesto predial ha tendido hacia un comportamiento de incrementos superiores a la base establecida por la metodología implementada por el DANE a través del Índice de Valoración Predial, convirtiendo al impuesto predial en un impuesto sobre la propiedad raíz que afecta directamente la capacidad de pago de los dueños de vivienda a nivel nacional, experimentando una escalada NO progresiva por rango de viviendas en Colombia. De forma tal, que tanto en municipios como en ciudades intermedias y capitales, el pago del impuesto alcanza incrementos de tipo inequitativo, al punto de argumentarse como una carga impositiva confiscatoria sobre la capacidad de pago de los propietarios de finca raíz.

Según Montaña. M.<sup>2</sup> (2016) en Colombia, “*el impuesto predial padece una gran debilidad causada por la falta de actualización de los catastros, que deberían ofrecer información correcta de base de predios, como la valuación inmobiliaria, que son insumos muy importantes a efectos de lograr su efectiva recaudación. Excepcionalmente, sólo ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquia cuentan con catastro descentralizado, lo que les permite tener una base catastral más aproximada a la realidad de sus predios, con una base tributaria también cercana a la realidad predial y valores inmobiliarios que permitan recaudar el impuesto conforme a las condiciones reales de los predios objeto del tributo. Los demás municipios deben acogerse a la información con la que cuenta*

*el Catastro Nacional, manejado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para lo cual deben contratar los servicios catastrales, con objeto de actualizar sus bases de datos durante cada vigencia fiscal” [...].*

A 2015, según el informe de desempeño fiscal de los departamentos y municipios, generado por el DNP, el impuesto predial como componente de ingresos agregado de los municipios a nivel nacional, representa un peso porcentual del 32.4%, junto con industria y comercio 37.3% pesan en la función de ingreso tributario el 69.7%, con un promedio de participación del 25% de toda la carga impositiva, incluyendo sobretasa a la gasolina, licores y otros.

**Gráfico 1. Evolución del Recaudo Tributario Municipal**



Fuente: Informe de desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2015. Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Según DNP, desde el año 2000, (en la gráfica) hasta 2015, el Impuesto Predial sumó 6.3 billones de pesos, con un crecimiento del 300% en los 15 años comprendidos. Solo predial, e industria y comercio, pueden explicar la mayor cuota de aporte a los ingresos corrientes de los Departamentos y Municipios del país. Ahora bien, si el Catastro funcionara al 100% de su actualización, sin interrupciones o brecha de los impuestos, supondríamos una tendencia más suavizada del impuesto predial, con mejores ajustes sobre el incremento anual de este tributo.

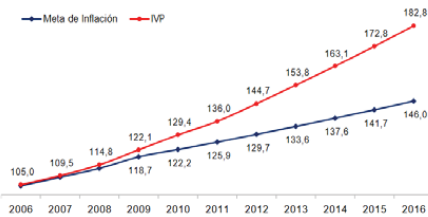
Para el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), al año 2012, el recaudo del impuesto predial había incrementado en 236.9%, reflejándose en aumentos anuales promedio del 12.9%, con una responsabilidad del IGAC sobre este impuesto, del 67% a la fecha.

Para efectos del presente proyecto de ley, se pone en consideración la brecha existente entre el impuesto predial y el crecimiento de la renta de los hogares colombianos, ya que en 17 años desde que la tendencia del predial inició su crecimiento potencial, los salarios no han alcanzado a ajustarse en una proporción superior, debido a las contradicciones entre el costo de oportunidad generado por el comportamiento de la inflación y el incremento de los costos laborales al interior del mercado laboral colombiano. No obstante, el peso sobre la propiedad de activos físicos residenciales, representados por la finca raíz, sí ha

<sup>2</sup> Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe (2016). Pg. 117.

sido ampliamente afectado por el efecto regresivo implícito en los ajustes prediales anuales.

### Gráfico 2. Brecha de ajuste entre avalúo catastral, meta de inflación e IVP (Índice de Valoración Predial)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Conpes 3859 de 2016.

En este caso, el Conpes 3859, según el gráfico, establece la brecha sobre la cual el IVP se ajusta con respecto al avalúo catastral, de acuerdo a la inflación, que por cierto, evidencia en principio, el comportamiento natural del cálculo por IVP sobre la disponibilidad de cifras catastrales, sin embargo, la información, al ser incompleta y concentrada, no refleja la veracidad del ajuste, dando por sentado que bajo la ilusión del impuesto, se entendería un incremento superior del impuesto predial, dadas las cifras de valorización predial utilizadas por el DANE.

Aunque en principio, pareciera no tener nada que ver, el efecto de cálculos con información incompleta, restringe el ajuste equitativo entre la base gravable del impuesto predial (que es la valorización catastral), con las condiciones de ingreso y distribución de la renta de los hogares colombianos. Hecho por el cual, incluso con tasas de inflación a la baja, el predial va a sobrepasar el límite para compensar la pérdida de eficiencia relativa en la brecha con el IVP.

De otro lado, la brecha puede presentarse por la asimetría con que se ordena la información catastral con respecto al rango de incremento por salarios mínimos, uno de los problemas más comunes, debido a que la territorialidad del tributo puede presentar dinámicas diferentes en los municipios, sobre todo en aquellos de menor categoría, tal como lo expone Iregui A. Melo M. & Ramos J. (2004) "En la práctica, los concejos asignan estas tarifas teniendo en cuenta una gama amplia de criterios, que varían entre los diferentes municipios del país. Los criterios más comunes son:

- Rangos de avalúo calculados a partir de salarios mínimos.
- Tarifas únicas por municipios o por tipo de predio, bien sea urbano o rural.
- Destino económico o uso del predio (por ejemplo, industrial, comercial, institucional, residencial, lotes).
- Rangos de área (hectáreas) para predios rurales.
- Rangos de avalúos (por tamaño o valor) para predios urbanos.

- Estratos socioeconómicos para el sector residencial urbano (en algunos municipios se utiliza la estratificación para predios comerciales e industriales).

Lo que hasta el momento se ha hecho, es una estructura indicativa que además de tener en cuenta el cálculo del IVP (Índice de Valoración Predial), la inflación, el salario mínimo y la actualización catastral, ha venido en detrimento de la disponibilidad de recursos sobre los propietarios de vivienda tanto urbana como rural, al contar con incrementos que van por encima del ajuste del salario en una tasa del 23% anual. Es decir, el incremento del impuesto predial al año, equivale 2.3 veces el ajuste del salario en la vigencia. A pesar de la utilización del rango de inflación, el predial mantiene una mayor velocidad de ajuste, por la presencia de restricciones en la actualización catastral.

### VI. Conclusión

**El proyecto de ley no afecta la actualización catastral** dado que el proyecto de ley, mantiene intactas las consideraciones sobre la actualización catastral y la fórmula de cálculo sobre la técnica de valoración, no hay lugar a modificaciones sobre la metodología de elaboración de actualización catastral, sobre la que se modifique base gravable alguna. Por lo tanto, lo que establece el proyecto de ley en su forma de contexto, es el índice de ajuste anual del **Impuesto Predial** a partir de la fijación de un Límite basado en la información de Índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a lo dispuesto en la presente exposición de motivos.

Al tanto, lo que busca el presente proyecto de ley, es estabilizar la forma de ajuste del impuesto predial, cuidando la disponibilidad de ingresos de los propietarios de finca raíz, en el momento de causación del factor impositivo, explicado por la trayectoria legal que sobre el mismo existe.

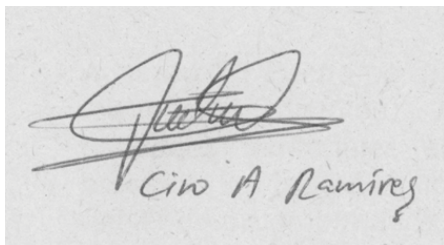
De esta forma, en la medida en que el incremento en el valor del impuesto predial causado para los propietarios de Finca Raíz, debe corresponder a un aumento proporcional que no supere el 100% del Índice de Precios al Consumidor (IPC), del año sobre el que se proyecta la vigencia fiscal.

Dado lo anterior, un incremento en el impuesto predial que surja del justo no superior al 100% de la inflación, supone y propone un marco de ajuste explicado por el incremento de precios, sin menoscabo de las condiciones económicas de ingreso en la que subsisten los propietarios de finca raíz, razón por la cual, se está valorando la proporcionalidad del tributo en orden progresivo, como función de la base gravable sustentada por catastro.

### Proposición

Con fundamento en la sustentación aquí contenida, rindo **ponencia favorable** y solicito la continuación del **Proyecto de ley número 084 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter

*tributario territorial* para primer debate, ante la honorable Comisión Tercera Constitucional de Cámara de Representantes.



Ciro A. Ramírez

**TEXTO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.*

El Congreso de la República, en uso de sus atribuciones legales,

DECRETA:

Texto original como viene en el proyecto	Modificaciones para primer debate
<p><b>Artículo 1º. Avalúos catastrales.</b> Los catastros se seguirán rigiendo por las normas legales existentes sobre la materia; por lo tanto, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización, se mantendrán vigentes.</p>	
<p><b>Artículo 2º. Límite impuestos prediales.</b> Independiente del valor del catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 75% del índice de precios al consumidor, que para estos efectos fija el DANE cada año.</p>	<p><b>Artículo 2º. Límite impuestos prediales.</b> Independiente del valor del catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 100% del índice de precios al consumidor, que para estos efectos fija el DANE para cada año.</p>
<p><b>Artículo 3º. Fecha de aplicación.</b> Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general, la presente ley tendrá aplicación a partir del 31 de diciembre de 2017.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Por un periodo de cinco (5) años, es decir, hasta el 31 de diciembre del año 2021, se exceptúan de la aplicación de esta ley los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, que continuarán aplicando las mismas normas vigentes en la actualidad hasta la fecha antes anunciada.</p>	<p><b>Artículo 3º. Fecha de aplicación.</b> Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general, la presente ley tendrá aplicación a partir del 31 de diciembre de 2017, con una temporalidad de 5 años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2022.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Por un periodo de tres (3) años, es decir, hasta el 31 de diciembre del año 2020, se exceptúan de la aplicación de esta ley los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, que continuarán aplicando las mismas normas vigentes en la actualidad hasta la fecha antes anunciada.</p>
<p><b>Artículo 4º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 084 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.*

El Congreso de la República, en uso de sus atribuciones legales,

DECRETA:

**Artículo 1º. Avalúos catastrales.** Los catastros se seguirán rigiendo por las normas legales existentes sobre la materia; por lo tanto, los criterios y las normas para inscripción por primera

vez, como los de conservación y actualización, se mantendrán vigentes.

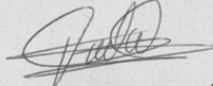
**Artículo 2º. Límite impuestos prediales.** Independiente del valor del catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 100% del índice de precios al consumidor, que para estos efectos fija el DANE para cada año.

**Artículo 3º. Fecha de aplicación.** Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general, la presente ley tendrá aplicación a partir del 31 de diciembre de 2017, con una temporalidad de 5 años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2022.

Parágrafo. Por un periodo de tres (3) años, es decir, hasta el 31 de diciembre del año 2020, se exceptúan de la aplicación de esta ley los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, que continuarán aplicando las mismas normas vigentes en la actualidad hasta la fecha antes anunciada.

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

De los honorables Representantes,



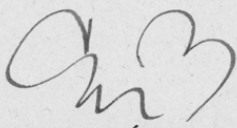
**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES**  
Representante a la Cámara  
Comisión Tercera Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2017.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 084 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial, presentado por el honorable Representante *Ciro Alejandro Ramírez Cortés*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 319 DE 2017  
CÁMARA**

*por la cual se adoptan normas para la regulación, restricción o prohibición, la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.*

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2017.

Honorable Representante

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ

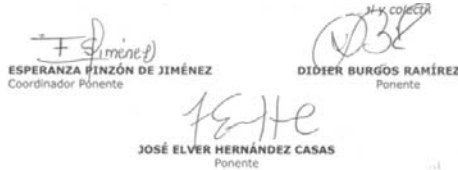
Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes.

**Asunto: Ponencia para primer debate Proyecto de ley número 319 de 2017 Cámara**, por la cual se adoptan normas para la regulación, restricción o prohibición, la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, como ponentes y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 319 de 2017 Cámara**, por la cual se adoptan normas para la regulación, restricción o prohibición, la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.



ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ  
Coordinador Ponente

DIDIER BURGÓS RAMÍREZ  
Ponente

JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS  
Ponente

**I. PROYECTO DE LEY**

**OBJETO:** Dar lineamientos para la coordinación conjunta, armónica y sistemática de los órganos del Estado y la sociedad, que permita el inicio, desarrollo y aplicación de políticas públicas de prevención y promoción de la salud pública colectiva, protección al medio ambiente y condiciones de seguridad en el trabajo.

**CONTENIDO:** El proyecto consta de seis (6) artículos, incluido el relativo a su vigencia, en los que describe su objeto, en el cual se establecen diversas obligaciones a cargo de Gobierno nacional, a saber:

Obligaciones del Ministerio de Salud y Protección social:

1. Dirigir, con el apoyo de las instituciones científicas, estudios y monitoreo periódico a los productos o materias primas que sean nocivos para la salud individual o colectiva, se podrán tener en cuenta el conocimiento internacional, cuando sea homologado de acuerdo con el perfil de la población colombiana que se considere afectada, directa o indirectamente.

2. Rendir informes por lo menos una vez al año al Congreso, específicamente a las comisiones séptimas de ambas cámaras legislativas sobre el avance de investigaciones y estudios que se encuentren realizando en los casos de sustancias

detectadas como nocivas para la salud pública colectiva.

3. Tomar decisiones bien sea para reglamentar, restringir e incluso prohibir las sustancias o materias primas; puede dar plazos en el evento en que se prohíban o si el peligro es inminente, eliminar los plazos y exigir que la prohibición se aplique de inmediato, y tomar medidas para favorecer trabajadores, regiones, empresas afectadas.

4. Si se adoptan decisiones sobre materias primas sustitutas, debe indicarse qué riesgos pueden tener, y en su misma decisión de prohibición debe formular de manera planificada en planes y acciones, los efectos de prohibir la comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima previamente permitida, con el fin de que se puedan atender los siguientes efectos económicos y sociales que puedan producirse:

- Brindar atención asistencial en salud, psicosocial y económica a personas afectadas por la influencia o contacto de la sustancia o materia prima a prohibirse.

- Definir un período de transición, salvo que por razones de salud pública la prohibición deba ser inmediata. Periodo que debe ser el pertinente para mitigar los riesgos y contingencias que se produzcan por la medida.

- Indicar los productos o materias primas sustitutas, en caso de que la prohibición sea por la existencia de una sustancia menos nociva o inocua.

- Proponer garantías de indemnización, readaptación y orientación de reubicación de trabajadores y sustitución de empresa o industria. Establecer un plan de reorientación económica de industria o actividad empresarial de las personas que hayan ejercido válidamente la actividad restringida o prohibida.

- Crear medidas sociales y económicas de compensación a los territorios, empresarios y trabajadores por cuya prohibición se generen efectos de pérdida colectiva de empleo o actividad laboral o comercial.

- Las demás necesarias para evitar emergencias de orden social, económico y ecológico.

Por último, concede un período de seis meses para que el Gobierno nacional inicie la planificación y acuerdos necesarios que le permitan cumplir con su labor de vigilancia, control, monitoreo e informe periódico.

Al Congreso de la República, se establece la facultad para regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que estas representan nocividad para la salud pública colectiva.

Se aclara que la ley rige a partir de su promulgación y se interpretará de conformidad con las leyes que acogen los tratados internacionales sobre derechos humanos, seguridad en el trabajo, autodeterminación de los pueblos y protección al medio ambiente, que ha suscrito Colombia y que prevalecen en el orden interno.

## II. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa fue radicada el 27 de julio de 2016, aprobado en primer debate en la Comisión Séptima el 13 de septiembre de 2016, el texto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 835 de 2016, donde se aprobó con nueve (9) votos, sin abstención y sin votos en contra.

El segundo debate se llevó a cabo en la plenaria del pasado 14 de junio de 2017, y su texto definitivo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 514 de 2017.

Por otro lado, en Cámara de Representantes le fue asignado el número 319 de 2017, y mediante notificación efectuada el pasado 9 de agosto, la secretaría de la Comisión Séptima procedió a designar como ponentes a los honorables Representantes: Didier Burgos Ramírez y Esperanza Pinzón de Jiménez como coordinadora.

Se debe anotar que el proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley, respectivamente.

## III. CONSIDERACIONES

El proyecto en mención contó desde un inicio con el aval de varios partidos políticos, el cual surge por la discusión suscitada en el tema de asbesto, y de una proposición que se sugirió fuera, radicada como iniciativa legislativa.

Con la presentación del proyecto, los autores manifiestan la necesidad de formular una disposición de carácter legal que imponga los deberes permanentes de monitoreo, control, vigilancia e inspección del Estado sobre las actividades que tengan relevancia en la salud pública colectiva (individual y conjunta) de la sociedad colombiana en todos los ámbitos, esto es, en actividades de explotación, transformación, industrialización, comercialización y cualquier otra representación de sustancias que sean utilizadas como materia prima o sean secundarios para la elaboración o transformación y cuyo contacto directo como productor o consumidor sea un residente en el territorio colombiano.

Es preciso recalcar cómo el Congreso de la República ha legislado en disposiciones regulatorias y prohibitorias en defensa de la salud colectiva, y esto se ha visto a través de la Ley 1335 de 2009 (Ley Antitabaco), la Ley 124 de 1994 que prohibió el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad y desde el punto de vista de transporte de sustancias peligrosas a través de la Ley 769 de 2002.

Por lo anterior, se resalta en el proyecto la preocupación del Congreso de la República por incentivar un activo debate acerca de la regulación sobre el uso y manipulación de materias primas con riesgo de afectación a la salud de la población.

Este proyecto de ley plantea dos ideas y que son sustento de la misma:

**1. Regula y/o prohíbe el uso de materias primas o sustancias que puedan afectar la salud pública**

Esto se logra teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en las normas internacionales, en especial las dispuestas por la Organización Mundial de la Salud, las Agencias Internacionales para la Investigación (Agencia Internacional de Investigación para el Cáncer, Unión Internacional para el Cáncer), el Comité Conjunto Internacional de Políticas de las Sociedades de Epidemiología, y otros colegios que orientan investigaciones en salud pública colectiva.

**2. Limita el derecho a la libre empresa**

En esta oportunidad el legislador está en cumplimiento de su responsabilidad de limitar el ejercicio de la libertad económica, conforme lo establece el artículo 333 de la Constitución Nacional, tema que ha sido estudiado por la jurisprudencia constitucional, según Sentencia C-228 de 2010, por lo que la iniciativa atiende el criterio de proporcionalidad y racionalidad al considerarse de manera anticipada y planeada las consecuencias que pueden ocasionar ciertas sustancias o materias primas a la salud humana y colectiva.

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO**

TEXTO APROBADO PLENARIA	MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LOS PONENTES	COMENTARIOS
<p><i>Por la cual se adoptan normas para la regulación, restricción o prohibición, la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.</i></p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p><b>DECRETA:</b></p>	<p><i>Por el cual se adoptan normas para la regulación, restricción o prohibición, la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.</i></p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p><b>DECRETA:</b></p>	
<p>Artículo 1°. <i>Del objeto.</i> La presente ley tiene por objeto dar lineamientos para la coordinación conjunta, armónica y sistemática de los órganos del Estado y la sociedad que permita el inicio, desarrollo y aplicación de políticas públicas de prevención y promoción de la salud pública colectiva, protección al medio ambiente y condiciones de seguridad en el trabajo.</p>	<p><b>Artículo 1°. <i>Del objeto.</i></b> La presente ley tiene por objeto dar lineamientos para la coordinación conjunta, armónica y sistemática de los órganos del Estado y la sociedad que permita el inicio, desarrollo y aplicación de políticas públicas de prevención y promoción de la salud pública colectiva, protección al medio ambiente y condiciones de seguridad en el trabajo.</p>	
	<p><b>Artículo 2° nuevo.</b> El Gobierno nacional garantizará la acción coordinada y conjunta de los sistemas de control de sustancias y productos químicos vigentes a partir de las competencias del Instituto Nacional de Salud, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), la Superintendencia de Industria y Comercio, Consejo Nacional de Estupefacientes y de cualquier otra entidad pública con responsabilidad o competencias sobre la materia. Esto, sin perjuicio del apoyo de instituciones científicas.</p>	<p>Según propuesta presentada por el honorable Representante Didier Burgos, se propone este artículo teniendo en cuenta que actualmente existen sistemas que tienen bajo sus competencias vigentes el control de sustancias, productos químicos, medicamentos y alimentos y se pueden articular, bajo la dirección unificada del Gobierno nacional.</p>



TEXTO APROBADO PLENARIA	MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LOS PONENTES	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 2°. De la investigación científica sobre los productos y materias primas que puedan ser nocivos a la salud individual o pública.</b> Debido a la dirección, vigilancia, control e inspección en cabeza del Gobierno nacional, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo de las instituciones científicas de naturaleza pública y privadas, priorizar los esfuerzos para el permanente estudio y monitoreo sobre los productos o materias primas que representen nocividad a la salud pública e individual.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los estudios e investigaciones de que trata el presente artículo podrán tener en cuenta el conocimiento internacional, académico y científico, siempre que sea homologado de acuerdo con el perfil de la población colombiana que se considere afectada, directa o indirectamente.</p> <p><b>Parágrafo 2°. (Nuevo).</b> Cuando un organismo internacional al que pertenezca Colombia tome una decisión en esta materia, el Ministerio de Salud quedará obligado a adoptarla, salvo que exista contradicción con conceptos de decisiones de otro organismo internacional, del mismo nivel, del que también el país sea miembro.</p>	<p><b>Artículo 3°. De la investigación científica sobre los productos y materias primas que puedan ser nocivos a la salud individual o pública.</b> Debido a la dirección, vigilancia, control e inspección en cabeza del Gobierno nacional, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo de las instituciones <b>con competencias para el control de sustancias o productos químicos</b>, priorizar los esfuerzos para el permanente estudio y monitoreo sobre los productos o materias primas que representen nocividad a la salud pública e individual.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los estudios e investigaciones de que trata el presente artículo podrán tener en cuenta el conocimiento internacional, académico y científico, siempre que sea homologado de acuerdo con el perfil de la población colombiana que se considere afectada, directa o indirectamente.</p> <p><del><b>Parágrafo 2°. (Nuevo).</b> Cuando un organismo internacional al que pertenezca Colombia tome una decisión en esta materia, el Ministerio de Salud quedará obligado a adoptarla, salvo que exista contradicción con conceptos de decisiones de otro organismo internacional, del mismo nivel, del que también el país sea miembro. (Se propone por Ministerio de Minas eliminarlo por ser contradictorio con el parágrafo.</del></p>	<p>Se ajusta texto conforme a lo adicionado en el artículo anterior.</p> <p>Se elimina este artículo teniendo en cuenta el concepto emitido por el Ministerio de Minas y Energía, en el cual argumenta ser contradictorio el parágrafo dos con lo expuesto en el artículo, al permitir “que se asuma automáticamente una decisión tomada por un organismo internacional en cuanto a restricciones de sustancias y productos que puedan ser peligrosos para la salud, sin tener en cuenta para ello el perfil de la población y con ello estudios económicos culturales y sociales de los afectados”</p>
	<p><b>Artículo 4°. Nuevo. Competencia para definir nivel de riesgo y forma de intervención o manejo.</b> El Gobierno nacional establecerá los niveles de riesgo de las sustancias o materias primas que deban ser objeto de regulación, restricción o prohibición elaborando y publicando para ello, los niveles o categorías que permitan identificar su manejo tanto doméstico como desde el sistema de seguridad industrial y de seguridad en el trabajo.</p>	<p>Se propone esta redacción conforme a propuesta presentada por el honorable Representante. Didier Burgos, a fin de definir la competencia y resaltar la importancia de que se generen unos niveles de riesgo que permitan identificar y controlar las sustancias o materias primas y el manejo en las condiciones de seguridad en el trabajo.</p>

TEXTO APROBADO PLENARIA	MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LOS PONENTES	COMENTARIOS
<p><b>Artículo 3°. De la periodicidad de los informes por parte del Gobierno nacional.</b> El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social, informará al Congreso de la República al comienzo de cada legislatura sobre el avance de las investigaciones y estudios que se encuentren realizando en los casos de sustancias detectadas como nocivas para la salud pública colectiva. Este informe pasará a las Comisiones Séptimas Constitucionales para el análisis de los legisladores. Dicho informe tendrá la más amplia difusión por medios impresos y electrónicos.</p>	<p><b>Artículo 5°. De la periodicidad de los informes por parte del Gobierno nacional.</b> El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social, informará al Congreso de la República al comienzo de cada legislatura sobre el avance de las investigaciones y estudios que se encuentren realizando en los casos de sustancias detectadas como nocivas para la salud pública colectiva. Este informe pasará a las Comisiones Séptimas Constitucionales para el análisis de los legisladores. Dicho informe tendrá la más amplia difusión por medios impresos y electrónicos.</p>	
<p><b>Artículo 4°. De las regulaciones y prohibiciones.</b> Como consecuencia de su labor de permanente vigilancia y control, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptará las decisiones tendientes a regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que estas representan nocividad para la salud pública colectiva. Estas decisiones se motivarán en estudios o investigaciones que así lo indiquen, conservando la objetividad, aceptabilidad y reconocimiento de la comunidad científica.</p> <p>En todo caso, el Congreso de la República, en virtud de la cláusula general de competencia, podrá regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que estas representan nocividad para la salud pública colectiva.</p>	<p><b>Artículo 6°. De las regulaciones y prohibiciones.</b> Como consecuencia de su labor de permanente vigilancia y control, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptará las decisiones tendientes a regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que estas representan nocividad para la salud pública colectiva. Estas decisiones se motivarán en estudios o investigaciones que así lo indiquen, conservando la objetividad, aceptabilidad y reconocimiento de la comunidad científica.</p> <p><del>En todo caso, el Congreso de la República, en virtud de la cláusula general de competencia, podrá regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que estas representan nocividad para la salud pública colectiva.</del></p>	<p>Se elimina por cuanto la cláusula general de competencia está en el Congreso, en quien radica la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho, puesto que a este corresponde "hacer las leyes", no debiendo decirlo expresamente en el texto proyecto de ley.</p>
<p><b>Artículo 5°. De la responsabilidad de adoptar las decisiones e implementarlas con criterio de equidad.</b> En la misma decisión de prohibición, el uso, distribución o comercialización de alguna sustancia o materia prima cuyo uso hasta la fecha hubiese sido permitida, corresponde al Gobierno nacional formular de manera planificada los efectos de dicha medida, en planes y acciones coordinadas para atender expresamente los siguientes efectos económicos y sociales que puedan producirse, así:</p> <p>a) Atención asistencial en salud, psicosocial y económica a personas afectadas por la influencia o contacto de la sustancia o materia prima a prohibirse;</p> <p>b) Definición de un período de transición, salvo que por razones de salud pública la prohibición deba ser inmediata. Dicho período será el pertinente para mitigar los riesgos y contingencias que se produzcan por la medida;</p>	<p><b>Artículo 7°. De la responsabilidad de adoptar las decisiones e implementarlas con criterio de equidad.</b> En la misma decisión de prohibición, el uso, distribución o comercialización de alguna sustancia o materia prima cuyo uso hasta la fecha hubiese sido permitida, corresponde al Gobierno nacional formular de manera planificada los efectos de dicha medida, en planes y acciones coordinadas para atender expresamente los siguientes efectos económicos y sociales que puedan producirse, <u>siempre que dichas actividades hayan sido lícitas</u>, así:</p> <p>a) Atención asistencial en salud, psicosocial y económica a personas afectadas por la influencia o contacto de la sustancia o materia prima a prohibirse;</p> <p>b) Definición de un período de transición, salvo que por razones de salud pública la prohibición deba ser inmediata. Dicho período será el pertinente para mitigar los riesgos y contingencias que se produzcan por la medida;</p>	

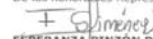
TEXTO APROBADO PLENARIA	MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LOS PONENTES	COMENTARIOS
<p>c) Con base en el derecho y deber de información, salubridad y seguridad pública, en caso de que la prohibición sea por la existencia de una sustancia menos nociva o inocua deberá indicarse los productos o materias primas sustitutos;</p> <p>d) Brindar las garantías de indemnización, readaptación y orientación de reubicación de trabajadores y sustitución de empresa o industria;</p> <p>e) Plan de reorientación económica de industria o actividad empresarial de las personas que hayan ejercido válidamente la actividad restringida o prohibida;</p> <p>f) Medidas sociales y económicas de compensación a los territorios, empresarios y trabajadores por cuya prohibición se generen efectos de pérdida colectiva de empleo o actividad laboral o comercial;</p> <p>g) Las demás necesarias para evitar emergencias de orden social, económico y ecológico.</p>	<p>c) Con base en el derecho y deber de información, salubridad y seguridad pública, en caso de que la prohibición sea por la existencia de una sustancia menos nociva o inocua deberá indicarse los productos o materias primas sustitutos;</p> <p>d) Brindar las garantías de indemnización, readaptación y orientación de reubicación de trabajadores y sustitución de empresa o industria;</p> <p>e) Plan de reorientación económica de industria o actividad empresarial de las personas que hayan ejercido válidamente la actividad restringida o prohibida;</p> <p>f) Medidas sociales y económicas de compensación a los territorios, empresarios y trabajadores por cuya prohibición se generen efectos de pérdida colectiva de empleo o actividad laboral o comercial;</p> <p>g) Las demás necesarias para evitar emergencias de orden social, económico y ecológico.</p>	<p>Se adiciona texto sugerido por el Ministerio de Minas y Energía, en el sentido de “evitar que las actividades ilícitas se beneficien de las medidas propuestas en el proyecto y se generen cargas adicionales al Gobierno nacional”.</p>
<p><b>Artículo 6°. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias.</b> Se concede un período de seis meses para que el Gobierno nacional inicie la planificación y acuerdos necesarios que le permitan cumplir con su labor de vigilancia, control, monitoreo e informe periódico, de que tratan los artículos 2° y 3° de la presente ley. No obstante la aplicabilidad anterior, la ley rige a partir de su promulgación y se interpretará de conformidad con las leyes que acogen los tratados internacionales sobre derechos humanos, seguridad en el trabajo, autodeterminación de los pueblos y protección al medio ambiente, que ha suscrito Colombia y que prevalecen en el orden interno.</p>	<p><b>Artículo 8°. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias.</b> Se concede un período de seis meses para que el Gobierno nacional inicie la planificación y acuerdos necesarios que le permitan cumplir con su labor de vigilancia, control, monitoreo e informe periódico, de que tratan los artículos 2° y 3° de la presente ley. No obstante la aplicabilidad anterior, la ley rige a partir de su promulgación y se interpretará de conformidad con las leyes que acogen los tratados internacionales sobre derechos humanos, seguridad en el trabajo, autodeterminación de los pueblos y protección al medio ambiente, que ha suscrito Colombia y que prevalecen en el orden interno.</p>	

### Proposición

Por lo anterior, proponemos a la Comisión Séptima dar primer debate al Proyecto de ley número 319 de 2017 Cámara, *por la cual se adoptan normas para la regulación, restricción o prohibición, la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva*, conforme al texto propuesto presentado.

De los honorables Representantes,

De los honorables Representantes,

  
ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ  
Coordinador Ponente

  
JOSE ELVER HERNÁNDEZ CASAS  
Ponente

  
DIDIER BURGOS RAMÍREZ  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 319 DE 2017  
CÁMARA**

*por el cual se adoptan normas para la regulación, restricción o prohibición, la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Del objeto.** La presente ley tiene por objeto dar lineamientos para la coordinación conjunta, armónica y sistemática de los órganos del Estado y la sociedad que permita el inicio, desarrollo y aplicación de políticas públicas de prevención y promoción de la salud pública colectiva, protección al medio ambiente y condiciones de seguridad en el trabajo.

**Artículo 2º nuevo.** El Gobierno nacional garantizará la acción coordinada y conjunta de los sistemas de control de sustancias y productos químicos vigentes a partir de las competencias del Instituto Nacional de Salud, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), la Superintendencia de Industria y Comercio, Consejo Nacional de Estupefacientes y de cualquier otra entidad pública con responsabilidad o competencias sobre la materia. Esto, sin perjuicio del apoyo de instituciones científicas.

**Artículo 3º. De la investigación científica sobre los productos y materias primas que puedan ser nocivos a la salud individual o pública.** Debido a la dirección, vigilancia, control e inspección en cabeza del Gobierno nacional, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo de las instituciones con competencias para el control de sustancias o productos químicos, priorizar los esfuerzos para el permanente estudio y monitoreo sobre los productos o materias primas que representen nocividad a la salud pública e individual.

Parágrafo 1º. Los estudios e investigaciones de que trata el presente artículo podrán tener en cuenta el conocimiento internacional, académico y científico, siempre que sea homologado de acuerdo con el perfil de la población colombiana que se considere afectada, directa o indirectamente.

**Artículo 4º. Nuevo. Competencia para definir nivel de riesgo y forma de intervención o manejo.** El Gobierno nacional establecerá los niveles de riesgo de las sustancias o materias primas que deban ser objeto de regulación, restricción o prohibición, elaborando y publicando para ello, los niveles o categorías que permitan identificar su manejo tanto doméstico como desde el sistema de seguridad industrial y de seguridad en el trabajo

**Artículo 5º. De la periodicidad de los informes por parte del Gobierno nacional.** El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud y Protección Social, informará al Congreso de la República al comienzo de cada legislatura sobre el avance de las investigaciones y estudios que se encuentren realizando en los casos de sustancias detectadas como nocivas para la salud pública colectiva. Este informe pasará a las Comisiones Séptimas Constitucionales para el análisis de los legisladores. Dicho informe tendrá la más amplia difusión por medios impresos y electrónicos.

**Artículo 6º. De las regulaciones y prohibiciones.** Como consecuencia de su labor de permanente vigilancia y control, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptará las decisiones tendientes a regular, limitar, restringir y/o prohibir el uso, comercialización y/o toda forma de distribución de una sustancia o materia prima cuando estime que estas representan nocividad para la salud pública colectiva. Estas decisiones se motivarán en estudios o investigaciones que así lo indiquen, conservando la objetividad, aceptabilidad y reconocimiento de la comunidad científica.

**Artículo 7º. De la responsabilidad de adoptar las decisiones e implementarlas con criterio de equidad.** En la misma decisión de prohibición, el uso, distribución o comercialización de alguna sustancia o materia prima cuyo uso hasta la fecha hubiese sido permitida, corresponde al Gobierno nacional formular de manera planificada los efectos de dicha medida, en planes y acciones coordinadas para atender expresamente los siguientes efectos económicos y sociales que puedan producirse, **siempre que dichas actividades hayan sido lícitas**, así:

a) Atención asistencial en salud, psicosocial y económica a personas afectadas por la influencia o contacto de la sustancia o materia prima a prohibirse;

b) Definición de un período de transición, salvo que por razones de salud pública la prohibición deba ser inmediata. Dicho período será el pertinente para mitigar los riesgos y contingencias que se produzcan por la medida;

c) Con base en el derecho y deber de información, salubridad y seguridad pública, en caso de que la prohibición sea por la existencia de una sustancia menos nociva o inocua deberá indicarse los productos o materias primas sustitutos;

d) Brindar las garantías de indemnización, readaptación y orientación de reubicación de trabajadores y sustitución de empresa o industria;


e) Plan de reorientación económica de industria o actividad empresarial de las personas que hayan ejercido válidamente la actividad restringida o prohibida;


f) Medidas sociales y económicas de compensación a los territorios, empresarios y trabajadores por cuya prohibición se generen efectos de pérdida colectiva de empleo o actividad laboral o comercial;


g) Las demás necesarias para evitar emergencias de orden social, económico y ecológico.

**Artículo 8°. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias.** Se concede un periodo de seis meses para que el Gobierno nacional inicie la planificación y acuerdos necesarios que le permitan cumplir con su labor de vigilancia, control, monitoreo e informe periódico, de que tratan los artículos 2° y 3° de la presente ley. No obstante la aplicabilidad anterior, la ley rige a partir de su promulgación y se interpretará de conformidad con las leyes que acogen los tratados internacionales sobre derechos humanos, seguridad en el trabajo, autodeterminación de los pueblos y protección al medio ambiente, que ha suscrito Colombia y que prevalecen en el orden interno.

De los honorables Congressistas,

  
ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ  
Coordinador Ponente

  
DIDIER BURGOS RAMÍREZ  
Ponente

  
JOSE ELVER HERNÁNDEZ CASAS  
Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO  
PARA SEGUNDO DEBATE AL  
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 012 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2017

Doctor

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

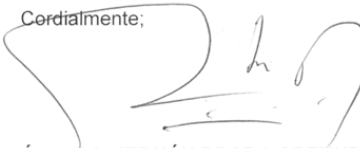
**Asunto: Informe de ponencia de archivo para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.**

Respetado señor Presidente:

De conformidad con el encargo de la Mesa Directiva y con los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia de archivo para segundo debate del **Proyecto de Acto Legislativo**

**número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.**

Cordialmente,

Cordialmente,  


ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA  
Representante a la Cámara

**1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El día diecisiete (17) de mayo del presente año, el autor, Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos, radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.**

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 343 de 2017 de 2017 del Congreso de la República.

Por instrucciones de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016 y con base en lo establecido por el artículo 150 del Reglamento Interno, mediante Oficio número C.P.C.P 3.1-1215-2017 de fecha 7 de junio de 2017, se designó como ponentes a Béner León Zambrano Eraso –C–, Heriberto Sanabria Astudillo –C–, Telésforo Pedraza Ortega, Jaime Buenahora Febres, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Julián Bedoya Pulgarín, Angélica Lozano Correa, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero y el suscrito.

Luego de seis días de intenso debate, en Comisión Primera el día 4 del presente se terminó la discusión, donde se aprobó el texto de reforma política con modificaciones y eliminaciones, que arrojaron como resultado 13 artículos del texto definitivo.

**2. AUDIENCIA PÚBLICA**

El día 8 de junio del presente año, solicité ante la Comisión Primera de Cámara de Representantes audiencia pública para escuchar los diferentes sectores académicos e institucionales, mi solicitud fue acumulada con dos solicitudes más con el mismo requerimiento de audiencia pública. Esta se llevó a cabo el día 1° de agosto del presente. Entre algunas intervenciones se manifestaron de la siguiente manera:

### 1. Juan Carlos Galindo Vácha - Registrador Nacional del Estado Civil

- La financiación: debe existir un trabajo en armonía de todas las instituciones para combatir los casos de corrupción en la financiación.
- La compraventa de votos es un mal de difícil ataque, se debe empezar a combatir.
- Se debe fortalecer el sistema electoral no solo a través de reforma constitucional, sino que los funcionarios cumplan a cabalidad con las funciones y roles constitucionales que la Carta ha mandado.

### 2. Diana Quigua - Corporación Casa de la Mujer

- Debe existir más acceso para la mujer a cargos de elección popular.
- Se necesita igualdad en los mecanismos democráticos de participación ciudadana.
- Es necesario crear el Comité de Medidas Preventivas para Comportamientos de Violencia Política y Discriminación contra las Mujeres.

### 3. José Manuel Abuchuaga - Abogado

- No se tiene en cuenta en este proyecto a las comunidades indígenas.
- En el departamento de La Guajira no hay apertura electoral, no hay curules.

### 4. Jorge Octavio Ramírez - Presidente Consejo de Estado

- Mal uso del *fast track*, en este proyecto no hay conexidad objetiva, juicio de finalidad y conexidad suficiente.
- Este proyecto trae reformas constitucionales y legales.
- La concentración de poderes en un solo órgano ha llevado a declarar inexecutable varias normas.

### 5. Clara López

- Se necesitan coaliciones para que sectores minoritarios se puedan agrupar.
- Listas cerradas hasta cuando se establezca transparencia en los partidos.

### 6. Alexander Vega Rocha - Presidente Consejo Nacional Electoral

- Cuestionamiento artículo 1° del proyecto presentado ¿a quién le conviene suprimir funciones que inhabilitan a los corruptos?
- La pérdida de investidura no tiene caducidad del tiempo.
- Están quitando funciones al Congreso de la República de elegir a sus consejeros.
- No conviene una postulación de magistrados por parte del Presidente de la República.

### 3. OBJETO DE LA INICIATIVA

El Gobierno nacional con su iniciativa pretende reformar la Constitución Política, alterando varios artículos, para lograr desarrollar el punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y

Duradera respecto a la “apertura democrática para la construcción de la paz”. En virtud de esto, busca tramitar por vía *fast track* una reforma electoral y política.

### 4. ESTUDIO GENERAL SOBRE EL ACTO LEGISLATIVO

En el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno y las Farc el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón y ratificado por las mayorías en el Congreso, consagró, entre otras, en su punto número 2 la participación política de las Farc, el estatuto de la oposición, la ampliación democrática, medidas para promover el acceso al sistema político, la reforma del régimen y de la organización electoral. Para esta última, en el punto 2.3.4 creó una Misión Electoral Especial (MEE).

Esta nueva Misión se conformó por seis integrantes: Alejandra Barrios, directora de la Misión de Observación Electoral (MOE); Elisabeth Ungar, exdirectora de Transparencia por Colombia; Alberto Yepes, magistrado del Consejo de Estado; Jorge Guzmán, especialista electoral de la Organización de las Naciones Unidas; Juan Carlos Rodríguez, profesor de la Universidad de los Andes; y un integrante internacional, Salvador Romero Ballivián, expresidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia. El Magistrado Armando Novoa, del Consejo Nacional Electoral (CNE), no asumió el encargo de pertenecer a esta Misión. Esta MEE debía presentar propuestas para reformar el sistema electoral en Colombia en aras de garantizar la inclusión de movimientos y partidos políticos y la transparencia.

#### 4.1 Panorama nacional

Pese a los esfuerzos del Estado por brindar un sistema nacional confiable, responsable y transparente, ha sido un talón de Aquiles para el Gobierno establecer unas verdaderas pautas democráticas que garanticen la transparencia y la eficacia en las diferentes elecciones populares que se llevan a cabo en el país.

Últimamente hasta el Presidente de la República ha estado involucrado en temas de financiación indebida, y cada día son más los casos que salen a luz pública de corrupción.

Para las elecciones regionales del año 2015, la Misión de Observación Electoral (MOE) había recibido antes del 25 de octubre de 2015 419 reportes sobre posible compra de votos y constreñimiento al elector en 27 departamentos.

Se conoció que los votos se compraban por 150.000 pesos; hasta pagos de hospedajes se realizan en las elecciones si se llega a requerir. “El delegado del MOE en Bolívar manifestó que los candidatos compran al líder, le prometen un contrato y le dan un anticipo para comprar los sufragios. A las personas que van a votar les dan un anticipo de 5.000 o 10.000 pesos, y el día de la votación, el resto, 120.000 o 150.000 pesos por

persona que vote por un ‘combo’ de candidatos: alcaldía, gobernación, concejo y asamblea. El delegado del MOE en el Atlántico manifestó que hay municipios que tienen registrados más electores que pobladores, como Juan de Acosta, Piojón, Campo de la Cruz, Puerto Colombia y Suán. En Bolívar un habitante contó que a su casa fueron varios a ofrecerle por los seis posibles votos que había en la casa. De a cien mil por cada voto; otros daban mercados y hasta ventiladores, becas y lavadoras por los seis votos”<sup>1</sup>.

El país enfrenta una significativa cifra de abstencionismo, la cual se vio reflejada en el año 2014 para las elecciones presidenciales, el porcentaje de votantes en primera vuelta fue de 40,6%, marcando así la abstención en un 60%. En la segunda vuelta la abstención fue de un 52%, solo hubo 48% de participación. De esta manera, el Presidente actual solo fue elegido con 7.836.987 votos. Este abstencionismo es el reflejo de la inconformidad de los ciudadanos por el sistema electoral y político, que no brinda confianza a los electores.

El sistema electoral y político colombiano se ha venido desarrollando como un negocio de algunos candidatos donde se compite de manera sucia para ganar las elecciones, personas que utilizan dinero obtenido de forma ilegal y compran los votos de los ciudadanos.

El Gobierno presenta este Acto Legislativo argumentando que resolverá los problemas electorales actuales, buscando garantizar una igualdad de condiciones para los diferentes partidos y movimientos políticos. Pero la realidad es que el pueblo colombiano necesita una reforma integral donde pueda volver a creer en las instituciones.

La manera como se tramita esta Reforma, a través de un procedimiento *fast track* ilegítimo, no es la solución. Utilizar esta implementación, que es a las carreras –vía rápida–, no es la forma de debatir tan importante tema. Más que una reforma, parece una sustitución sin límite donde se está desarrollando más de lo que se expuso en el acuerdo final, olvidando las recomendaciones de la Corte Constitucional.

En el año 2014, el partido del Centro Democrático, en cabeza del Representante Édward Rodríguez, había presentado un acto legislativo que buscaba modificar la estructura electoral del país. Pero siendo el Centro Democrático un partido en oposición, no tuvimos, como en muchas de nuestras iniciativas, el respaldo de los compañeros de otros partidos, por lo cual esta iniciativa se archivó.

#### 4.2 Debate Comisión Primera

Se presentaron tres ponencias, una mayoritaria por los Representantes Béner León Zambrano Eraso –C–, Heriberto Sanabria Astudillo –C–,

Telésforo Pedraza Ortega, Jaime Buenahora Febres, Julián Bedoya Pulgarín, Angélica Lozano Correa, Fernando de la Peña Márquez y Carlos Germán Navas Talero y dos de archivo, una por el Representante Jorge Enrique Roza Rodríguez y la otra por el suscrito.

La ponencia de archivo no fue aprobada, por lo que se inició el debate con la ponencia mayoritaria. Después de llevarse a cabo varias sesiones para discutir el proyecto de acto legislativo, se presentaron 203 proposiciones de los diferentes partidos donde se buscaba la eliminación, modificación o sustitución de los artículos.

#### Artículos eliminados.

**Artículo 1°.** Buscaba limitar las sanciones impuestas por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República hasta que la jurisdicción contenciosa administrativa resolviera el fallo.

**Artículo 6°.** Prohibición de hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos.

**Artículo 7°.** Limitación de elegirse para más de tres periodos consecutivos en las corporaciones públicas.

**Artículos 8° y 9°.** Reducción en las edades para ser elegido Representante a la Cámara y Senador.

**Artículo 10.** Incompatibilidades de los congresistas.

**Artículo 11.** Se eliminaba la causal de inhabilidad para la pérdida de investidura de los miembros de corporaciones públicas.

**Artículo 12.** Instituíla la segunda instancia en lo contencioso administrativo.

**Artículo 14.** Se incluyó el recurso de amparo especial electoral en el artículo 13.

**Artículo 20.** Temas de aprobación y ejecución de presupuesto.

#### Artículo nuevo

Se creó un artículo nuevo estableciendo la comisión de aforados.

El texto definitivo aprobado en Comisión Primera consagra 13 artículos.

### 5. CONCLUSIONES POR LAS CUALES DEBE SER ARCHIVADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Aunque existe una necesidad de cambio en la estructura electoral del país, esta iniciativa presenta serios reparos y vacíos que no solucionarán en nada los problemas actuales. Es mi responsabilidad advertir, pues tales vicios pueden generar serios inconvenientes en el desarrollo del ejercicio de la política. Para efectos electorales, deduzco que se buscan unas reformas que resultan en contravía de los principios constitucionales de nuestro Estado social de Derecho y nuestro ordenamiento jurídico vigente.

De este modo explicaré tres puntos en los cuales se argumenta la razón por la cual se debe archivar este proyecto de acto legislativo:

<sup>1</sup> <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16410301>

**A. Fast track ilegítimo****B. Conexidad del acuerdo final****C. Estudio de artículos****A. Fast track ilegítimo**

Inicialmente, el Gobierno y las Farc nos dijeron que el *fast track*, aprobado por el Acto Legislativo número 01 de 2016, estaba condicionado únicamente por la refrendación popular del acuerdo final, a través de la votación del plebiscito del 2 de octubre de 2016.

A pesar de que la campaña del “SÍ” se realizó con todo el músculo financiero del Gobierno y excesivas campañas publicitarias en medios de comunicación, presionando a los empleados públicos para hacer política, con gran desventaja económica frente a la campaña que realizamos los del “NO”, quienes recorrimos arduamente las instituciones educativas, el comercio, los diferentes departamentos, realizamos reuniones familiares y de amigos y explicamos los alcances inconstitucionales del *fast track*, sin contar con recursos económicos, ni ofrecer casas por un voto, logramos que los colombianos respaldaran el no. Este voto por el “no” no es el rechazo a la paz, como muchos lo manifiestan, este fue un no al acuerdo del Gobierno con las Farc, un no a la impunidad que se le va a otorgar a esta guerrilla, un no a la política de gobierno de Juan Manuel Santos, un no para un futuro de Colombia similar que Venezuela, un no para la sustitución de la Constitución Política.

Los del NO demostramos que queremos la paz y dimos la oportunidad de diálogo para un acuerdo nacional; se buscó llevar a cabo un pacto nacional donde todos los sectores del no pudieran aportar cambios al acuerdo final. Los católicos, cristianos, víctimas presentaron objeciones para que se incorporaran en el nuevo acuerdo final, pero Santos engañó de nuevo y desechó las propuestas juiciosas del trabajo exhaustivo que se realizó. Solo se hizo pequeñas modificaciones que dejaban el mismo trasfondo del primer acuerdo.

Al Gobierno no le importó el pronunciamiento del pueblo, desconociendo nuestros principios constitucionales, como la democracia y la soberanía, la cual reside en el pueblo. Con unos pequeños e insignificantes ajustes, el Gobierno, a manera de burla de los electores, desconociendo por completo su voluntad, presentó nuevo acuerdo que firmó Juan Manuel Santos con Timochenko, el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, el cual fue refrendado por la mayoría del Congreso de la República, desconociendo por completo el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 de 2016, el cual cita: “Artículo 5°. *Vigencia*. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Es decir, la refrendación del acuerdo final vía Congreso de la República es totalmente ilegítimo, así como todos los proyectos que se han adelantado por esta vía rápida. Olvidaron que la

sentencia C-379 de 2016 le otorgó fuerza vinculante a la votación desfavorable del plebiscito, donde se establecieron pautas para los nuevos acuerdos, pero estas no se tuvieron en cuenta.

El Gobierno luego cambió las reglas del juego y manifestó que los resultados del plebiscito no eran necesarios para la implementación del acuerdo final. Sin tener en cuenta la votación del constituyente primario, implementó el *fast track* utilizándolo en nombre de la paz, con la única finalidad de proteger a la narcoguerrilla terrorista de las Farc.

Este Acto Legislativo número 01 de 2016, que sustituye la Carta Nacional, alterando todo el procedimiento legislativo a través del *fast track*, otorgando facultades extraordinarias a Juan Manuel Santos e incorporando el acuerdo Final a la Constitución Política, no es más que un premio a las Farc para que sus crímenes queden impunes y puedan legislar y gobernar el país.

A través de este trámite rápido e ilegítimo se han aprobado proyectos de amnistía, estatuto de la oposición, la Jurisdicción Especial para la Paz, entre otros, donde beneficia en todo momento a este grupo guerrillero, limitándonos a presentar iniciativas de proyectos, inicialmente no podíamos presentar proposiciones sin el aval del Gobierno, aunque ahora presentamos, pero no son estudiadas, se recortaron los tiempos que demoran las aprobaciones de proyectos de ley y actos legislativos, todo esto en nombre de la paz.

Por lo tanto, el *fast track* es ilegítimo, este perdió su vigencia cuando el 2 de octubre ganó el no.

El Consejo de Estado, Sección Quinta, con ponencia del consejero Carlos Enrique Moreno, el 3 de agosto de 2017, a través de providencia, resolvió la demanda de nulidad electoral interpuesta por William Efraín Calvachi y David Narvárez Gómez, quienes habían solicitado al Consejo de Estado la nulidad de las actas que fueron expedidas por cada una de las comisiones que declararon el “no” como ganador.

Así mismo, los ciudadanos solicitaron a la Presidencia y al Congreso fijar fecha para nuevo plebiscito y realizar nueva elección. En la demanda también se solicitaron medidas cautelares para suspender los resultados del 2 de octubre de 2016.

En el fallo, el Consejo de Estado archivó la investigación que admitió en diciembre la Magistrada Lucy Jeannete Bermúdez, en contra de los resultados del plebiscito. De esta manera el fallo dejó en firme el triunfo del No en el sufragio, donde los colombianos rechazaron el acuerdo entre Juan Manuel Santos y Timochenko.

**B. Conexidad del acuerdo final**

No solo es ilegítimo el *fast track*, sino que debe ser utilizado de manera limitada no para reformar cualquier asunto de manera desbordada. Hay temas que meramente se deben adelantar por vía ordinaria y no utilizar erróneamente este trámite.



La Corte Constitucional ha establecido unas pautas para determinar la conexidad de estas reformas con el acuerdo final, como se expresa a continuación.

Sentencia C-160 de 2017: Criterios Corte Constitucional sobre facultades extraordinarias para implementar el Acuerdo Final.

Los límites a la función legislativa temporal del poder ejecutivo se ejercen por medio de control político (artículos 114, 174 y 178 superiores) y del control jurisdiccional constitucional de carácter formal y material (241-7 superior).

[debe cumplir] “conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo”.

#### Límites materiales

89. La conexidad objetiva refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollados del mismo, lo que implica que no puedan regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación.

90. La conexidad estricta, que también puede denominarse como un juicio de finalidad, refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo. A juicio de la Sala, esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos alzados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnímoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y la separación de poderes.

Así, la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: primero,

el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dichos contenidos. Por ende, se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, el reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.

91. A su vez, la conexidad suficiente está vinculada al deber del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. Esto quiere decir que deben concurrir en la motivación del decreto los argumentos que expliquen por qué las normas que contiene son desarrollos propios del acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo convincente.

De nuevo, como sucede en el caso de la conexidad estricta, las argumentaciones del Gobierno que sean genéricas o que refieran a relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo desconocerán la conexidad suficiente e implicarían un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo número 1 de 2016.

92. El límite que se deriva del principio de separación de poderes y la vigencia del modelo constitucional democrático es el de necesidad estricta. Como se ha explicado a lo largo de esta sentencia, el carácter limitado de la habilitación legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate en el Congreso al conceder la autorización legislativa al Presidente, con precisión y claridad.

“107. Como se advirtió, la conexidad estricta se refiere a un juicio de finalidad mediante el cual, esta Corporación debe verificar si el Gobierno demuestra cuál es el contenido específico del Acuerdo que es objeto de implementación y cómo la medida que se adopta está vinculada con dichos contenidos. A su vez, la conexidad suficiente se refiere a la revisión de la estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido preciso que se pretende implementar, en este caso, entre el cambio de adscripción de la entidad y los puntos uno y cuarto del acuerdo final”.

El Presidente del Consejo de Estado realizó las siguientes apreciaciones teniendo en cuenta lo establecido por la Corte:

*La conexidad objetiva. Es la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo verificable entre los contenidos del Acuerdo Final y la materia de la norma respectiva.*

*La conexidad estricta, o juicio de finalidad, se refiere a la carga argumentativa que tiene el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo Final.*

*La conexidad suficiente debe entenderse como la motivación de las normas en las cuales se deben reflejar los argumentos que expliquen porque estos son desarrollos propios del Acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo convincente.*

Lo anterior indica que varios artículos incluidos en el Proyecto de Acto Legislativo están erróneamente plasmados en esta iniciativa, no deben tramitarse por esta vía, en razón a que no guardan ninguna relación con el acuerdo final, como la reforma que se precisa a la pérdida de investidura, normas presupuestales y algunas que otorgan facultades de policía judicial.

En las reformas siempre debe haber un límite para que no exista sustitución de la misma, ni exceda las funciones que se le otorgan a cada Rama del Poder Público, respetando la separación de poderes.

Respecto al articulado de este proyecto, son varios que se deben llevar a cabo por la legislatura ordinaria a través de reforma legal y no constitucional.

Así mismo, el Procurador General de la Nación y el Contralor de la República, manifestaron “no existe ninguna relación entre el Acuerdo Final y el hecho de someter el cumplimiento de las decisiones sancionatorias de la Procuraduría o la Contraloría General de la República al grado jurisdiccional de consulta. Este asunto no está incluido en el Acuerdo Final. En efecto, no se evidencia una conexión objetiva con el mismo, lo que a su vez implica, según lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-160 de 2017, que el procedimiento legislativo especial para la paz no se pueda utilizar para regular “aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación”.

### C. Estudio de artículos

En el estudio encontraremos que no existe relación alguna del articulado con el acuerdo final, como se explicó en el literal anterior de la conexidad que debe hallarse entre estos.

Varios de los reparos presentados en el primer debate se fueron modificando y eliminando a través de la discusión, aunque ninguno de los

artículos debe ser tramitado por la vía *fast track*, relacionaré algunos de ellos.

**Artículo 3° PAL.** El proyecto plantea modificar de manera sustancial el vigente artículo 108 constitucional. Propone entre las variaciones el reconocimiento de personería jurídica como movimiento político a organizaciones políticas que prueben tener una base de afiliados que represente al menos el 0.3% del censo electoral nacional. Es necesario tener claro que el censo electoral nacional corresponde a 35.501.580 votantes, y el 0.3% equivale a la suma de 106.504,74 ciudadanos habilitados para votar. Entonces aquí estamos frente a una reforma trascendental para el ejercicio de la actividad y la conformación de movimientos políticos, en razón a que se modifican seriamente las reglas de juego que a continuación se va a explicar por qué.

De acuerdo al Consejo de Estado en fallo: “*Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente, doctora Olga Inés Navarrete Barrero, Sentencia: marzo 17 de 2000, Referencia: Expediente 5291*” *Partidos o Movimientos Políticos. Personería jurídica. Otorgamiento y pérdida. Tanto el otorgamiento de la personería jurídica como su extinción, están precedidos de la verificación de un hecho objetivo, cuantitativo (50.000 firmas para acreditar la existencia del partido o movimiento; 50.000 votos en una elección) para mantener la personería, o de un hecho objetivo cualitativo, obtener representación en el Congreso*<sup>2</sup>.

La decisión que se trae al estudio de este precepto del Consejo de Estado es clara para efecto de reconocimiento de existencia, esto es diferente del reconocimiento de personería jurídica, en el sentido de que la existencia de un movimiento político al que se le reconocen derechos son diferentes a los de un movimiento que adquiere personería jurídica, por eso debe ser más exigente el otorgamiento de la personería jurídica.

Con esta modificación para obtener el reconocimiento de la personería jurídica de movimientos políticos, nacerá una multitud de movimientos de vocación política que buscarán obtener tales beneficios con unos requisitos muy desiguales respecto de los que los han obtenido en franca lid. Lo que es perjudicial al Sistema Electoral del Estado colombiano, las reglas en este tema tan importante para ejercicio de la política y por supuesto teniendo en cuenta el desgaste financiero del Estado, es por esto que debemos mantener el orden jurídico que regula este tema del otorgamiento de la personería jurídica.

Se resalta el interés por que se brinden posibilidades para la apertura y el nacimiento de nuevos movimientos que contemplen diferentes

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente, doctora Olga Inés Navarrete Barrero, Sentencia: Marzo 17 de 2000, Referencia: Expediente número 5291.

ideologías, pero sin dejar de lado o de algún modo anular las exigencias de ley por las que otros movimientos han tenido que pasar y hacer camino para así conseguir los estatus de los que hoy día gozan.

Debemos tener clara la importancia social de los partidos políticos y tenerlos en una posición que exija requisitos serios para su reconocimiento y el mantenimiento de tal estatus; en palabras de la Corte Constitucional respecto a este tema, *“El reconocimiento que hace la Constitución es fruto de un examen realista de la sociedad contemporánea. Los partidos funcionalmente canalizan las demandas sociales, aunque son incapaces de procesarlas en su integridad y de servir siempre de instancia mediadora exclusiva entre los ciudadanos y el Estado. Los partidos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia. Gracias a la legislación electoral y a la acción de los partidos, se logra periódicamente encauzar y dar cuerpo a la voluntad del pueblo”* (Corte Constitucional, sentencia C-089 de marzo 3 de 1994). La anterior referencia jurisprudencial, con el propósito de representar la importancia que se le debe dar a la acción de los partidos políticos establecidos como tal<sup>3</sup>.

Criterios por los cuales se debe archivar este artículo<sup>4</sup>:

- Fijar un umbral alto implica “... fijar barreras para que no cualquier partido o movimiento tenga acceso al poder, con el fin de dar estabilidad al sistema político y mejorar la gobernabilidad. Muchos países utilizan umbrales, que van entre el 0,6 por ciento en Holanda hasta el 10 por ciento en Turquía”<sup>5</sup>.

- Tener un umbral alto implica estabilidad para los partidos políticos, la sostenibilidad de la democracia. La representación en el Congreso debe ser real, cuando hay pocos representantes de un partido o es minoritario, una o dos o tres curules, lo que se genera es la falta de representatividad respecto de las ideas de ese partido y no se materializan en el Congreso importantes proyectos por falta de mayorías.

- Colombia no es el único país que pone esta condición para los partidos políticos. Argentina tiene un umbral del mismo porcentaje. En Chile, el tope mínimo de votos para que un partido mantenga su vida política es del 3,5%. En Perú, el umbral es del 4,5% y en Brasil es del 5, solo por citar algunos casos<sup>6</sup>.

- Un tarjetón con miles de logos hace muy compleja la elección de un ciudadano no solo desde el punto de vista visual, sino programático.

- El reconocimiento, las ideas políticas generalmente se consolidan en la sociedad con el paso del tiempo y con el reconocimiento de una persona o unas ideas a través de un grupo político. Por tanto, improvisar con nuevos grupos o partidos, lo único que genera es incertidumbre política para la ciudadanía y un mix en el Congreso que no termina representando ideas sino personas individuales.

- “El espíritu de las democracias es dar prioridad al interés de las mayorías, el bien común, algo que se dificulta con una proliferación de pequeñas colectividades con intereses dispersos. Y en Colombia el problema ha sido peor, pues varios partidos que desaparecieron por representar a unos pocos terminaron con sus miembros y fundadores en la cárcel por tener vínculos con grupos ilegales”<sup>7</sup>.

- Desde el punto de vista del control electoral, también se generan dificultades cuando hay un crecimiento de los grupos y partidos políticos, dado que la estructura electoral en Colombia es pequeña para los partidos que hay más aún cuando se amplían las colectividades, 9 magistrados del Consejo Nacional Electoral no podrían vigilar y controlar una gran cantidad de grupos. Sería un escenario ideal para cometer delitos electorales con la altísima posibilidad de no ser sancionados o capturados por la imposibilidad de la estructura actual. Ampliarla sería una carga burocrática y presupuestal inadecuada.

- Se genera una pérdida clara del concepto de partido político, “la Constitución de 1991 abrió las compuertas a toda clase de organizaciones que en el fondo no eran partidos políticos de verdad, sino, en ocasiones, hasta empresas personales”<sup>8</sup>. Con las limitaciones de un umbral alto se controla el tipo de organización política, que cumpla con todos los requisitos para su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo, con pequeños grupos se distorsiona el formato político y se facilita la delincuencia.

- “Ante la proliferación, después de 1991 comenzó a hablarse de la necesidad de contener tal avalancha y el Congreso expidió sucesivas reformas políticas, como el umbral, la ley de bancadas, o el freno al transfuguismo. Y ello con la participación entusiasta de casi todos los actuales congresistas, incluyendo al Ministro Cristo, quien era senador para la época”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de marzo 3 de 1994.

<sup>4</sup> Ponencia Acto Legislativo 011 de 2017 María Fernanda Cabal.

<sup>5</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6916-umbral-electoral-y-minorias-politicas.html>

<sup>6</sup> <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/>

articulo/mira-en-elecciones-al-congreso-queda-colgando-de-un-hilo/380081-3

<sup>7</sup> <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/mira-en-elecciones-al-congreso-queda-colgando-de-un-hilo/380081-3>

<sup>8</sup> <http://www.portafolio.co/opinion/alfonso-gomez-mendez/umbrales-curules-partidos-78002>

El objetivo propuesto por los congresistas que participaron de la reforma era el de abogar por la reagrupación partidista y así favorecer la participación en la asignación de curules a tan solo aquellos grupos y movimientos políticos que alcanzasen un amplio peso electoral, propiciando la organización del sistema de partidos y evitando los denominados “partidos de garaje”<sup>9</sup>.

- Por otro lado, otorga superpoderes políticos regionales a quienes cuentan con el capital y la financiación para afrontar las campañas, aumentando considerablemente agrupaciones políticas locales que potencialmente puedan convertirse en focos “descentralizados” de corrupción regional.

- Por último, si aumentan las organizaciones políticas con personería jurídica (gracias al umbral reducido del 0,3%), habrá impacto fiscal ya que aumentaría de manera considerable la asignación del presupuesto de funcionamiento de los partidos políticos.

**Artículo 8° PAL. Listas cerradas.** Las listas cerradas son un paralelo de democracia participativa transparente que ayudaría a solidificar la estructura de unas elecciones que fortalecerían el sistema democrático.

Las listas abiertas contribuyen a la personalización de la política y además contribuyen al difícil control de las campañas. La Misión Electoral manifestó:

*“Se recomienda abandonar el uso del voto preferente en las listas y que los partidos presenten listas cerradas y bloqueadas. Tal como se señaló, la utilización del voto preferente –o listas abiertas– atenta contra la organización interna de los partidos.*

(...)

*Las listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta a los electores. Para poder competir y diferenciarse unos de otros, las organizaciones políticas tendrán que recurrir a sus propias reputaciones, es decir, deberán desarrollar programas, propuestas y mensajes de amplio alcance que sean atractivos y convincentes para los votantes. (...) Al mismo tiempo, se desencadenarían procesos internos para la selección de los miembros de la lista que, a su vez tendrán una campaña a nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que puedan lograr.*

(...)

Pero el Gobierno nacional, primero radicó esta reforma con premura sobre el tiempo a pocos meses de llevarse a cabo las próximas elecciones, y a través de un artículo transitorio pretende que la lista cerrada sea a partir del año 2022. No hay relación que radique un proyecto de Acto Legislativo por

la vía rápida de *fast track*, para que los artículos entren vigencia a partir del año 2022. Se demanda coherencia; si la lista cerrada se plantea, debe entrar en vigencia a partir de las elecciones del año 2018 y no como está establecida en este artículo.

**Artículos 9° y 12 PAL.** Otro de los aspectos que en el estudio del Proyecto de Acto Legislativo genera rechazo es el nuevo esquema tanto funcional como organizacional que se plantea proporcionar a lo que hoy se conoce como el Consejo Nacional Electoral. Pretenden una modificación estructural de esta institución. Iniciando por el nombre, que no genera nada de trasfondo, pero sí un impacto fiscal al tener que cambiar el nombre, con el solo cambio de papelería y demás. Se amplía al doble el periodo de los miembros del Consejo y politiza las decanaturas de facultades de derecho, quienes postularán ante el Congreso de la República la terna.

Aunque este artículo ha tenido modificaciones, en cuanto antes era más agravante, sigue siendo un monstruo donde en lugar de fortalecer el Consejo Nacional Electoral actual dotándolo con herramientas para mejorar su funcionamiento, se acogen cambios que no aseguran una reforma estructural adecuada.

Se crea el fuero para los magistrados del CEC, que será el mismo de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que indica que el juicio político estaría a cargo del Congreso de la República. Es decir, estos mismos congresistas, que les corresponde adelantar juicio político, podrían ser también investigados por este CEC, por lo que no se tendría la plena autonomía de este Consejo en sus decisiones.

Por lo anterior, propongo se archive este Proyecto de Acto Legislativo, pues son evidentes las dudas que despierta y que dentro del presente estudio esboqué de manera general.

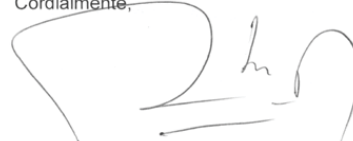
De esta forma, me permito poner a consideración de la honorable Plenaria de Cámara de Representantes la siguiente

#### Proposición

Por las razones anteriormente expuestas, me permito proponer el **archivo del Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara**, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.

Cordialmente,

Cordialmente,



**ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA**  
Representante a la Cámara por el Huila

<sup>9</sup> <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/Estudio-Comparado-Barreras-Electorales-OPE/>

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO AL PROYECTO DE LEY 127 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.*

**Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de ley número 127 de 2016 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000.**

Proyecto de ley número 127 de 2016 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000	
<b>Autores</b>	Representantes <i>Rubén Darío Molano Piñeros, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Margarita María Restrepo Arango y Fernando Sierra Ramos</i>
<b>Fecha de Radicación</b>	24 de agosto de 2016
<b>Estado Actual</b>	Tránsito a la Plenaria de la Cámara de Representantes
<b>Referencia</b>	Concepto 15.2017

#### 1. Contenido de la propuesta

El día martes 2 de mayo del presente año, en sesión ordinaria del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal se discutió el contenido del Proyecto de ley número 127 de 2016 Cámara. El asunto preliminar que se sometió a consideración se basó en que esta iniciativa tiene idéntica redacción a la propuesta contenida en un proyecto de ley que el Consejo Superior de Política Criminal en el año 2015, por tal motivo el pronunciamiento por parte del Consejo es exactamente el mismo que en aquella ocasión (ver concepto 15.03).

Así, se trata del Proyecto de ley número 015 de 2015 Cámara, que llevaba como título el mismo que ahora tiene el Proyecto de ley número 127 y que, consultada la información en la página de la Cámara de Representantes, fue retirado del trámite legislativo<sup>1</sup>. El Consejo Superior de Política Criminal presentó concepto del mencionado proyecto al Congreso de la República<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El estado del Proyecto de ley número 015 de 2015 Cámara se puede encontrar en la siguiente dirección electrónica: [http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com\\_projectsdeley&view=verproyectedeley&idprv=1748](http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com_projectsdeley&view=verproyectedeley&idprv=1748).

<sup>2</sup> Consejo Superior de Política Criminal (2015). Estudio al Proyecto de ley número 015 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, *Reclutamiento ilícito*. Concepto número 15.03. Disponible en: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos%20CSPC/Concepto%20sobre%20proyecto%20de%20ley%20de%20acto%20legislativo%20que%20cursa%20tr%C3%A1mite%20en%20el%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%BAblica/CSPC%20PL%20015%20de%202015%20Camara%20\(Reclutamiento%20Il%C3%ADcito\)%20\(1\).pdf?ver=2017-03-29-142615-717&timestamp=1496156830938](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos%20CSPC/Concepto%20sobre%20proyecto%20de%20ley%20de%20acto%20legislativo%20que%20cursa%20tr%C3%A1mite%20en%20el%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%BAblica/CSPC%20PL%20015%20de%202015%20Camara%20(Reclutamiento%20Il%C3%ADcito)%20(1).pdf?ver=2017-03-29-142615-717&timestamp=1496156830938).

En el cuadro que viene a continuación se puede apreciar la completa coincidencia entre las dos propuestas legislativas, la retirada y la que se encuentra en curso en la actualidad.

REDACCIÓN VIGENTE	
PL 015/15-C	PL 127/16-C
<p><b>RECLUTAMIENTO ILÍCITO.</b> El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Cuando la conducta se cometa y se utilice al menor reclutado como esclavo sexual, la pena se agravará de una tercera parte a la mitad.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexa a delitos de tipo político consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000.</p>	<p><b>RECLUTAMIENTO ILÍCITO.</b> El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de (10) diez a (20) veinte años y en multa de (2.000) dos mil a (4.000) cuatro mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Cuando la conducta se cometa y se utilice al menor reclutado como esclavo sexual, la pena se agravará de una tercera parte a la mitad.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexa a delitos de tipo político consagrados en el Capítulo XVIII de la Ley 599 de 2000.</p>

Siendo ello así, en esta oportunidad el Consejo Superior de Política Criminal reitera todos los argumentos y conclusiones que presentó al Congreso de la República en el concepto número 15.03, que acompaña al presente documento como anexo.

#### 2. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal emite un concepto desfavorable a la iniciativa bajo examen y reitera los argumentos y conclusiones presentados en el concepto 15.03, sobre la modificación del tipo penal de reclutamiento ilícito, establecido en el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, principalmente porque

1. El tipo penal actual de reclutamiento ilícito no excluye ninguno de los verbos rectores internacionalmente reconocidos para esta conducta, de conformidad con el principio de integración de las normas internacionales de derechos humanos que se encuentra previsto en el artículo 2° del Código Penal.

2. El aumento punitivo del tipo penal no está suficientemente justificado ni teórica ni empíricamente en la iniciativa, con lo cual no se demuestra cómo dicho cambio punitivo puede generar los efectos de prevención y disuasión pretendidos.

3. El parágrafo 1° tiene como consecuencia la disminución de la protección penal porque la modalidad agravada de reclutamiento ilícito no podría concursar con el tipo penal de esclavitud sexual en persona protegida ni acto o acceso carnal abusivo en persona protegida menor de 14 años.

4. La disposición del parágrafo 2°, sobre la conexidad con los delitos políticos, es innecesaria por la relevancia internacional del reclutamiento como crimen de guerra y, además, es contradictoria con la regulación del artículo 67 transitorio de la Constitución, el cual establece que una ley estatutaria dispondrá cuáles son los delitos considerados conexos al político.

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Marcela Abadía Cubillos**  
 Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
 Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal

**CONTENIDO**

Gaceta número 804 - martes 19 de septiembre de 2017	
<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	<b>Págs.</b>
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia positiva Texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 307 de 2017 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto. ....	1
Informe de ponencia Texto de modificaciones Texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 084 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.....	9
Ponencia para primer debate proyecto de ley Texto propuesto número 319 de 2017 Cámara, por la cual se adoptan normas para la regulación, restricción o prohibición, la producción, comercialización, exportación, importación y distribución de los productos y materias primas que puedan ser nocivas a la salud individual y colectiva. ....	14
Informe de ponencia de archivo para segundo debate al proyecto de acto legislativo número 012 de 2017, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.....	21
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del consejo superior de política criminal ministerio de justicia y del derecho al proyecto de ley 127 de 2016 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 de 2000. ....	29