



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 44

Bogotá, D. C., lunes, 22 de febrero de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

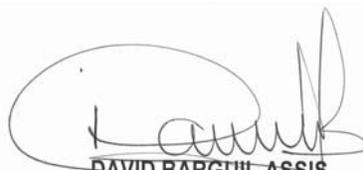
DECRETA:

Artículo 1°. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores de productos crediticios de las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria tendrán, durante todos los momentos de su relación con la entidad vigilada, el derecho a efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional, sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.

Es obligación de las entidades del sector solidario brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.

Es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza lo abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.

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

  
DAVID BARGUIL ASSIS  
Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. CONTEXTO GENERAL DE LA INICIATIVA

En nuestro país el pago anticipado de créditos solo estaba habilitado en materia hipotecaria desde 1998, de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional C-252, como un alivio a la crisis que se vivió en el sector durante los años noventa. Por el contrario, los clientes del sistema bancario estaban expuestos a ser multados en caso de que pagaran anticipadamente sus créditos; desde toda perspectiva esta era una situación no solo ilógica sino que además se puede señalar que en ese entonces, sin lugar a dudas, vía ley estaban justificadas las fidelizaciones forzosas en nuestro país.

Como alternativa para resolver esta problemática, en el año 2011 radicamos en el Congreso una iniciativa que eliminara esta distorsión del mercado; gracias a ella, hoy todos los consumidores financieros cuentan con la Ley 1555 de 2012 como respaldo para poder pre pagar sus créditos, sin que tengan que ser castigados por ello.

Cuando esta ley entró en vigencia benefició aproximadamente a los más de ocho millones de colombianos que tenían créditos con el sistema bancario, siendo conscientes de los amplios beneficios y del impacto real de la medida en ese entonces, en el marco de la discusión del **Proyecto de ley número 166 de 2012 Cámara y 134 de 2012 Senado**, por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, posteriormente sancionado como la ley 1607 de 2012, incluimos una proposición para hacer extensivo el derecho de pago anticipado a otras entidades como las cooperativas de ahorro y crédito, mutuales y fondos de empleados, entre otras, que por no estar vigiladas por la Superintendencia Financiera habían quedado por fuera del ámbito de aplicación de la Ley 1555 de 2012.

La proposición fue aprobada con el resto del cuerpo normativo y entró en vigencia el 9 de julio de 2012, sin embargo, la Ley 1607 de 2012 fue demandada por inconstitucionalidad. Concretamente, el cargo sexto de la mencionada demanda incluía un bloque de artículos que debían ser revisados y estudiados por la Corte Constitu-

cional porque a juicio del demandante vulneraban el principio de unidad de materia. Entre estos se encontraba el 189 donde se consagraba el derecho de pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

En la sentencia C-465/14 la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo en cuestión porque “*la materia regulada no [tenía] ninguna relación de conexidad con el tema central de la Ley 1607 de 2012, que [era] el contributivo*”. Cabe anotar entonces que en todo el análisis de constitucionalidad de la corte, en ningún momento se hizo referencia a que el contenido de lo dispuesto en dicho artículo fuese inconveniente, improcedente o causal de distorsiones en el mercado. La aproximación que hizo la Corte sobre la constitucionalidad del artículo versó única y exclusivamente sobre los aspectos que podrían determinar si guardaba o no relación de tipo lógico, sistemático, teleológico o causal con los asuntos tributarios; concluyendo que no era así.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO

El objetivo de esta iniciativa como ya se mencionó anteriormente es permitir que sea consagrado como un derecho de los afiliados a las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, el pago anticipado parcial o total de sus obligaciones sin sanción y restricción de tiempo para el mismo.

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto 186 de 2004 la Supersolidaria tiene por objeto la supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria. Adicionalmente la Ley 454 de 1998 en sus artículos 39 y 41 establece que la actividad financiera puede ser ejercida exclusivamente con sus asociados por las cooperativas especializadas de ahorro y crédito, multiactivas con sección de ahorro y crédito, y las integrales con sección de ahorro y crédito; los afiliados a estas entidades constituyen la población objetivo de la iniciativa.

En 2014, el sector cooperativo con actividad financiera estaba compuesto por 181 cooperativas con autorización para ejercer la actividad financiera, 5 cooperativas financieras y un banco de naturaleza cooperativa, siendo en total 187<sup>1</sup> instituciones cooperativas con actividad financiera bajo supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Estas cooperativas tenían una colocación de cartera al cierre de 2014 equivalente a \$11.08 billones, representando el 81.22% de los activos de las cooperativas con actividad financiera y el 3.76% del total de la cartera del sistema financiero nacional, con un total de 2.924.163 asociados para el mismo año.

La estructura de la cartera tiene su mayor porcentaje en el crédito de consumo con el 71.61%, seguido por el comercial con el 14.92% y el de microcrédito y vivienda con el 7.70% y 5.76% respectivamente datos, que se observan en detalle en la tabla 1.

**Tabla 1: Estructura de la cartera, cooperativas con actividad financiera**

Tipo de crédito	Porcentaje	Valor Colocado (Miles de Millones)	Número Créditos	Valor Crédito Promedio
Consumo	71,61%	\$7.934,92	1'336.543	5'936.899
Comercial	14,92%	\$1.653,38	86.882	19'030.079
Microcrédito	7,70%	\$853,36	15.755	40'536.109
Vivienda	5,76%	\$638,65	187.109	4'560.756
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>\$11.080,30</b>	<b>1'626.289</b>	<b>6'813.244</b>

Fuente: Confecoop, informe sector cooperativo con actividad financiera diciembre de 2014.

En consecuencia, el derecho del consumidor financiero de efectuar pagos anticipados sobre los créditos otorgados gracias a la ley 1555 de 2012, y que se haría extensivo al consumidor financiero del sector cooperativo a través de esta iniciativa, beneficiaría a 2.924.163 de colombianos que cuentan con 1.626.289 créditos en las cooperativas especializadas de ahorro y crédito, multiactivas con sección de ahorro y crédito, y las integrales con sección de ahorro y crédito.



DAVID BARGUIL ASSIS  
Representante a la Cámara

## CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de enero del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 196 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *David Barguil Assis*.

La Secretaria General,

*Yolanda Duque Naranjo.*

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 159 DE 2015 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio de la cual se formaliza y estimula el uso del microseguro agrícola para pequeños productores y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Yepes:

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de Cámara me ha correspondido presentar ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 159 de 2015

<sup>1</sup> Observatorio Cooperativo número 40, Sector Cooperativo con Actividad Financiera, diciembre de 2014. Confederación de Cooperativas de Colombia (CONFECOOP).

– Cámara, “Por medio de la cual se formaliza y estimula el uso del microseguro agrícola para pequeños productores y se dictan otras disposiciones”. A continuación nos permitimos rendir **Ponencia Favorable** en los siguientes términos:

### I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de ley 159 de 2015 propone el establecimiento del microseguro agrícola como mecanismo de cobertura del riesgo para pequeños agricultores. Esta cobertura busca amparar los riesgos relacionados a factores climáticos taxativos, que afecten a pequeños productores agrícolas cuyos activos totales sean de hasta a ciento cuarenta y cinco (145) smmlv y el área asegurada no sea superior a 5 hectáreas.

## II. ANTECEDENTES

En Colombia, desde 1993, con la promulgación de la Ley 69 de 1993 -Por la cual se establece el Seguro Agropecuario, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario-, se cuenta con un esquema de subsidios a la prima del seguro agropecuario. El objetivo del seguro agrario general de la Ley 69 de 1993, era el de promover un instrumento para incentivar la producción de alimentos y buscar el mejoramiento del sector rural al cubrir las pérdidas ocurridas frente a diversos siniestros, cualquier tomador podría afectar un interés agropecuario en general.

El seguro agrícola “es un contrato mediante el cual una compañía aseguradora ampara al agricultor o ganadero frente a riesgos propios de su actividad económica que son ajenos a la voluntad del productor tales como sequías, heladas e inundaciones, entre otros, que afectan el rendimiento de los cultivos o producen la muerte de las plantas o de los animales, motivando pérdidas económicas que son compensadas por el seguro”<sup>1</sup>.

Este hace parte de una política pública encaminada a la promoción y protección de la agricultura del país y a su vez, de su seguridad alimentaria. Por tal razón, al concebir el seguro agropecuario, se debe también considerar que su implementación está relacionada al cumplimiento de tal política y se fundamenta en mandatos Constitucionales, - artículos 64, 65 y 66 de la C.P. -, legales como la 101 de 1993 - Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero - (el Estado subsidiará la prima de seguro con cargo a los recursos del Fondo de riesgos agropecuarios) y gubernamentales como el Conpes Social 113 – Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Dentro del marco de esta política pública que tiene como fundamento imperativos constitucionales, es que se plantea la creación del microseguro agrícola, un instrumento que a diferencia del seguro agrícola general tiene un interés asegurable y una población objetivo específica, es decir, busca cubrir riesgos asociados al cambio climático que afectan de pequeños productores agrícolas. La existencia del microseguro ya se ha implementado en el país y el mundo (como se verá más adelante), sin embargo, su enfoque tiende a ser mucho más amplio que el que se pretende lograr en este proyecto de ley, el cual es como se dijo, es el cubrimiento de los riesgos de una población rural que cumpla unos parámetros particulares (no población de escasos recursos en general).

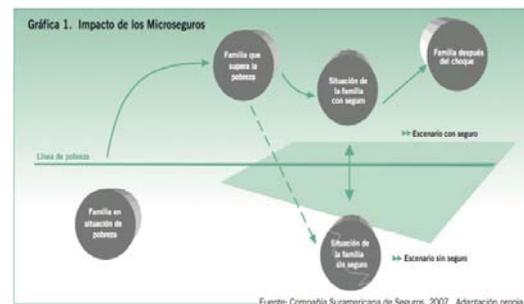
## III. OBJETO DEL PROYECTO

Como se dijo, la figura del micro seguro general ya se ha utilizado en el país y el mundo, su objetivo es cubrir los riesgos de población de escasos recursos que de otra manera no podrían costearlos. En un análisis de las experiencias destacables en Latinoamérica y el Caribe sobre el particular, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Federación Interamericana de Empresas de Seguros (FIDES), el Fondo Multilateral de Inversiones ONIM y la fundación MAPFRE, se determinó que en América Latina y el Caribe cerca de 360 millones de personas devengan menos de 8 dólares al día, por tal razón solo un porcentaje muy reducido de la población tiene acceso a mecanismos adecuados de la gestión del riesgo. Mecanismos que son prioritarios para este segmento de la población teniendo

en cuenta su especial situación de vulnerabilidad; es allí donde el microseguro cobra gran relevancia<sup>2</sup>.

“En términos de microseguros, el principio que propone un nuevo entendimiento sobre el desempeño de los precios, sugiere que si bien las personas pobres no pueden pagar altos precios en el valor de las primas, ello no significa que deban ser cubiertos con productos de pobre calidad”<sup>3</sup>.

El proyecto reconoce en la institución del micro seguro una solución para los riesgos que en la actualidad, por causa de fenómenos climáticos, sufren los pequeños productores colombianos y que de otra forma deberían por sí mismos acceder a mercados de seguros que no les son convenientes (excesivamente onerosos). El microseguro es “la protección de personas de bajos ingresos contra peligros específicos a cambio de pagos regulares proporcionales a la probabilidad y al costo del riesgo involucrado”<sup>4</sup>, para el Landscape of Microinsurance in the World’s Poorest Countries, los microseguros son fundamentalmente la provisión de seguros a las personas de bajos ingresos<sup>5</sup>. De acuerdo con los resultados del censo nacional agropecuario de 2015, los pequeños productores tienen el 5% del territorio pero representan el 76% de la población rural, lo que significa una población considerable que podría estar cubierta de riesgos frente a factores climáticos. A continuación se presenta una gráfica en la que se evidencia la diferencia de personas aseguradas y no aseguradas.



La definición del microseguro no diverge radicalmente del concepto general del seguro establecido en el Código de Comercio, teniendo como diferencia el enfoque sobre el público objetivo al que va orientado. En el caso del proyecto de ley, se establecen los requisitos para determinar el público objetivo del microseguro agrícola: (a) tamaño de la propiedad del pequeño productor, (b) condición de ingreso, (c) tasa de retorno per cápita por hectárea o fanega cultivada (extensión), (d) nivel de reinversión en un nuevo cultivo, (e) cantidad de cosechas obtenidas por año (oferta), (f) diversificación de productos por rango, (g) nivel de bienestar del productor asociado a la canasta básica

<sup>1</sup> FASECOLDA. Comité de Seguro Agrícola de FASECOLDA. “Viva Seguro – programa de educación financiera”.

<sup>2</sup> BID, FIDES, ONIM, FUNDACIÓN MAPFRE & SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. “Colombia: hacia un sector de seguros inclusivo y universal”. Banco Interamericano de Desarrollo, la Federación Interamericana de Empresas de Seguros (FIDES), el Fondo Multilateral de Inversiones ONIM, la fundación MAPFRE & Superintendencia Financiera. 15 Sep. 2014. Pág. vii.

<sup>3</sup> FASECOLDA, “microseguros en Colombia”. Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA) y FUNDASEG – Fundación de Aseguradores Colombianos. 2008. Pág. 6.

<sup>4</sup> International Labour Office. Protecting the Poor: A Microinsurance Compendium. Ginebra, 2006. Página 12

<sup>5</sup> Roth, McCord y Liber. Landscape of Microinsurance in the World’s 100 Poorest Countries. 2007.

de bienes alimentarios a que pueda acceder junto con su familia, y (h) ubicación espacial del pequeño productor.

#### IV. CONTEXTO

De acuerdo con un estudio realizado por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación de Agricultores Colombianos (Fasecolda), “en Colombia [las actividades agrícolas y pecuarias] representaron el 6,2% del PIB en 2013 y generaron cerca del 15,9% de los empleos a nivel nacional y el 60% del empleo rural. De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria, para los 22 departamentos que son objeto de estudio, en 2013 la superficie total del uso del suelo alcanzó los 37,8 millones de hectáreas. De ellas, el 80,3% se utilizaron para las actividades pecuarias, el 7,3% para la agricultura, mientras que el 10% se destinó a los bosques.

En relación con la agricultura, el 63,0% de las hectáreas sembradas se dedicaron a cultivos permanentes y el 37,0% a transitorios. Por su parte, de las 10,4 millones de toneladas producidas, el 52,5% correspondió a cultivos permanentes y el 47,5% a cultivos de ciclo corto. Según datos del DANE (2012), en el país 11.204.685 de personas viven en áreas rurales, las cuales dependen en gran proporción de la agricultura”<sup>6</sup>.

Como se puede apreciar, la importancia del agro colombiano es considerable, no solo por la producción sino también por el número de personas que dependen de estas actividades para subsistir. Por tal razón es que se han presentado mecanismos que permiten a los productores agrícolas mitigar los riesgos asociados al desarrollo de sus actividades económicas. Riesgos que adicionalmente se han visto incrementados en la actualidad con la manifestación cada vez más constante e impredecible de fenómenos naturales asociados al calentamiento global, v. gr. la denominada ola invernal de 2010 o las graves sequías producto del fenómeno de El niño que desde 2014 y en lo corrido del año se han manifestado a lo largo del país. Razón por la cual la figura del seguro agrario es de vital importancia para el campo colombiano.

Sin embargo, pese a la importancia que existe frente a la utilización de mecanismos de mitigación de riesgos, la figura del seguro agrícola ha tenido una penetración en el mercado que ha sido relativamente baja. Dice el mismo estudio “la experiencia demuestra que este mecanismo, aunque importante, no ha producido los resultados esperados, tal como lo demuestra la baja penetración de este seguro, la cual sigue siendo menor al 1,5% del área sembrada. (...) a pesar de que las hectáreas aseguradas han crecido un 66% en los últimos cinco años, pasando de 41.861 en 2008 a 68.520 en 2013, el aseguramiento del campo sigue siendo bajo si se tiene cuenta que en el país cerca de 5,3 millones de hectáreas se dedican a las actividades agrícolas y 34,9 millones a las actividades pecuarias, estas últimas las cuales, a la fecha, no están aseguradas. (...) En los últimos siete años, de los \$168 mil millones de pesos disponibles para el subsidio se ejecutaron \$61 mil millones, correspondientes al 36,7%”<sup>7</sup>.

#### V. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley presenta una iniciativa muy interesante, concebida con la intención de salvaguardar los inte-

reses de una población objetivo particularmente vulnerable en el país, como lo son los pequeños productores campesinos y que a su vez, tiene como efecto la promoción de la agricultura del país y la salvaguarda de la seguridad alimentaria. Sin embargo, tanto el autor del proyecto, como en algunos estudios de Fasecolda referente a mecanismos de cobertura del riesgo y otras herramientas financieras, el mayor problema que se presenta es su penetración en el mercado. Problemática que se incrementa en el microseguro agrícola debido a las características propias de su población objetivo (por su ubicación geográfica, su situación de vulnerabilidad, escolaridad, entre otros). Por tal razón es que se plantea la necesidad de incluir un artículo nuevo, en el cual algunas instituciones del Gobierno nacional, establezcan un plan programático que permita el desarrollo y acceso del microseguro agrícola de forma efectiva (uso de tecnologías de la información, capacitaciones, facilidades de acceso, entre otras medidas que permitan y faciliten el acceso al microseguro agrícola).

En palabras de la Federación de Aseguradores Colombianos respecto a este tipo de mecanismo: “cabe enfatizar en la importancia de adoptar estrategias de formación que le permitan a las personas de bajos ingresos ser conscientes de sus riesgos y las consecuencias que se derivan de ellos, adoptar medidas de prevención y protección, y entender qué es y cómo funciona el seguro” (Fasecolda)<sup>8</sup>.

Por otro lado, dado el carácter especial del microseguro agrícola y particularmente debido a la población objetivo, se propone en el nuevo artículo 11, el establecimiento de un régimen diferencial frente a la terminación unilateral del contrato del seguro establecido en los artículos 1066 y 1068 del Código de Comercio. El régimen mencionado implica que la mora en el pago de la prima de la póliza o de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en ella, producirá la terminación automática del contrato. Este efecto fue planteado por la comisión redactora del Código de Comercio, como castigo al tomador incumplido en su obligación, sin embargo, debido a las particularidades propias de la población que se aseguraría con este instrumento no debería mantenerse un nivel de inflexibilidad tan elevado, en primer lugar porque se trata de un seguro para productores campesinos en condición de vulnerabilidad, sea por las condiciones geográficas, por sus niveles educativos escasos de acuerdo al último censo nacional agropecuario y a la dificultad que existe para el acceso a tecnologías de la información que tienen personas que viven en centros urbanos poblados (inclusively población de estratos 1 y 2). Segundo, porque son las aseguradoras las instituciones que tienen diversos medios para poder notificar en debida forma al campesino sobre el cumplimiento de las pólizas y tercero, porque de no establecer un régimen especial, el objetivo del proyecto no se vería cumplido pues ante un incumplimiento del pago de la prima o los anexos, se estarían dejando descubiertos los riesgos que puedan afectar los cultivos de pequeños productores. Finalmente se aclara que este régimen especial no exime al pequeño productor del pago de la prima (elemento esencial del contrato de seguro), simplemente se impone una carga a la parte más fuerte y capaz del negocio de hacer todos sus mejores esfuerzos, para que la terminación unilateral no se produzca por el mero incumplimiento del pequeño productor campesino.

Por otro lado, se realizan algunos cambios sobre el articulado. (i) Se insertan notas aclaratorias respecto de

<sup>6</sup> SAC & FASECOLDA – “propuesta de política estructural para la gestión de los riesgos del sector agropecuario y medidas frente a la coyuntura”. Sociedad de Agricultores de Colombia & Federación de Aseguradores Colombianos. Octubre de 2014. Pág. 11

<sup>7</sup> *Ibidem*. Pág. 8

<sup>8</sup> Fasecolda, “microseguros en Colombia”. Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) y Fundaseg – Fundación de Aseguradores Colombianos. 2008. Pág. 6.

algunos artículos que establecían algunos conceptos, pero que no se tenía claridad o certeza sobre los mismos. Un ejemplo de este caso son las “zonas de alta vulnerabilidad” de riesgo en el artículo 6°, se agrega que corresponde al Ministerio de Agricultura, con ayuda de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) establecer qué territorios por sus características biogeográficas, pueden ser considerados zonas de alta vulnerabilidad económicas por riesgo climático. (ii) se modifican algunos artículos para reformular las disposiciones normativas que no eran suficientemente claras, tal es el caso del artículo 11 del proyecto original –artículo 13 en el pliego de modificaciones–, en el articulado original se establecía que “el pago de la prima de riesgo una vez ocurrido el incidente asegurado” se debía calcular “con base en el rendimiento esperado del área cultivada a precios de mercado”. Tal disposición indicaría que la prima de riesgo sería pagadera al momento del siniestro, con base al rendimiento esperado del área cultivada a precios de mercado, situación que no tendría sentido frente al sector asegurador, ni al mismo contrato de seguro pues convergerían el riesgo asegurable y la obligación condicional (no siendo ya condicional e incumpliendo uno de los elementos esenciales del 1045 del Código de Comercio). (iii) Se reubican algunos artículos para mantener los ejes temáticos que presenta el proyecto de ley. (iv) Finalmente, se requiere una mayor precisión respecto de algunos conceptos, por ejemplo aquel introducido en el artículo 12 del pliego de modificaciones (9 original) en el que se dice “Serán objeto de aseguramiento los cultivos con mayor representatividad para el pequeño productor y de los cuales depende en gran proporción el ingreso para su sostenimiento”. Se requiere tener conocimiento respecto de quién determina qué se considera un cultivo de mayor representatividad para el pequeño productor. Por tal razón se recomienda que para tener un debate adecuado, se invite a expertos sobre el tema que rindan su concepto al respecto, pues si bien la iniciativa es buena, se requiere del conocimiento técnico del sector.

Nota aclaratoria: Se debe hacer la aclaración, que se obtuvo concepto negativo por parte de Fasecolda respecto al proyecto de ley en particular (ver anexo 1). Dice Fasecolda en su concepto que no se requiere de nueva legislación para realizar lo que se espera. Sin embargo, luego de comunicarnos con el autor del proyecto, dice que el concepto requiere de algunas precisiones por referirse a los seguros agrícolas en general y no sobre los microseguros agrícolas. Se está a la espera del concepto que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitirá sobre el particular. Por otro lado, el autor se encuentra asesorado por entidades aseguradoras expertas que se considera conveniente invitar a la discusión del proyecto. En consecuencia, se rendirá ponencia positiva para que en el seno de la Comisión Quinta Constitucional, se debata la conveniencia del proyecto.

## VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones de inconveniencia expuestas, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y en consecuencia solicitarle a la Comisión Quinta de la Cámara dar trámite al Proyecto de Ley. Para tal fin, se solicita a la Comisión realizar una sesión ordinaria en la cual se citen a los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Superintendente Financiero e invítense a miembros de la Federación de Aseguradores de Colombia (Fasecolda), de la Aseguradora Previsora S.A., la Fundación Mapfre y al autor del proyecto el H.R. Ciro

Ramírez, para debatir a profundidad la conveniencia del microseguro en el contexto económico actual.

## VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

### PROYECTO DE LEY CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio de la cual se formaliza y estimula el uso del microseguro agrícola para pequeños productores y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

#### OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto el establecimiento de un mecanismo de cobertura del riesgo a través de la figura del microseguro agrícola, el estímulo del mismo por medio de su transmisión y la penetración en la producción para garantizar la sostenibilidad de la inversión por parte de pequeños productores agrícolas.

**Artículo 2°.** *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones aquí contenidas serán aplicables a la producción agrícola de pequeños productores del entorno Nacional, cuya caracterización se ajusta a cultivos de mayor representatividad con tendencia a la formación de ingresos y sostenibilidad económica en las regiones productoras.

TÍTULO II

#### DE LA FIGURA DEL MICROSEGURO AGRÍCOLA

**Artículo 3°.** *El microseguro agrícola.* Es una herramienta creada para mitigar el riesgo subyacente sobre cultivos representativos para el sostenimiento del ingreso económico agrícola, cuya caracterización se encuentra denominada por el concepto piramidal “base de la población rural” ofertado específicamente para pequeños productores, cuya renta dependa de siembras periódicas y el producto final sea comercializado a precios de mercado.

**Artículo 4°.** *Pequeño productor.* Por pequeño productor se entenderá para efectos de la presente ley, aquel productor agrícola que posea activos totales que no sean superiores a ciento cuarenta y cinco (145) smmlv conjuntamente con los del cónyuge o compañero permanente.

**Artículo 5°.** El área asegurada no debe exceder el máximo de 5 hectáreas (ha) o su equivalente en Fanegadas a 7.81.

**Artículo 6°.** El microseguro agrícola tiene la capacidad de cubrir riesgos asociados a factores climáticos para cultivos ubicados en zonas de alta vulnerabilidad económica de propiedad de pequeños productores.

**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la colaboración de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales deberán identificar las zonas de alta vulnerabilidad al cambio climático, informando a las aseguradoras sobre los riesgos climáticos.

TÍTULO III

#### DE LOS MECANISMOS FUNDAMENTALES DEL MICROSEGURO AGRÍCOLA

**Artículo 7°.** Las aseguradoras que integren el proceso emitirán las pólizas de riesgo y el Gobierno nacional se encargará de dar viabilidad a los mecanismos de transacción por medio de la aseguradora nacional La Previsora y

destinará un porcentaje del 20% anual como fondo de reaseguramiento de emergencias catastróficas sobre el total de las pólizas negociadas a través del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.

**Artículo 8°.** Se entenderán por causales de riesgo para ser asumidas por el microseguro agrícola los factores climáticos nombrados: sequía, exceso de lluvia, vientos fuertes, deslizamientos de tierra, heladas e inundaciones que afecten por lo menos el 75% del total del cultivo y hasta el 100% de su pérdida, valorados a precios de mercado y de acuerdo al costo fijo de producción.

**Parágrafo.** El costo fijo de producción será equivalente al valor total del cultivo, descontados los rendimientos esperados de las ventas.

**Artículo 9°.** El valor reconocido por la póliza será calculado con base en cultivos de ciclo corto cuyo historial pueda ser verificado y consolidado en el área o zona de explotación agrícola asegurada con fines de mantener el flujo vegetativo de cada uno de ellos.

**Parágrafo.** El valor asegurado del cultivo no podrá superar doce (12) smmlv ajustados a la variación del IPC del año de referencia.

**Artículo 10.** La póliza de aseguramiento de los cultivos estará vigente por la totalidad del ciclo de cultivo, dependiendo de su rotación y cosechas esperadas por un periodo de 6 meses a partir de su negociación previamente establecida, la totalidad del área durante el mismo.

**Parágrafo 1°.** Terminada la vigencia del microseguro, el productor podrá negociar una nueva póliza, especificando la continuidad del cultivo o la decisión de iniciar uno nuevo que esté considerado bajo la figura de riesgo.

**Parágrafo 2°.** La figura del microcrédito agrícola podrá ofertar pólizas de microseguro agrícola a través de la cual se entenderá la causal de aseguramiento como protección al cultivo para efectos de cobertura de saldos futuros de deuda.

**Artículo 11.** Terminación automática del contrato. La terminación automática del contrato sobre el microseguro agrario no procederá en los términos de lo dispuesto en los artículos 1066 y 1068 del Código de Comercio; para su procedencia no basta la mora en el pago de la prima de la póliza o de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en ella, sino que la aseguradora deberá notificar adecuadamente, en un plazo prudencial y por medios idóneos a los pequeños productores agrarios de que trata la presente ley, sobre el requerimiento de pago de su obligación.

**Artículo 12.** Serán objeto de aseguramiento los cultivos con mayor representatividad para el pequeño productor y de los cuales depende en gran proporción el ingreso para su sostenimiento, así mismo no habrá excepciones para el reconocimiento del valor asegurado siempre que en el caso de ocurrencia del evento contra el que se asegura, la afectación del cultivo sea del 75% y superior.

**Artículo 13.** La prima será recalculada una vez acaecido el siniestro, con base en el rendimiento esperado del área cultivada a precios de mercado y con la información clara y veraz acerca del tipo de cultivo y ciclo productivo, costos de producción y área de explotación, que entregue el productor.

**Artículo 14.** El costo de la póliza de microseguro agrícola no podrá exceder el monto de 1.5 salarios mínimos diarios vigentes (smdv).

#### TÍTULO IV

#### DE LA OPERACIÓN DEL MICROSEGURO AGRÍCOLA

**Artículo 15.** Las aseguradoras que operan el mercado colombiano, podrán ofertar el microseguro agrícola bajo las condiciones de libre competencia y mediante el uso libre de plataformas de comercialización directa.

**Parágrafo.** La Superintendencia Financiera presentará un informe anual sobre el microseguro agrícola ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Congreso de la República.

**Artículo 16.** El Gobierno nacional través del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) ejecutará los procesos necesarios para la comunicación estadística del comportamiento climático con base a una dependencia específica para el sector agrícola basada en la afectación del índice de rendimiento por áreas homogéneas.

**Artículo 17.** La Aseguradora Nacional La Previsora actuará como institución especializada de riesgos agrícolas a través del seguimiento a la tasa de ocurrencia de eventos adversos y administrará un fondo del 20% del valor total de las pólizas negociadas como forma de reaseguro participativo para cubrir eventos de emergencia Agrícola. El restante 80% será desarrollado por las aseguradoras privadas.

**Artículo 18.** Los Ministerios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Financiera, deberán establecer un plan programático para la penetración del microseguro agrícola. El plan tendrá como finalidad, un mayor conocimiento de este mecanismo de cobertura de riesgo por parte de la población objeto del microseguro agrícola, facilidades en el acceso, al pago de la prima, a reclamaciones, pago frente al siniestro; programas de capacitación y asistencia a los beneficiarios del microseguro agrícola.

**Artículo 19.** El Microseguro Agrícola funcionará a partir de un modelo de asociación público privada (APP), el Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Artículo 20.** *Vigencia.* La presente ley regirá desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Representante Ponente,



FERNANDO SIERRA RAMOS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

Bogotá, D. C., noviembre 5 de 2015

Doctor

DAVID MARCELL SALAMANCA

Director

Unidad de Regulación Financiera

Ciudad

**Ref.:** *Comentarios al anteproyecto por medio del cual se incentiva el uso del microseguro agrícola para pequeños productores.*

Estimado doctor Salamanca,

Agradecemos el espacio brindado a la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) para hacer comentarios al anteproyecto de ley propuesto por el Honorable Representante a la Cámara, doctor Ciro Alejandro Ramírez, el cual busca crear la figura del microseguro agropecuario.

Al respecto nos permitimos señalar que, por considerar que la regulación actual favorece el desarrollo del tipo de seguro agropecuario propuesto por el honorable Representante, Fasecolda no ve necesaria la expedición de una ley en este sentido, por las consideraciones que a continuación pasamos a explicar.

### I. Sobre el seguro en Colombia

1. La Ley 69 de 1993 creó el seguro agropecuario con el objetivo de cubrir los costos de producción de los productores agropecuarios frente a eventos de la naturaleza (climáticos, geológicos y biológicos).

2. Esta ley también creó el Fondo de Riesgo Agropecuario con recursos del presupuesto de la nación y, en ese mismo año, la Ley 101 estableció que el Estado subsidiaría la prima del seguro con cargo a los recursos del Fondo.

3. Cada año, conforme al Decreto 3377 de 2003, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario sobre Seguro Agropecuario aprueba el Plan Anual de Seguros y con él los cultivos objeto del subsidio y el porcentaje del mismo.

4. Si bien desde 1993 la prima recibía un subsidio entre un 30% y un 60%, a partir de 2012 todo productor agropecuario recibe subsidio del 60%. El subsidio puede ser del 70% si el productor es mediano y grande y tiene crédito en condiciones Finagro o si tiene alguno de los 20 cultivos objeto de exportación. Si es pequeño productor, el subsidio es del 80%.

5. En 2014 se alcanzaron 125 mil hectáreas aseguradas, un 64% más que en 2013.

6. En términos de hectáreas aseguradas, el 86% se concentra en 5 cultivos así: arroz 25%, banano 18%, maíz 16%, forestal 15% y caña de azúcar 12%.

7. La penetración (hectáreas aseguradas /hectáreas sembradas) es del 1,7%.

8. El valor asegurado asciende a \$786 mil millones.

9. La prima promedio por hectárea es de \$375.000.

10. El valor asegurado promedio por hectárea es de \$6,3 millones

11. Valor promedio del siniestro pagado \$54 millones

12. En 2014 las primas emitidas ascendieron a 51 mil millones de pesos, 69% más que el año anterior.

13. El 90% se cede al reaseguro.

14. En 2014 se pagaron en siniestros 9 mil millones de pesos, 434% más que el periodo anterior.

15. La siniestralidad cuenta compañía fue del 218%, peor que la del 2010 – 2011 con el fenómeno de La Niña la cual alcanzó el 205%.

16. La siniestralidad obedeció principalmente a sequía y vientos fuertes.

17. A junio de 2015 seis compañías expedían seguro agropecuario, con una participación en primas emitidas así: Mapfre (67,6%), Sura (29,2%), Previsora (1,8%), Bo-

lívar (0,9%), Liberty (0,3%) y Allianz (0,2%). Hace cuatro años la participación de Mapfre era del 100%.

18. A diciembre de 2014, el 4,6% (5.916 ha.) del área asegurada y el 5% (\$2,3 mil millones) del valor de las primas emitidas, corresponde a productores que recibieron el 80% del subsidio de la prima.

### II. Consideraciones adicionales sobre seguros y microseguros para el agro.

1. La literatura se refiere al microseguro agropecuario solo para referirse a seguros (sin importar el tipo de seguro y quién lo financie) que cubre a los pequeños productores.

2. Esta definición comparte con la del microseguro, el público al que se dirige. Sin embargo, a diferencia del concepto original, no se asocia con primas pequeñas.

3. Los seguros agropecuarios han tenido una mayor penetración en la agroindustria o en los productores con acceso al crédito y, en menor medida, en los productores de subsistencia. Esto, en parte, obedece a los costos del seguro.

4. Es por esto que la mayoría de los esquemas de seguros han estado apalancados en subsidios del gobierno a la prima del seguro. (Dos terceras partes de los 104 países que tienen esquemas de seguros agro que fueron analizados por el Banco Mundial).

5. Los mayores costos del seguro agropecuario, en comparación con otros seguros, obedecen a:

a) La frecuencia y severidad de las pérdidas en una actividad que se desarrolla a cielo abierto.

b) Los costos de las pérdidas.

c) La necesidad de un elevado conocimiento técnico para suscribir e indemnizar.

d) Asimetrías en la información.

e) Ubicación geográfica.

6. Las soluciones de seguros para proteger a los muy pequeños productores han sido de tipo macro y meso, y se han desarrollado recientemente.

7. En el primero de los casos, los Estados toman un seguro para la protección de sus conciudadanos en eventos catastróficos y reducen con ello la vulnerabilidad de sus finanzas ante estos choques.

8. Las soluciones de nivel meso son impulsadas por cooperativas, bancos o asociaciones de productores, las cuales toman los seguros para proteger sus carteras. También participan en este tipo de esquemas grandes industrias como la agroalimenticia y otras que demandan productos agrícolas, las cuales protegen a los productores para garantizar así el suministro de sus insumos de producción en caso de eventos naturales.

9. Colombia viene adelantando, en alianzas privadas y público-privadas, iniciativas de aseguramiento catastrófico o de nivel macro y de nivel meso. Al respecto, es importante destacar las iniciativas adelantadas por Finagro y Fasecolda, el Banco Agrario y los gremios del banano, el tabaco y los cereales, entre otros.

No obstante considerar que el anteproyecto de ley, tal y como se encuentra planteado, no responde a una necesidad puntual del mercado, creemos que una propuesta legislativa, que modifique la definición del seguro agropecuario, permitiendo que este cubra no solo los costos de producción, sino también los ingresos esperados del productor, en caso de la materialización de riesgos naturales o de pre-

cio, es una excelente oportunidad para ofrecer este tipo de coberturas, ampliamente demandadas por los productores y que, dada la actual regulación, pueden desarrollarse pero sin acceso al subsidio a la prima.

De igual forma, vemos valiosa la oportunidad del desarrollo de una política integral de gestión de riesgos naturales del campo que incluya la adopción de un seguro catastrófico, tomado por el Gobierno nacional, para la protección de los productores de subsistencia. Al respecto, nos permitimos adjuntar la propuesta elaborada por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y Fasecolda, la cual fue presentada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pero sobre la cual no recibimos respuesta.

La anterior propuesta se hace teniendo en cuenta que la literatura y la evidencia empírica han probado que el seguro es exitoso cuando hace parte de una estrategia integral de gestión del riesgo liderada por el Gobierno que incluya los siguientes aspectos:

- a) La adopción de planes e infraestructura de prevención, reducción y adaptación. (Semillas mejoradas, información, riego, conservación de la tierra, etc.).
- b) El desarrollo del seguro de la mano del acceso al crédito.
- c) La oferta de asistencia técnica
- d) La generación, por parte del Gobierno, de las señales e incentivos apropiados definidos en una política pública.

En espera de haber dado insumos suficientes a la Unidad que usted preside, que le permitan formarse un criterio sobre la utilidad del anteproyecto de ley sobre el cual fue consultado.

Cordial saludo,



**Luis Eduardo Clavijo**  
Vicepresidente Jurídico Fasecolda

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARAPRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY 076 DE 2015 CÁMARA,  
39 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se autoriza y se promueve el uso, la producción e importación del Gas Licuado del Petróleo (GLP), con destino a carburación en motores de combustión interna y otros usos alternativos y se aprueban otras disposiciones complementarias.*

Doctor

**ARTURO YEPES ALZATE**

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Ref.:** Informe de Ponencia Primer Debate al Proyecto de ley 076 de 2015 Cámara, 39 de 2014 Senado, *por medio de la cual se autoriza y se promueve el uso, la producción*

*e importación del Gas Licuado del Petróleo (GLP), con destino a carburación en motores de combustión interna y otros usos alternativos y se aprueban otras disposiciones complementarias.*

Respetado doctor:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por usted me permito poner a su consideración para discusión en Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 076 de 2015 Cámara 39 de 2014 Senado, por medio de la cual se autoriza y se promueve el uso, la producción e importación del Gas Licuado del Petróleo (GLP), con destino a carburación en motores de combustión interna y otros usos alternativos y se aprueban otras disposiciones complementarias.

A continuación se ponen de presente algunas consideraciones que fueron presentadas por los autores del proyecto y que se muestran como criterios que definen su pertinencia y necesidad.

**Del proyecto propiamente dicho:**

– El proyecto de ley es una iniciativa de la bancada Liberal del Senado de la República.

– Fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día treinta (30) de julio de dos mil catorce (2014).

– La discusión y aprobación en primer debate en Comisión Quinta Constitucional Permanente, se llevó a cabo el día 9 de diciembre de 2014 bajo ponencia presentada por el Senador Guillermo García Realpe.

– La discusión y aprobación en segundo debate en plenaria del Senado de la República, se llevó a cabo el día 5 de agosto de 2015 bajo ponencia presentada por los Senadores Guillermo García Realpe y Milton Arlex Rodríguez Sarmiento.

– El proyecto amplía el uso ya existente y que tiene el gas licuado de petróleo con destino a suplir un servicio público domiciliario. Así, tiene por objeto autorizar el uso, la producción e importación del Gas Licuado del Petróleo (GLP), con destino a carburación en motores de combustión interna y otros usos alternativos.

– Mediante comunicación 80110 la Contraloría General de la República allegó pronunciamiento favorable a esta iniciativa legislativa.

**De la justificación constitucional:**

El objetivo de este proyecto se concreta en fomentar la utilización de un combustible limpio, que resulte más favorable al ambiente y dinamice la actividad comercial al marco de sostenibilidad. El deber de protección del ambiente, surge entre otros, del principio de solidaridad social, sobre el cual se estructura la naturaleza social del Estado de derecho (Corte Constitucional, 1994, T-125). Es así, como la propia Constitución de 1991 impone a toda persona el deber de responder con acciones humanitarias a situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (art. 95). Al respecto, esta lectura de la jurisprudencia constitucional, permite sostener que del principio de solidaridad se justifica la consagración de deberes como: protección a las riquezas culturales y naturales de la nación (artículo 8°) y velar por el medio ambiente sano (artículos 79, 80 y 95 numeral 8).

La protección ambiental resulta entonces, un deber de fundamento constitucional de carácter fundamental; del que surgen al Estado de forma correlativa deberes como: la protección del ambiente en su diversidad e integridad; defender las riquezas naturales de la Nación; conservar las áreas de especial importancia ecológica; fomentar la educación ambiental; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; **prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental**; imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (Corte Constitucional, 2000, C-431).

Fomentar la producción y utilización del gas licuado de petróleo es una medida legítima ya que repercute directamente en el mejoramiento del bienestar general. Lo anterior, en concordancia con el artículo 79 de la Constitución Política, que reza: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

La medida que se propone en este proyecto de ley es necesaria, toda vez que la defensa y protección de medio ambiente, constituye un fin dentro del Estado Social de Derecho.

#### Contexto:

– El Gas Licuado de Petróleo (GLP) se ha utilizado en el país como combustible carburante para los camiones distribuidores de cilindros del GLP, desde la década de 1950. En las últimas décadas en Latinoamérica se ha gestado una transición, pasando de usarlo solamente para cocción de alimentos y calentamiento de agua, a un importante despliegue de ingeniería energética, adoptado por los principales fabricantes de vehículos, encontrándose todo tipo de vehículos pesados y livianos que funcionan exclusivamente con GLP, y construidos de manera totalmente certificada.

– Los vehículos que utilizan GLP logran emisiones significativamente menores de contaminantes que los motores a gasolina y reducen enormemente las emisiones de compuestos tóxicos atmosféricos. Además de ofrecer una reducción de diez veces en las emisiones de partículas finas nocivas, estos motores están virtualmente libres de humo y tienen niveles de ruido significativamente más bajos que los camiones y autobuses diésel.

– El GLP para transporte, se puede desarrollar con vehículos dedicados originalmente de fábrica, como sustituto de diésel en los vehículos comerciales medianos y pesados también se puede hacer mediante conversiones, ya que los motores y kits de conversión están disponibles para todo tipo de vehículos.

– Colombia tiene una de las más bajas tasas de consumo de GLP por persona, siendo superada incluso por países de una alta penetración del Gas Natural, como el Perú. Debido a las políticas del pasado, hoy día, en términos de la canasta energética, solo participa con el 4%, mientras que la leña y el diésel como fuente secundaria, mantienen un papel protagónico a pesar de ser combustibles contaminantes.

– Del desabastecimiento del servicio público domiciliario: Hasta 2009, se tuvo siempre el temor que si se ma-

sificaba el Autogás, eventualmente se podrían desatender hogares beneficiarios del servicio público domiciliario del GLP. Aunque ya en ese momento se presentaban excedentes que se enviaban (y se envían) a usos petroquímicos, no existía la masa de sobrantes con que contamos hoy, a raíz de la entrada en operación de la planta de GLP del campo Cusiana, que aportó más de seis mil barriles por día al mercado nacional, (lo cual equivalió a un incremento aproximado del 35% en la oferta nacional), y del esperado desarrollo del campo Cupiagua, que podría producir más de quince mil barriles por día, llevando junto con otras corrientes, a un incremento potencial hacia el 2018 del 100% en las disponibilidades.

#### Antecedentes legislativos:

– **Ley 689 de 2001**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994: “Artículo 22. Utilización del GLP como carburante. Autorízase a las empresas distribuidoras la utilización de GLP para consumo interno operativo, como carburante de los vehículos destinados exclusivamente al reparto de gas.

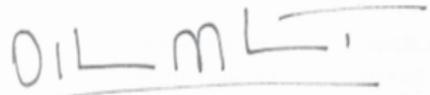
– **Ley 1083 de 2006**, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones. En el artículo 5° establece: “Artículo 5°. **Combustibles limpios**. Para efectos de lo previsto en la Ley 1083 de 2006, se consideran combustibles limpios los siguientes: a) Hidrógeno; b) Gas Natural (GN); **c) Gas Licuado de Petróleo (GLP)** (subrayado nuestro); d) Diésel hasta de **50 ppm de azufre**; e) Mezclas de diésel con biodiésel. La mezcla no debe superar 50 ppm de azufre; f) Gasolina hasta de **50 ppm de azufre**; g) Mezclas de gasolina con alcohol carburante o etanol anhidro desnaturalizado. La mezcla no debe superar 50 ppm de azufre”.

– **Ley 1753 de 2015**, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”: “Artículo 210. Sistema de información de combustibles. Parágrafo 1°. Autorícese el uso de gas licuado de petróleo (GLP) como carburante en motores de combustión interna, como carburante en transporte automotor (autogás) y demás usos alternativos del GLP en todo el territorio nacional”.

#### Proposición

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable para primer debate en Cámara de Representantes del **Proyecto de ley 076 de 2015 Cámara 39 de 2014 Senado**, por medio de la cual se autoriza y se promueve el uso, la producción e importación del Gas Licuado del Petróleo (GLP), con destino a carburación en motores de combustión interna y otros usos alternativos y se aprueban otras disposiciones complementarias, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en esta honorable Corporación.

Cordialmente,

  
**ALFREDO GUILLERMO MOLINA TRIANA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA AL PROYECTO DE LEY 39 DE 2014 SENADO**

**Modifíquese el Título, el cual quedará así:**

Por medio de la cual se autoriza y se promueve el uso, la producción e importación del Gas Licuado del Petróleo (GLP), con destino a carburación en motores de combustión interna y otros usos alternativos y se aprueban otras disposiciones complementarias.

**Modifíquese el artículo 5º, el cual quedará así:**

Artículo 5º. *Autorización para distribuir autogás.* Toda persona jurídica que se encuentre interesada en ejercer la actividad de distribución de autogás podrá hacerlo, cumpliendo lo previsto en los reglamentos técnicos, por medio de estaciones de servicio en el territorio colombiano y las demás modalidades que se establezcan, cumpliendo con la normatividad vigente.

Las estaciones autorizadas de servicio de distribución al público de combustibles derivados de petróleo y Gas Natural Vehicular (GNV), podrán distribuir autogás GLP previa autorización otorgada por el Ministerio de Minas y Energía o por la autoridad designada por este.

Parágrafo 1º. Corresponderá a las alcaldías o curadurías urbanas, dentro del territorio de su jurisdicción, otorgar licencia de construcción para las estaciones de servicio en los aspectos urbanísticos, arquitectónicos y estructurales de conformidad con la legislación vigente, sin perjuicio de acuerdos de servicios de suministro compartidos con estaciones minoristas de combustibles debidamente autorizados.

Parágrafo 2º. La instalación de dispositivos de GLP para vehículos estará sometida a la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Minas y Energía.

**Elimínese el artículo 6º.**

~~Artículo 6º. El artículo 256 de la Ley 599 de 2000, sobre Defraudación de fluidos, se aplicará a quien mediante cualquier mecanismo clandestino o alterando los sistemas de control o aparatos contadores, se apropie de Gas Licuado de Petróleo (GLP) a granel, o se apropie, fraccione o reenvase ilegalmente el GLP.~~

**El Artículo 7º será el 6º y quedará igual.**

**El artículo 8º será el 7º y quedará así:**

Artículo 7º. *Autoridades del Sector.* Corresponde al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Superintendencia de Industria y Comercio, dentro del ámbito de sus competencias, reglamentar las actividades objeto de la presente ley, proferir la regulación económica y la reglamentación técnica y demás actos administrativos.

El Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberán reglamentar la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del estatuto de racionamiento de que trata el artículo 2º de la presente ley.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Minas y Energía incluirá en la reglamentación técnica que expida lo pertinente a la calidad del Gas Licuado del Petróleo (GLP), nacional o importado, como carburante en motores de combustión interna, autogás y otros usos alternativos.

Parágrafo 2º. Las autoridades territoriales competentes podrán implementar incentivos fiscales en los permisos de rodamiento para los vehículos que cuenten con dispositivos GLP, como reconocimiento al efecto en la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>. Quienes así lo realicen, tendrán prioridad en las iniciativas que promuevan ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

**El artículo 9º será el 8º y quedará igual.**

**El artículo 10 será el 9º y quedará igual.**

**El artículo 11 será el 10 y quedará igual.**

Cordialmente,

  
ALFREDO GUILLERMO MOLINA TRIANA  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 076 DE 2015 CÁMARA, 39 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se autoriza y se promueve el uso, la producción e importación del Gas Licuado del Petróleo (GLP), con destino a carburación en motores de combustión interna y otros usos alternativos y se aprueban otras disposiciones complementarias.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Autorícese el uso del Gas Licuado del Petróleo (GLP) como carburante en motores de combustión interna, transporte automotor (autogás) y demás usos alternativos del GLP en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. *Uso Prioritario.* La producción nacional, y en caso de ser necesarias las importaciones de Gas Licuado del Petróleo (GLP), se destinarán prioritariamente para la atención del Servicio Público Domiciliario de gas combustible residencial. El Gobierno expedirá en un término de 6 meses a partir de la expedición de la presente ley, un Estatuto de Racionamiento amplio y suficiente que garantice el abastecimiento de todos los usos del GLP.

Artículo 3º. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplican a todas las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades relacionadas con el uso, explotación, producción, comercialización, almacenamiento, importación y distribución del Gas Licuado del Petróleo (GLP).

Artículo 4º. *Conceptos.* Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Autogás.** Gas licuado del petróleo empleado como carburante en vehículos automotores.

**Productor.** Toda persona jurídica que produce GLP.

**Importador.** Toda persona jurídica que importe GLP.

**Usos alternativos de GLP.** Son usos alternativos todos aquellos diferentes al uso en motores de combustión interna, autogás y el servicio público domiciliario de gas licuado de petróleo.

Artículo 5°. *Autorización para distribuir autogás.* Toda persona jurídica que se encuentre interesada en ejercer la actividad de distribución de autogás podrá hacerlo, cumpliendo lo previsto en los reglamentos técnicos, por medio de estaciones de servicio en el territorio colombiano y las demás modalidades que se establezcan, cumpliendo con la normatividad vigente.

Las estaciones autorizadas de servicio de distribución al público de combustibles derivados de petróleo y Gas Natural Vehicular (GNV), podrán distribuir autogás GLP previa autorización otorgada por el Ministerio de Minas y Energía o por la autoridad designada por este.

Parágrafo 1°. Corresponderá a las alcaldías o curadurías urbanas, dentro del territorio de su jurisdicción, otorgar licencia de construcción para las estaciones de servicio en los aspectos urbanísticos, arquitectónicos y estructurales de conformidad con la legislación vigente, sin perjuicio de acuerdos de servicios de suministro compartidos con estaciones minoristas de combustibles debidamente autorizados.

Parágrafo 2°. La instalación de dispositivos de GLP para vehículos estará sometida a la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 6°. Con el fin de combatir el transporte ilegal de GLP, se autoriza al Ministerio de Minas y Energía, expedir la Guía Única de Transporte de Gas Licuado de Petróleo de acuerdo con lo previsto en el Decreto número 4299 de 2005, la cual se constituirá en Guía Única de Transporte aplicable al GLP, e incluirá, entre otros, el transporte de cilindros.

Artículo 7°. *Autoridades del Sector.* Corresponde al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Superintendencia de Industria y Comercio, dentro del ámbito de sus competencias, reglamentar las actividades objeto de la presente ley, proferir la regulación económica y la reglamentación técnica y demás actos administrativos.

El Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberán reglamentar la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del estatuto de racionamiento de que trata el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Minas y Energía incluirá en la reglamentación técnica que expida lo pertinente a la calidad del Gas Licuado del Petróleo (GLP), nacional o importado, como carburante en motores de combustión interna, autogás y otros usos alternativos.

Parágrafo 2°. Las autoridades territoriales competentes podrán implementar incentivos fiscales en los permisos de rodamiento para los vehículos que cuenten con dispositivos GLP, como reconocimiento al efecto en la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>. Quienes así lo realicen, tendrán prioridad en las iniciativas que promuevan ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Artículo 8°. *Disposiciones complementarias.* Las actividades reglamentadas por esta ley están sujetas a todas las leyes, decretos y actos administrativos relativos con la protección de los recursos naturales, del medio ambiente, de las minorías étnicas y culturales, de salubridad y de seguridad industrial, así como los Convenios de la OIT 174 y 181 y de la OMC.

Artículo 9°. Las disposiciones contenidas en la presente ley no afectan ni son contrarias a las disposiciones establecidas en las zonas de frontera, en materia de combustibles.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
ALFREDO GUILLERMO MOLINA TRIANA  
Representante a la Cámara  
Ponente

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA EL PRIMER DEBATE EN COMISIONES PRIMERAS CONJUNTAS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2016 SENADO, 198 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.*

Bogotá, D. C., 22 de febrero de 2016

Doctores

**MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO**

Presidente:

Comisiones Primeras Conjuntas

Honorable Senado de la República

**MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Presidentes:

En cumplimiento del honroso encargo por ustedes encomendado, atentamente nos permitimos rendir **Informe de Ponencia para el primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas** del honorable Congreso de la República al **Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, en los siguientes términos:

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley que se somete a consideración de las honorables Comisiones Conjuntas Primeras de Senado y Cámara crea las herramientas necesarias para llevar a cabo los procedimientos de dejación de armas, tránsito a la legalidad y reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP.

**2. TRÁMITE LEGISLATIVO**

**Origen:** Gubernamental.

**Autores:** Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos

**Proyecto Publicado:** *Gaceta del Congreso* número 021 de 2016

### 3. CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS, MENSAJE DE URGENCIA, COMPE-TENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENTES

Mediante Decreto 0202 del 10 de febrero de 2016, el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, convocó a este honorable Congreso de la República a sesiones extraordinarias con el fin de discutir el proyecto de ley de que trata la presente ponencia. Posteriormente el 16 de febrero fue radicado el proyecto de ley junto con el mensaje para trámite de urgencia, de acuerdo al artículo 163 de la Constitución Política. El 17 de febrero fuimos designados como ponentes en primer debate del **Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, el Senador Roosevelt Rodríguez y el Representante Silvio Carrasquilla**”.

### 4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Antecedentes

Como es de público conocimiento, desde el año 2011 se dio inicio a un proceso de intercambio de comunicaciones entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) a través del cual se acordó iniciar un encuentro exploratorio para establecer una hoja de ruta que termine el conflicto armado, encargándose para este efecto a una comisión de ciudadanos encabezados por el Alto Comisionado para la Paz.

Producto de este encargo, el día 26 de agosto de 2012 se firmó el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, entre delegados del Gobierno Nacional y FARC-EP, como resultado del encuentro exploratorio que tuvo como sede La Habana, Cuba, entre el 23 de febrero y el 26 de agosto de 2012.

Mediante Resolución número 339 de 2012, el Presidente de la República autorizó la instalación de una mesa de diálogo entre los representantes autorizados por el Gobierno Nacional con miembros representantes las FARC en la ciudad de Oslo, Noruega, de conformidad con lo previsto en el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. En la misma resolución, se autorizó una mesa de diálogo para desarrollar los puntos consignados en la agenda del Acuerdo General referido, entre los delegados designados por el Gobierno nacional con miembros representantes de las FARC, en la República de Cuba.

Ahora bien, todos estos esfuerzos exploratorios de acercamiento, así como los Acuerdos hasta ahora alcanzados, pueden verse gravemente comprometidos si no se establece un marco jurídico que facilite los procedimientos iniciales de desarme, desmovilización y reincorporación previstos en esos Acuerdos. Como es factible verificar, los instrumentos legales actualmente vigentes, encabezados por la Ley 418 de 1997, sus prórrogas, modificaciones y decretos reglamentarios, son para el momento actual y avanzado de los diálogos, un marco jurídico insuficiente para las necesidades de seguridad jurídica que requerirán todas las operaciones y los procedimientos de dejación de armas, tránsito a la legalidad y reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP.

En ese sentido, es esencial e inaplazable contar con las herramientas jurídicas necesarias y suficientes para finalizar estos procesos revistiéndolos de la seguridad ju-

rídica que ameritan, máxime cuando de lo que tratan es de la consecución de un principalísimo derecho para los colombianos y un cumplimiento de un deber estatal, como lo ha dicho de la Paz la honorable Corte Constitucional.

#### La paz como deber y derecho de obligatorio cumplimiento

De conformidad con la Honorable Corte Constitucional, la paz puede ser considerada como uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional. Así se evidencia en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, en varias de las disposiciones de la misma Carta, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el Preámbulo y en la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos. También en el contexto americano, tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmados en 1966, la Paz aparece como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos allí mencionados (Sentencia C-370 de 2006).

La Carta de 1991 ha sido concebida como una “Constitución para la Paz”. El Constituyente otorgó a la noción jurídica de la Paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial del ordenamiento jurídico y un principio que debe orientar la acción de las autoridades públicas.

La importancia de este principio de la Carta Política ha sido revalidada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en múltiples oportunidades. Así, esa corporación, a tono con el artículo 22 Superior, ha recalcado que la paz tiene la doble condición de ser al mismo tiempo un derecho y un deber de obligatoria observancia. Por ejemplo, en la sentencia C-370 de 2006 señaló que “la paz constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental del Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento”.

Este valor se constituye como un bien supremo y presupuesto para el ejercicio de los demás derechos y uno de los principios fundacionales del Estado colombiano. Es, además, una regla de conducta de la que se desprenden obligaciones tanto para los ciudadanos como para el gobierno en la vía de la materialización de un orden justo y la convivencia pacífica.

También la entiende como un derecho constitucional (artículo 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que constituye un mandato que debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades.

La Corte Constitucional también ha reconocido que el principio de dignidad humana y el derecho a la paz no solo imponen el deber de prevenir la guerra sino que, en caso de un conflicto inevitable, obligan al Estado a morigerar sus efectos (Sentencia C-579 de 2013). De esta forma, la paz se constituye en un presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales que no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente. Según la Honorable Corte Constitucional, la paz puede considerarse como ausencia de conflictos o de enfrentamientos violentos (nú-

cleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la “humanización” de las situaciones de conflicto (Sentencia C- 579 de 2013).

Además, la Rama Ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar las acciones pertinentes y necesarias para proteger la seguridad de los habitantes en el territorio nacional. En efecto, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 189 superior, corresponde al Presidente de la República “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1738 de 2014, constituye un instrumento legal esencial para materializar esa paz que puede hacer realidad los demás derechos pero que debe adecuarse al momento actual de las negociaciones con las FARC-EP.

#### **Necesidad de reformar la Ley 418 de 1997.**

Como se recordará, la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, consagró unos instrumentos para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático y de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia.

En la exposición de motivos del proyecto de lo que hoy es la Ley 418 de 1997, se enfatizó *“en la necesidad de crear las condiciones tendientes a que los acuerdos alcanzados permitan no solamente la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, sino que, también permitan que la paz alcanzada vaya más allá de un cese de hostilidades, propendiendo por un orden político, social y económico justo, elementos fundamentales de la paz integral”*.

Dicha ley dispone que las personas desmovilizadas bajo el marco de acuerdos con las organizaciones armadas al margen de la ley o en forma individual podrán beneficiarse, en la medida que lo permitan su situación jurídica, la ley o los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, de los programas de reincorporación socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Aunque dicha ley enuncia que las normas consagradas en la misma tienen por objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia, la modificación derivada de la expedición de la Ley 1421 de 2010, que además la prorrogó, eliminó del artículo 8° tres aspectos sustanciales que en la actual coyuntura del proceso de paz aparecen como vertebrales para posibilitar el cabal cumplimiento entre las partes del punto 3 del Acuerdo General para la terminación del conflicto.

#### **I. Aspectos para retomar del artículo 8° previo a su modificación en 2010.**

Recordemos el texto original del artículo 8° de la Ley 418 de 1997 (subrayas fuera del texto):

**Artículo 8°.** En concordancia con el Consejo Nacional de Paz, los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconci-

liación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

a) Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político;

b) Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de las Organizaciones Armadas al Margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto a los derechos humanos, el cese o disminución de la intensidad de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Parágrafo 1°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político, quienes podrán desplazarse por el territorio nacional. Para tal efecto, el Gobierno nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichas Organizaciones Armadas.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, durante el tiempo que duren estos.

El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni genere inconvenientes o conflictos sociales.

Se deberá garantizar la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogo, negociación y firma de acuerdos de que trata esta ley.

El Gobierno nacional podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

La seguridad de los miembros de las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político, que se encuentran en la zona, en proceso de desplazamiento hacia ella o en eventual retorno a su lugar de origen, será garantizada por la Fuerza Pública.

Parágrafo 2°. Se entiende por miembro-representante, la persona que la Organización Armada al margen de la ley a la cual el Gobierno nacional le reconozca carácter político, designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero, la persona de la sociedad civil que sin pertenecer a la Organización Armada al margen de la ley a la cual el Gobierno nacional le reconozca carácter político, pero con el consentimiento expreso de esta, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociación y eventual suscripción de acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución de acusación.

Parágrafo 3°. Con el fin de garantizar la participación de los miembros representantes de los grupos guerrilleros que se encuentren privados de la libertad en los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, el Gobierno nacional, podrá establecer las medidas necesarias que faciliten su gestión, mientras cumplen su condena o la medida de aseguramiento respectiva.

Tal como se preveía en el artículo 8° de la Ley 418 de 1997 que fue modificado inicialmente por la Ley 782 de 2002, se necesita ahora, en primer lugar, que el Congreso autorice al Presidente de la República para dar órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para facilitar los procesos de desarme y el tránsito a la legalidad con garantías de seguridad de los guerrilleros que dejen las armas. En segundo lugar, y con la misma finalidad, reincorporar a la legislación vigente una facultad autorización que permita la suspensión de las órdenes de captura vigentes proferidas contra esos guerrilleros; y, por último, “revivir” la autorización ejecutiva para determinar zonas precisas de ubicación temporal para finiquitar el proceso de dejación de armas de los guerrilleros.

A continuación explicaremos a profundidad la necesidad de que el Congreso reincorpore al ordenamiento jurídico esas autorizaciones o facultades presidenciales.

#### **i. Órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública.**

Como se recordará, el artículo 3° de la Ley 1421 de 2010 introdujo un nuevo inciso en el parágrafo 1 del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, cuyo tenor literal expresa que en ningún caso podrán establecerse órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para la creación específica de zonas de ubicación o de despeje de cualquier parte del territorio nacional.

De cara al estado actual de las negociaciones con las Farc, y para posibilitar institucionalmente las operaciones de movilización a zonas de ubicación de los frentes o columnas de los grupos de guerrilla que suscriban un acuerdo de paz con el Gobierno nacional, se hace necesario derogar del ordenamiento jurídico la prohibición mencionada, y esto para hacer viables y otorgar seguridad jurídica a dichas movilizaciones y subrogarla por otra que establezca explícitamente dicha posibilidad en cabeza del primer mandatario.

La determinación presidencial de localización y la modalidad de acción de la fuerza pública, se encuentra fundamentada constitucionalmente en el numeral tercero del artículo 189 de la Constitución Política, el cual señala que corresponde al Presidente de la República “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”.

De acuerdo a lo dicho por la Honorable Corte Constitucional (Sentencia C- 048 de 2001) corresponde al Presidente la dirección de la administración militar y las políticas de defensa del Estado. Con base en esta atribución constitucional, ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de la fuerza pública, la definición de los grandes planteamientos de política militar y la deter-

minación de la presencia o el retiro de las tropas en todo el territorio colombiano, lo que incluye las zonas destinadas a las negociaciones de paz.

Para efectos de viabilizar los traslados de los miembros de los grupos armados, hacer posible lo que acuerden las partes en materia de “separación de fuerzas” y ofrecer garantías de seguridad, es necesario derogar la disposición de la Ley 1421 de 2010 de la que se ha venido hablando y restablecer la disposición legal original que otorgaba al Presidente facultades de ubicación y localización de la fuerza pública.

#### **ii. Suspensión de órdenes de captura**

#### **iii. Ubicación temporal de miembros del grupo armado que deja las armas**

En segundo y tercer lugar, las disposiciones legales actuales sobre desmovilización colectiva, en su mayor parte contenidas en el artículo citado, prevén la posibilidad de suspender la ejecución de las órdenes de captura para los miembros de organizaciones armadas al margen de la ley investidos con la condición de miembros representantes o, de otro lado, voceros de la sociedad civil, pero no la prevé para los demás integrantes del grupo armado que se desmoviliza. Así mismo, la norma vigente, elimina la posibilidad de establecer zonas de ubicación temporal para llevar a cabo los mencionados procesos.

De allí que se haga imperativo reintroducir disposiciones que confieran seguridad jurídica a los procedimientos de desarme y desmovilización que se acuerden en la mesa de conversaciones. Así, es necesario revivir la norma original que estipula que el Gobierno nacional o los delegados autorizados del mismo podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. De esta forma, se hace imprescindible que en las zonas aludidas quede suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros de la organizaciónalzada en armas con la que se suscriba un acuerdo de paz, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado el proceso de paz.

La Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia C-048 de 2001, ya citada, expresó que la suspensión de las órdenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la fuerza pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada.

En efecto, agregó el máximo tribunal de lo constitucional en la oportunidad que se cita, que las disposiciones acusadas consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito:

a) Como medida excepcional

b) Que opera de manera temporal

c) Que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz.

El acto de suspensión de la orden de captura que puede extenderse a todos los integrantes de la organización para facilitar un proceso de paz, previsto en el proyecto de ley, se debe dar por orden de la ley y sus razones no están relacio-

nadas con el régimen general de la restricción de la libertad contenido en el ordenamiento penal, sustancial y procesal, sino que consiste en una medida temporal en la que se suspenden los efectos de dicha orden, para posibilitar los diálogos, acuerdos de paz y las medidas inmediatas de implementación que faciliten el desarme y la desmovilización.

## **II. Herramientas adicionales necesarias**

Adicionalmente, es de vital importancia adicionarle al ordenamiento jurídico vigente las siguientes dos herramientas que aunque no hacían parte del artículo 8° de la Ley 782 de 2002, se precisan hoy para garantizar que los procesos de dejación de armas, tránsito a la legalidad y reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP puedan llevarse a cabo.

### **i. Aceptación de listados por parte del Alto Comisionado para la Paz.**

La reforma plantea que cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

También se agrega que esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, pero sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz de conformidad con las funciones atribuidas por el Decreto 2107 de 1994, reiteradas en el Decreto 1649 de 2014, tiene a su cargo, entre otras funciones, las de: (i) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz; (ii) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional; (iii) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz; (iv) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil; (v) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación, y (vi) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial y ser el vocero del Gobierno nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública.

Los listados permitirán determinar quiénes serán los destinatarios de los programas de desmovilización y reincorporación que acuerden las partes.

Es decir, el Gobierno nacional, en cabeza de la Oficina del Alto Comisionado, podrá hacer todas las verificaciones que estime pertinentes a través de los organismos del Estado competentes, de forma que no solo se pueda establecer con claridad la pertenencia a la organización cuando surjan dudas sino también su situación jurídica con precisión de cara a la fase de reincorporación.

### **ii. Mecanismos de monitoreo y verificación.**

Los mecanismos de monitoreo y verificación son esenciales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. El proyecto de ley contempla la posibilidad de que los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno

sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será monitoreado y verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

El mecanismo internacional de monitoreo y verificación de la dejación de las armas ya es un hecho. Mediante la Resolución 2261 de 2016, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Misión Especial para el Monitoreo y la Verificación del Acuerdo sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las armas, entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Farc.

Como se sabe, dicha misión está concebida como una misión política, integrada por observadores internacionales desarmados, que se encargará de vigilar y verificar la dejación de las armas y formará parte del mecanismo tripartito que además vigilará y verificará el cese del fuego.

La presencia de un tercero internacional en procesos de paz en el mundo ha sido un factor importante en los casos exitosos de terminación de conflictos armados. Desde 1990, el ochenta por ciento (80%) de los acuerdos han tenido algún tipo de monitoreo, seguimiento, supervisión o mecanismo de verificación, procedimientos que han sido ejercidos en su gran mayoría por un tercero externo a las partes (Matriz acuerdos de paz, Kroc Institute for Peace Studies, Universidad de Notre Dame, 2015).

La presencia de mecanismos eficaces de monitoreo y verificación permiten contener y dar respuesta eficiente a los posibles riesgos que suelen existir en la fase inmediata una vez firmado un acuerdo de paz. Dichos mecanismos permiten generar confianza tanto al gobierno como al grupo armado organizado al margen de la ley, generando que la implementación de los acuerdos cuente con mayor transparencia, credibilidad y un examen objetivo de su cumplimiento.

En lo que se refiere al proceso de dejación de armas, premisa esencial de la fase de reincorporación a la vida civil, el proyecto dispone que cuando así lo disponga el Gobierno nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley.

Esta experiencia no es lejana a la realidad, de hecho, la entrega de armamento se realizó a instancias internacionales en conflictos como los de Irlanda del Norte, las experiencias en Centroamérica y la República Democrática del Congo, a través de diferentes misiones dispuestas en terreno para ello que incluían experimentados expertos para las distintas fases y retos.

## **5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Para terminar, queremos profundizar en tres temas que consideramos muy importantes sobre esta reforma:

### **i. Normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho en las zonas para el proceso de dejación de armas**

El proyecto prevé que en las zonas de ubicación se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. Esto quiere decir, que sin importar el modelo de normalización y reincorporación temprana que se adopte en los acuerdos, no solo no se suspenderá o subrogará la institucionalidad en las zonas, sino que la misma tendrá que estar activamente vinculada y comprometida en las actividades y tareas que se desprendan de los procesos de tránsito a la vida civil, política y social de la Nación de los excombatientes.

Las medidas que el presente proyecto revive, tales como la suspensión de los órdenes de captura, la posibilidad de dar órdenes de localización a la fuerza pública o la determinación de zonas de ubicación no implican la suspensión del Estado de Derecho, la sustitución de las autoridades en las zonas para el desplazamiento o la ubicación ni la subrogación de la normatividad constitucional, legal o reglamentaria vigente ya que en tales zonas continuará rigiendo con la misma fuerza vinculante el ordenamiento jurídico colombiano.

No existe ninguna razón, ni constitucional ni legal, para que en las zonas de ubicación opere una normatividad especial, paralegal o paraconstitucional o para que rijan normas excepcionales, ya que la presencia de excombatientes en dichas zonas no implica una situación excepcional de orden público, sino una natural medida para hacer un tránsito ordenado del grupo armado a la civilidad.

Por supuesto que se requerirán coordinaciones institucionales y para ello es posible que el Gobierno nacional emita algunos decretos derivados de su facultad reglamentaria ordinaria, para facilitar la coordinación y el diálogo interinstitucional, pero tales normas y tales ajustes institucionales habrán de producirse al interior del ordenamiento jurídico y según sus reglas y principios.

Al respecto vale la pena resaltar que la Corte Constitucional sostuvo en la oportunidad en la que el Presidente de la República contaba con la facultad de establecer zonas de ubicación o de verificación (como las ha llamado el alto tribunal), en el territorio colombiano, no podía desconocer el principio de primacía de la Constitución, el cual obliga a que en todo momento y ante cualquier actuación prevalezca la supremacía constitucional y, por ende, se garanticen los derechos humanos (Sentencia C- 214 de 1993. M. P., doctor José Gregorio Hernández Galindo).

**ii. La reforma no tiene necesidad de Consulta Previa.**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido de forma general cuáles leyes, políticas, decisiones o programas deben ser objeto de consulta previa y, en tal sentido, a través de la Sentencia C- 030 de 2008 precisó que la consulta resulta obligatoria cuando las medidas que se adopten sean susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos. De otro lado, también agregó que no todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales está sujeto al deber de consulta, puesto que en el propio Convenio 169 de la OIT de 1989 se contempla que cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población.

Así las cosas, la necesidad de hacer uso de la figura jurídica de la consulta previa debe evaluarse en cada caso concreto. En el presente caso, es factible deducir que no es necesaria una consulta previa con el fin de garantizar la constitucionalidad del proyecto de ley, pues no será sino hasta que se determine en cuáles territorios se establecerán zonas de ubicación temporal, cuándo se tendrá conocimiento de la posible afectación de territorios indígenas, tribales y afrodescendientes.

**iii. Vigencia del artículo que se reforma.**

La Ley 1738 de 2014 prorrogó por cuatro (4) años el artículo 3° de la Ley 1421 de 2010, que modificó el artículo 8° de la Ley 418 de 1997. El Gobierno nacional estima que el artículo 8° que pretende reformarse a través del pre-

sente proyecto, debe tener el mismo tiempo de vigencia que la Ley 1738 de 2014 otorgó a la Ley 418 de 1997, es decir, hasta el 18 de diciembre de 2018.

Las razones de lo anterior estriban en que las medidas que por medio del presente proyecto se reviven, que son medidas establecidas en su momento por la Ley 782 de 2002, tienen un carácter esencialmente temporal y transitorio. Las mismas habrán de implementarse para permitir el tránsito de los excombatientes de la fase de dejación de armas a la fase de reincorporación. Tales fases no tienen carácter indefinido en el tiempo. Contarán con cronogramas y su planificación y cumplimiento se adelantará de la forma más estricta posible, de acuerdo a los recursos logísticos e institucionales.

**6. PROPOSICIÓN**

Con las anteriores consideraciones, proponemos a las Honorables Comisiones Primeras Conjuntas del Honorable Congreso de la República, dar Primer debate al **Proyecto de ley 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014**, de acuerdo con el texto radicado.

De los honorables Congresistas,



ROSVELTO RODRÍGUEZ  
Senador de la República

SILVIO CARRASQUILLA  
Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 44 - Lunes, 22 de febrero de 2016  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 196 de 2016 Cámara, por medio de la cual se permite el pago anticipado de créditos en las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y se dictan otras disposiciones .....	1	
PONENCIAS		
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley 159 de 2015 Cámara de Representantes, por medio de la cual se formaliza y estimula el uso del microseguro agrícola para pequeños productores y se dictan otras disposiciones.....	2	
Informe de ponencia primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley 076 de 2015 Cámara, 39 de 2014 Senado, por medio de la cual se autoriza y se promueve el uso, la producción e importación del Gas Licuado del Petróleo (GLP), con destino a carburación en motores de combustión interna y otros usos alternativos y se aprueban otras disposiciones complementarias .....	8	
Informe de ponencia para el primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas del honorable Congreso de la República al Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014 .....	11	