



# 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° 1041

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariosenado.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 198 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas.*

400

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Capitolio Nacional

Calle 10 N° 7-50 Código Postal 111711

Bogotá, D. C.

**Asunto: Entrega Informe Técnico, Proyecto de Articulado y Exposición de Motivos Mecanismo de Participación Ciudadana Radicado IL- 2016-01-003 de 2016.**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 19 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, "**Artículo 19. Trámite ante las Propuestas de Referendo, Iniciativa de Origen Popular o Consulta Popular de Origen Ciudadano.** Cuando se haya expedido la certificación de que trata la presente ley, la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano. El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y voceros, así como el texto del proyecto de articulado y su Exposición de Motivos deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación", me permito enviar el proyecto de articulado y la exposición de motivos del Mecanismo de Participación Ciudadana - Iniciativa Legislativa, por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a

través de plataformas tecnológicas", promovido por el señor Gonzalo Antonio Araújo Muñoz, Vocero de la Iniciativa y los demás miembros del Comité Promotor, los señores:

Nombres y apellidos	Cédula de Ciudadanía
1. Yader Cediél Muñoz	79557527
2 Liz Katherínt Cordero Bejarano	52426445

El resultado del proceso de verificación de apoyos de la iniciativa fue certificado por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante Resolución número 10255 del 7 de octubre de 2016, de la cual se adjunta copia.

CARLOS ANTONIO CORONEL HERNÁNDEZ  
Registrador Delegado en lo Electoral

Anexo: Lo enunciado en (11) folios.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2016

*por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación del servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas, con el fin de incentivar el mejoramiento de la prestación de los servicios existentes de transporte, promover la libertad de elección del ciudadano y fomentar el uso de nuevas tecnologías en el sector transporte.

Artículo 2°. *Modifíquese el inciso 2 del artículo 5° de la Ley 336 de 1996. Servicio privado de transporte.* El servicio privado de transporte, es aquel que tiende a satisfacer las necesidades de movilización y transporte de personas o cosas, dentro de sus actividades exclusivas o comerciales permanentes y/o transitorias de las personas naturales y/o jurídicas, sin necesidad de estar vinculadas a empresas de transporte.

El servicio privado de transporte, solo podrá ser prestado a través de la intermediación de Plataformas Tecnológicas que ofrecerán al usuario mayor seguridad, calidad en su servicio y pago a través de medios electrónicos.

Artículo 3°. *Intermediación a través de Plataformas Tecnológicas.* La intermediación del servicio de transporte privado, estará basada en la utilización de plataformas tecnológicas o apps diseñadas para la interacción entre personas naturales y/o privadas que prestan un servicio de transporte privado y los usuarios que deseen a título propio contratar el servicio de transporte.

La intermediación a través de Plataformas Tecnológicas también podrá realizarse en los servicios de transporte especial y servicio individual de pasajeros, y la cantidad de vehículos que podrán operar en esta modalidad de transporte, será definida por la estará definido por el poder de elección de los usuarios del servicio, sin límites o restricciones artificiales.

Artículo 4°. *Prestador del servicio privado de transporte.* Son aquellas personas naturales y/o jurídicas, que cuenten con autorización por parte de la autoridad de tránsito competente, para la prestación del servicio privado de transporte.

El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente ley, deberá reglamentar los requisitos de los prestadores de servicios privados de transporte a través de la intermediación de plataformas tecnológicas en temas como los siguientes;

- a) Idoneidad del conductor y antecedentes penales, judiciales y disciplinarios;
- b) Seguros del vehículo;
- c) Condiciones de dos vías entre conductor y usuario;
- e) Características mínimas de los vehículos.

La Autoridad de Tránsito no podrá negarse autorización para la prestación de servicio privado de transporte de pasajeros a ningún solicitante que acredite los requisitos que establece la ley.

Así mismo, el Ministerio de Transporte establecerá el mecanismo adecuado para la autorización de las personas naturales y/o jurídicas interesadas en la prestación del servicio de transporte privado.

## CAPÍTULO II

### Autoridades de control

Artículo 5°. *Inspección, Vigilancia y Control.* La Superintendencia de Puertos y Transporte será la encargada de la inspección, vigilancia y control del servicio privado de transporte a través de la intermediación de Plataformas Tecnológicas.

## CAPÍTULO III

### Régimen tarifario

Artículo 6°. *Régimen Tarifario.* Habrá libertad vigilada en materia de tarifas de transporte privado a través de la intermediación de plataformas tecnológicas.

Dichas tarifas serán vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte. Los usuarios tendrán el derecho a conocer en detalle el régimen tarifario aplicable para cada servicio.

## CAPÍTULO IV

### Disposiciones finales

Artículo 8°. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a ...

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas.*

#### 1. Contexto General

El surgimiento de Plataformas Tecnológicas que han permitido la interacción entre personas particulares frente a necesidades de oferta y demanda de bienes y servicios en el mercado a nivel mundial ha aumentado año a año y es un fenómeno que no tiene reversa. Las nuevas tecnologías de la información han permitido lograr la interacción entre particulares para la adquisición de bienes o servicios que antes se tenían que adquirir de otra manera.

Colombia no está ajena a este fenómeno, y cada día que pasa, plataformas tecnológicas llegan al país, para ofrecer servicios. Ejemplos como Uber, AirBnB, Rappy, Netflix, entre otras, han buscado eliminar la brecha de interacción entre un usuario o comprador con el oferente del servicio, permitiendo la optimización en el uso de recursos, reducir los costos de transacción entre actores, entre otros.

El país está enfrentando crisis en diferentes sectores, que por su organización o concepción no ha permitido la inclusión de estas nuevas tecnologías para la prestación del servicio, generando grandes inconvenientes no solo para las personas que quieren modernizar los sistemas sino también para la institucionalidad y lo más importante, el ciudadano.

Asimismo, las crisis económicas en diferentes países, han impulsado a particulares a buscar nuevas formas de generación de ingresos a través de sus propios bienes y que terminan ingresando al mercado de una manera inusual.

Los modelos tradicionales que se han impuesto y han seguido impulsando monopolios que no evidencian una preocupación por la prestación de un buen servicio, han afectado profundamente ciudades y la calidad de vida de las personas. Colombia, es un ejemplo con el modelo tradicional del Servicio Individual de Pasajeros, en la que los taxis, no solo prestan un servicio de mala calidad, sino también han ayudado a generar inseguridad y abusos contra los usuarios.

De acuerdo con lo anterior, se expondrán argumentos relacionados que exploran nuevos modelos de oferta y demanda de servicios, en este caso el de transporte, ejercido por particulares e impulsado por el Ingreso de nuevas tecnologías al mercado nacional e internacional.

## 2. Consumo colaborativo

En concordancia a lo mencionado anteriormente, donde los modelos tradicionales han entrado en crisis, al no estar en la capacidad de modernizarse y satisfacer las necesidades de las personas, las nuevas tecnologías se han venido abriendo campo en el mercado mundial.

Las nuevas Redes Digitales que ponen en marcha las Plataformas Tecnológicas pueden proponer “un consumo de bienes y servicios acorde con un crecimiento, sostenible e integrador y, además, con incidencia en la creación de empleo, en la productividad y en la cohesión económica, social y territorial”<sup>1</sup>. Este tipo de acciones se enmarcan en lo que se conoce como Consumo colaborativo o Economía colaborativa. Esta nueva tendencia, es una opción de mercado que complementa la interacción comercial tradicional y logra la inclusión de actores no tradicionales en prácticas comerciales que ofrecen bienes y servicios específicos, generando no solo ingresos económicos sino también valores cooperativos y ejercicios solidarios entre los ciudadanos<sup>2</sup>. Su impacto a nivel económico no ha sido ni más ni menos menor, según la Revista Forbes en 2014, el flujo de ingresos generados en el consumo colaborativo supera los 3.5 mil millones de dólares<sup>3</sup>.

A continuación se presenta un cuadro explicativo de sectores y principales empresas que hacen parte del consumo colaborativo:



El Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen citado previamente, destaca que este tipo de economía permite disponer recursos que están infrautilizados y que pueden ser alquilados, intercambiados, entre otros usos, y que para su dueño podrá representar un ingreso económico relevante para su sustento. Asimismo, destaca que el consumo colaborativo comparte objeti-

vos con las políticas de la Unión Europea, tales como “aumentar la eficiencia de los recursos, avanzar en la innovación social, generando empleo y prosperidad”<sup>5</sup>.

Unas de las principales características del consumo colaborativo y que podría aplicar plenamente al tema central de esta exposición de motivos, siendo la prestación de un servicio de transporte, son los efectos en la reducción de emisiones de CO2, mayor demanda de productos de buena calidad, promoción del desarrollo comunitario y fortalecimiento de la confianza entre los ciudadanos.

Este tipo de efectos positivos, son lo que los ciudadanos inconformes con la prestación del servicio de taxi ha venido demandando desde hace unos años, al no encontrar una respuesta satisfactoria por un gremio que no le interesa la prestación de un servicio de calidad, el respeto hacia el usuario y la construcción de confianza.

Es de vital importancia, que el Congreso de la República, tenga en cuenta que mundialmente se están promoviendo acciones para adoptar políticas públicas para la regulación del consumo colaborativo. El Comité Económico y Social de la Unión Europea, en el dictamen citado en este texto, propone definir “el entorno legal y fiscal de las actividades comprendidas en el consumo colaborativo o participativo ordenando y regulando, en su caso, aspectos tales como la responsabilidad legal, el aseguramiento, derechos de uso, las talas de propiedad, estándares de calidad, la determinación de derechos y deberes, y en su caso la eliminación de las posibles restricciones y obstáculos encubiertos al comercio intracomunitario y la posible distorsión de legislaciones”.

El consumo colaborativo, puede ser una alternativa económica viable y legal para los ciudadanos, la búsqueda de una buena prestación del servicio, la sensación de seguridad y respeto hacia el usuario, no son caprichos de los ciudadanos, son derechos que ostentan los mismos y que están en capacidad de exigirlos y esperan del Estado y sus Instituciones una respuesta efectiva que les garantice sus derechos de elección, movilidad y seguridad, derechos que actualmente no están presentes en el servicio individual de pasajeros.

## 3. Garantías constitucionales al usuario del Servicio de transporte

El servicio de transporte al ser un servicio público esencial y al tener relación con derechos fundamentales consagrados en la Constitución, la Corte Constitucional, se ha pronunciado varias veces en torno al servicio. La jurisprudencia de esta Corte, debe ser recordada sobre todo en estos momentos, en donde el servicio que es prestado actualmente es deficiente y los involucrados en la prestación del servicio se niegan no solo a integrar las nuevas tecnologías, sino también buscan mantener su posición monopolística del servicio. Según la Sentencia C-033/2014 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), recuerda que el “carácter de servicio público esencial [del servicio público de transporte] implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular; especialmente en relación con la garantía de su prestación -la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida-, y la seguridad de los usuarios - que

<sup>1</sup> Resoluciones, recomendaciones y dictámenes del Comité Económico y Social Europeo. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI”. *Diario Oficial* de la Unión Europea, 21 y 22 de enero de 2014.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> [http://economía.elpais.com/economía/2014/06/20/actualidad/1403265872\\_316865.html](http://economía.elpais.com/economía/2014/06/20/actualidad/1403265872_316865.html)

<sup>4</sup> <http://blog.megafounder.com/es/blog/sharing-economy/>

<sup>5</sup> Resoluciones, recomendaciones y dictámenes del Comité Económico y Social Europeo. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre ‘Consumo colaborativo o participativo: un modelo de *Diario Oficial* de la Unión Europea. 21 y 22 de enero de 2014.

*constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte”.*

Con fundamento a lo anterior, y de acuerdo con la coyuntura actual con respecto al servicio de transporte individual de pasajeros, los actores involucrados no solamente en la prestación sino los encargados en su regulación, están obviando de manera explícita el interés general sobre el particular, donde al actualmente, prima el interés de las empresas de taxi, frente al interés de la ciudadanía, que exige calidad en el servicio individual de pasajeros y que está demostrado que los actuales prestadores no están en la tarea de cumplir con las características que debe tener el servicio público de transporte según la Corte Constitucional siendo estos: 1. Satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad; 2. Debe prestarse mediante el ofrecimiento público en el contexto de libre competencia; y 3. *Prevalencia del interés general sobre el particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte.*<sup>6</sup>

Ante la evidente violación de los derechos de los usuarios en relación al no cumplimiento de las características del servicio de transporte, establecidas por la Corte Constitucional en la sentencia citada previamente, se debe instar a la regulación del servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas, ya que este será un servicio que contribuirá a ampliar el marco regulatorio existente, el cual permitirá materializar efectivamente la libre competencia, y los derechos fundamentales de los usuarios como el de la locomoción y el derecho a *“desarrollar la vida en sociedad, el bienestar común y la economía en particular”*<sup>7</sup>.

Por otro lado, la libertad de elección del usuario se ha venido limitando por los actuales prestadores del servicio de transporte, y también por el Ministerio de Transporte que desconocen este derecho al negar su regulación efectiva. De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional ha manifestado que *“de acuerdo con la doctrina constitucional, la situación de los usuarios de un servicio público a cuya prestación pueden legalmente concurrir varios prestadores no puede ser objeto de una decisión oficial por medio de la cual se impida, limite o restrinja a los particulares la contratación del servicio con la entidad prestadora de su preferencia, sin que tal intervención sea calificada de ilegítima y constituya una discriminación contraria al ordenamiento constitucional”*<sup>8</sup> y afirmando la misma sentencia posteriormente que *“son los usuarios titulares de derechos subjetivos, que pueden decidir lo que les convenga de acuerdo con sus preferencias y opciones”*<sup>9</sup>.

Situaciones de déficit regulatorio como la actual, han llevado a la Corte Constitucional a pronunciarse en temas relacionados al bicitaxismo, en donde se *“exhortó”* al Ministerio de Transporte a que *“dentro del marco de sus competencias promueva una regulación en la materia, en donde se defina de una vez por todas si*

esta clase de vehículos son aptos para prestar el servicio transporte público, teniendo en cuenta los principios orientadores en la materia, como los son la prevalencia del interés general sobre el particular, libertad de acceso, calidad y seguridad”<sup>10</sup>. Esta sentencia de la Corte es una evidencia de cómo las realidades sociales, han puesto en marcha el aparato constitucional para que la rama ejecutiva entre en acción y no violaran derechos de usuarios y prestadores de un servicio que no estaba regulado.

#### 4. Nuevas realidades

Colombia en los últimos años, ha sufrido un cambio en el modelo de prestación de servicio de transporte. Los cambios no solo se han generado por la mala prestación del servicio por parte de los taxis en Colombia, sino también por el surgimiento de iniciativas que han permitido la intermediación entre particulares para el uso de su carro para ir de un sitio a otro. Un ejemplo de ello, es Wheels de la Universidad de Los Andes y la plataforma del Departamento Nacional de Planeación, en la que permitía a los integrantes de esas instituciones ofrecer su automóvil a cambio de una remuneración.

Por otro lado, el ingreso de plataformas como UBER en el mercado colombiano, que ante el malestar de la ciudadanía con el servicio de taxi, logró posicionarse en el imaginario de los ciudadanos la posibilidad de acudir a otras posibilidades de transporte a parte de la existente.

A pesar de la reticencia de las autoridades y del gremio taxista para lograr una articulación de este tipo de plataformas tecnológicas al sector transporte y a la posibilidad que privados presten un servicio de calidad y seguro, la ciudadanía se ha movilizó en torno al derecho a la elección y a buscar diferentes alternativas que satisfagan sus necesidades en materia de seguridad, calidad de servicio y seguridad. Todo esto generando que las aplicaciones como UBER, Cabify, Wheels, entre otras, sigan operando y buscando alternativas para buscar una regulación que les permita operar en el país.

El Gobierno nacional y el Congreso de la República, deben ser conscientes que están ante fenómenos no transitorios que están cambiando las realidades no solamente entre la Interacción entre particulares sino también en materia normativa y regulatoria.

#### 5. Innovación en el transporte

La innovación de las plataformas tecnológicas en el sector transporte ha tenido impactos positivos en como las personas se relacionan con el servicio y como hacen uso del mismo. *“Usando estas herramientas, usuarios pueden tener información real sobre servicios de transporte, planear la forma más rápida y barata para llegar a su destino con base a diferentes opciones de transporte, (...)”*<sup>11</sup>. La optimización que permiten estas nuevas herramientas tecnológicas en el transporte, fomentan el surgimiento de fenómenos como el carro compartido, como el que ha venido desarrollando la Universidad de los Andes y el Departamento Nacional de Planeación y la puesta a disposición de carros parti-

<sup>6</sup> Sentencia C-033/2014. Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla. Corte Constitucional.

<sup>7</sup> Ibídem.

<sup>8</sup> Sentencia SU-182/1998. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>9</sup> Ibídem.

<sup>10</sup> Sentencia T-442/2013. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>11</sup> Hallock, Lindsey and Inglis, Jeff. *The Innovative Transportation Index. The cities new technologies and tolos can reduce your need to own a car.* Frontier Group. Febrero de 2015.

culares para prestar un servicio de transporte como lo realiza UBER X y Lyft en otras ciudades del mundo.

Lo que permiten estas innovaciones, es que personas que quieren abandonar los costos que acarrea tener un carro particular, sean impulsados a hacerlo, al contar con opciones de transporte eficientes, no costosas y de calidad. A esto se suma, la posibilidad de generar un “autocontrol” entre los usuarios, en donde la calidad del servicio y la calificación por otras personas, fomentan a que el sistema se mantengan altos estándares de calidad y buen servicio. Al respecto, Shomik Mehndiratta y María Catalina Ochoa, en su texto “¿Cómo una administración puede responder al fenómeno del carro compartido?”<sup>12</sup>, manifiestan lo siguiente “*La mayoría de servicios y negocios con presencia Online, pueden ser fácilmente calificados por sus usuarios. Con respecto a los servicios alternativos al taxi, la reputación online puede convertirse en un seguro de calidad que no requiere intervención de cualquier gobierno*”.

En conclusión, se puede evidenciar, con estos ejemplos, que la ciudadanía al contar con mayores opciones de transporte, puede generar impactos positivos a la ciudad, no solo a nivel de ingresos para las personas que hagan parte del mercado, sino también ayudará a la descongestión de calles, la prestación de un servicio seguro y de calidad y la optimización del uso del carro particular.

#### 6. Marco normativo

Las disposiciones básicas del Transporte en Colombia están comprendidas en la Ley 105 de 1993, y en la Ley 336 de 1996, donde se encuentra el desarrollo reglamentario del mismo, al establecer el Estatuto de Transporte que contempla la naturaleza del servicio de transporte como un servicio público esencial, en donde prima el interés general sobre el particular.

Por otro lado, el Decreto número 171 de 2001, desarrolla la reglamentación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, en el cual se Incluyen definiciones de transporte público y privado. Por último, se encuentra el Decreto número 348 de 2015 en el que se reglamentó el servicio público de transporte terrestre automotor especial.

El presente Proyecto de ley entrará a complementar y a adaptarse al marco normativo de transporte de Colombia, con la inclusión del Servido Privado de Transporte y su intermediación a través de Plataformas Tecnológicas.

#### 7. Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca la creación del servicio privado de transporte y su intermediación a través de Plataformas Tecnológicas, con el fin de incentivar el mejoramiento de la prestación de los servicios existentes de transporte, promover la libertad de elección del ciudadano y fomentar el uso de nuevas tecnologías en el sector transporte.

Este proyecto de ley, presenta en su articulado la modificación al inciso 2 del artículo 5° de la Ley 336 de 1996 con respecto a la definición del Servicio Privado de Transporte, en donde se establece, que es el que tiende a satisfacer las necesidades de movilización y

transporte de personas o cosas, dentro de sus actividades exclusivas o comerciales permanentes y/o transitorias de las personas naturales y/o jurídicas. También se establece que dicho servicio solo podrá ser prestado a través de la intermediación de Plataformas Tecnológicas que permitan a los usuarios seguridad, calidad en su servicio y pago a través de medios electrónicos.

Por otro lado, la intermediación del servicio privado de transporte estará basada en la utilización de Plataformas Tecnológicas diseñadas para la interacción entre personas naturales y/o jurídicas y usuarios que deseen a título propio contratar el servicio de transporte privado. Este proyecto de ley, permite la intermediación a través de Plataformas Tecnológicas en los servicios de transporte especial y servicio individual de pasajeros. Es de resaltar que queda en cabeza del Ministerio de Transporte la reglamentación de los requisitos que deben tener las Plataformas Tecnológicas, como sistemas de geolocalización, pagos electrónicos y chequeo de antecedentes, entre otros. Igualmente, las Plataformas Tecnológicas tendrán que registrarse ante el Ministerio de Transporte.

En otro artículo del presente proyecto de ley, se identifican los prestadores del Servicio Privado de Transporte, personas naturales y/o jurídicas que cuenten con autorización de la autoridad de tránsito competente, y también acrediten un contrato de prestación de servicio con empresas de plataformas tecnológicas. El Gobierno Nacional, deberá reglamentar los requisitos de los prestadores de servicios privados de transporte como: Idoneidad del Conductor y antecedentes penales; Seguros del vehículo en materia contractual y extra contractual; Condiciones de evaluación cruzada entre conductor y usuario; Revisiones técnico-mecánicas y Características mínimas de los vehículos. En dado caso que el prestador del servicio cumpla con todos los requisitos, la autoridad de tránsito no podrá negarse a otorgar su autorización.

La Superintendencia de Puertos y Transporte será la encargada en la inspección, vigilancia y control de dichas tarifas y velará por su estricto cumplimiento. Por último el proyecto de ley, contempla el régimen tarifario del servicio de transporte privado en donde habrá libertad tarifaria vigilada por la Superintendencia de Puertos y Transporte. Esta entidad, estará velará por el cumplimiento de las tarifas e impedirá cobros diferentes a los previamente informados por las plataformas tecnológicas.

Registraduría Nacional del Estado Civil

#### RESOLUCIÓN NÚMERO 10255 DE 2016

(octubre 7)

*por la cual se certifica el número total de apoyos consignados, válidos, nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para lo propuesta de un mecanismo de participación democrática del orden nacional.*

El Registrador Delegado en lo Electoral, en uso de sus atribuciones legales y en especial las que le confiere el Decreto número 1010 de 2000, Ley 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que el señor Gonzalo Antonio Araújo Muñoz, identificado con cédula de ciudadanía número 79917455, actuando como Vocero Designado del Comité Promo-

<sup>12</sup> Mehndiratta, Shomik y Ochoa María Catalina. How should a city administration respond to the shared cab phenomenon? The World Bank. June 2014.

tor, conforme lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, el día once (11) de marzo de 2016 presentó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, la solicitud de inscripción del Comité Promotor para adelantar una Iniciativa Legislativa, *por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas.*

Que mediante Resolución número 2096 del 15 de marzo de 2016, se declaró el cumplimiento del lleno de los requisitos legales y constitucionales establecidos para inscribir la Iniciativa Legislativa y se reconoció como Vocero de la iniciativa al señor Gonzalo Antonio Araújo Muñoz, identificado con cédula de ciudadanía número 79917455 y a los miembros del Comité Promotor:

Nombres y apellidos	Cédula de Ciudadanía
1. Yader Cediel Muñoz	79557527
2 Liz Katherint Cordero Bejarano	52426445

Que a la solicitud del Mecanismo de Participación Democrática, *por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas,* le fue asignado el número de Radicación IL-2016-01-003 de 2016.

Que el 16 de marzo de 2015, el Registrador Delegado en lo Electoral, hizo entrega del formulario diseñado para la recolección de firmas para el Mecanismo de Participación Ciudadana - Iniciativa Legislativa, *por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas.*

Que dentro del término legal establecido, le fue entregado a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por parte del Vocero del Comité Promotor, los formularios de recolección de apoyos debidamente diligenciados, tal como consta en el Acta número 001 de fecha 9 de agosto de 2016.

Que en cumplimiento de lo establecido en el párrafo del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 fueron entregados los estados contables dentro del plazo contemplado y reflejan que la campaña no excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a la constancia expedida por el Consejo Nacional Electoral - Fondo Nacional de Financiación Política expedido el 20 de septiembre de 2016.

Que una vez realizado el proceso de verificación de apoyos adelantado por la Registraduría Nacional del Estado Civil - Dirección de Censo Electoral - Coordinación Grupo Firmas se encontró tal como consta en el informe Técnico Definitivo de Verificación de Firmas número 531 que:

- El número total de respaldos analizados fue de	2.451.022
- El número total de apoyos válidos fue de	1.791.130
- El número total de apoyos nulos fue de	659.892
- El número mínimo de apoyos a recaudar según el censo electoral y la clase de iniciativa es de	1.731.065

#### RESUELVE:

Artículo 1°. Certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la propuesta del Mecanismo de Participación Democrática - Iniciativa

Legislativa, *por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas,* con número de Radicación IL-2016-01-003 de 2016.

Artículo 2°. Notificar la presente, al Vocero de la Iniciativa Ciudadana IL-2016-01-003 de 2016, señor Gonzalo Antonio Araújo Muñoz, identificado con cédula de ciudadanía número 79917455.

Artículo 3°. Comunicar la presente certificación al Congreso de la República, Corporación donde se pretende llevar a cabo la Iniciativa de Participación Democrática.

Artículo 4°. Contra la presente resolución no procede ningún recurso.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 7 de octubre de 2016.

El Registrador Delegado en lo Electoral,

*Carlos Antonio Coronel Hernández.*

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de noviembre de 2016 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 198** con su correspondiente Exposición de Motivos. Por Mecanismo de Participación Ciudadana – Iniciativa Legislativa promovida por el señor *Gonzalo Antonio Araújo Muñoz* – Vocero.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen condiciones de normalización y se crea un esquema de crédito basado en los ingresos para los créditos educativos otorgados por el Icetex.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto crear un esquema de pagos contingentes al ingreso para los créditos otorgados por el Icetex y, además, establecer medidas y condiciones para la normalización de los créditos educativos adquiridos con el Icetex.

**Artículo 2°. Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI).** El Icetex creará un Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI), el cual establece que el pago de las cuotas mensuales en el período de amortización dependerá del ingreso percibido por la persona que adelantó y adquirió un crédito con el Icetex.

**Artículo 3°. Intereses causados en época de estudios.** Los intereses causados durante la época de estudios o desembolso, bajo el Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI), serán asumidos por el Gobierno nacional para las personas de los estratos 1, 2 y 3. En lo que respecta a las personas de los estratos 4, 5 y 6, los intereses durante la época de estudios serán distribuidos a lo largo del período de amortización y no se considerarán como parte del valor del capital prestado.

**Artículo 4°.** *Monto de la cuota de amortización de la deuda.* La cuota mensual de amortización en virtud de un crédito financiado por el Icetex y en el Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI), no podrá ser superior al diez por ciento (10%) del ingreso mensual percibido por el deudor para créditos adquiridos por un período de veinte (20) años y, al quince por ciento (15%) para créditos adquiridos por un período de diez (10) años.

**Parágrafo 1°.** En caso de que la persona desee pagar una cuota mensual mayor a la establecida en el Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI), no tendrá restricción alguna ni deberá pagar una penalidad o multa por ello.

**Artículo 5°.** *Ingreso mínimo pago de cuota EBI.* En el evento en que el ingreso de la persona que asume el crédito con el Icetex sea menor a dos (2) salarios mínimos, se congelarán las deudas del Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI) y pagos de las mismas (EBI), de tal forma que no se generarán nuevos intereses.

**Artículo 6°.** *Extensión del crédito.* En los casos en que una persona asuma de manera continua e ininterrumpida 240 cuotas del Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI) para créditos adquiridos por un período de veinte (20) años y, 120 cuotas del Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI) para créditos adquiridos por un período de diez (10) años, se entenderá satisfecha la obligación y, por lo tanto, se condonará el saldo.

**Artículo 7°.** *Período de moratoria.* El Icetex establecerá un período de moratoria de por lo menos tres meses, en el cual las personas con créditos del Icetex que se encuentran en mora por más de 90 días al primero (1°) de noviembre de 2016 deberán establecer un acuerdo de normalización del crédito con el Icetex.

**Parágrafo 1°.** Durante el período mencionado anteriormente, las obligaciones de las personas que se encuentran en mora por más de 90 días al primero (1°) de noviembre de 2016 se congelarán, así como el pago de las mismas, de tal forma que no se generarán nuevos intereses durante este período.

**Parágrafo 2°.** Las personas que tengan un crédito del Icetex y una mora mayor a 90 días al primero (1°) de noviembre de 2016 que no acudan durante este período a normalizar su crédito del Icetex no podrán acceder a ningún beneficio establecido en la presente ley.

**Artículo 8°.** *Incentivos normalización del crédito.* Se establecerá un incentivo para la normalización del crédito del Icetex, de tal forma que se condonan el 100% de los intereses corrientes y de mora para los créditos que al primero (1°) de noviembre del 2016 tengan una mora mayor a los 90 días.

**Parágrafo 1°.** Las condonaciones de los intereses de mora y capital aplicaran por una sola vez y únicamente para las personas que establezcan un acuerdo de normalización en el marco del período de moratoria que define la presente ley.

**Artículo 9°.** *Plazo para pago del saldo vencido.* Las personas que establezcan un plan de normalización de acuerdo a lo definido en la presente ley, adoptarán un plan de pagos de acuerdo a los parámetros del Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI).

**Artículo 10.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**  
H. Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INTRODUCCIÓN

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) fue creado por el Gobierno nacional con el fin de facilitar el acceso a la educación superior y técnica, en principio, de personas de escasos recursos, a través del otorgamiento de créditos para el pago de la matrícula y demás gastos en las universidades e instituciones de educación superior y técnicas del país<sup>1</sup>.

Por medio de los actos administrativos Resoluciones número 01195 de 30 de julio de 1992 y 060 de 4 de septiembre de 1998, el Director General del Icetex, reglamentó la financiación de los créditos educativos y fijó las regulaciones en asuntos financieros como la capitalización de los intereses.

El actual sistema de créditos del Icetex ha llevado a que, hoy por hoy, un 10% de los estudiantes que cuentan con un crédito con aquella entidad estén en morosidad<sup>2</sup>. Nos encontramos ante una *crisis coyuntural* del sistema de créditos educativos donde cerca de 35 mil estudiantes se encuentran en dificultades para pagar la cuota mensual de su crédito, aduciendo diferentes dificultades como desempleo o que el valor a pagar mensual es excesivo en proporción a sus ingresos.

Lo anterior muestra que la *crisis coyuntural* obedece a un *problema estructural* en el otorgamiento de créditos por parte de esta institución. Entre estos problemas se destacan la capitalización de intereses que realiza el Icetex, las altas tasas de interés de algunos créditos y la poca información en los planes de normalización.

Esta problemática no es exclusiva de la realidad colombiana. En Estados Unidos, por ejemplo, se presenta un inconveniente similar, donde un 10% de los estudiantes con un préstamo educativo presentan problemas de pago en sus deudas, lo cual significa que más de 7 millones de estudiantes están en mora. El caso norteamericano ha suscitado diversos y agitados debates que han generado propuestas como la refinanciación de la deuda o el establecimiento de sistemas de pago en función de los ingresos de los estudiantes.

El objeto de este proyecto de ley es el de tomar un conjunto de medidas para, primero, enfrentar la *crisis coyuntural* que se presenta por los 35 mil estudiantes que actualmente se encuentran rezagados en sus pagos y, segundo, para abordar el *problema estructural* de manera que se pueda evitar, no solo que esta situación continúe, sino que se pueda llegar a exacerbar en un futuro dado que un aumento en los niveles de morosidad

<sup>1</sup> Por medio de la 18 de 1988 se autorizó al Icetex para captar ahorro interno y crear un título valor de régimen especial. En la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de educación superior, en su artículo 135 crea el programa de crédito educativo para la profesionalización y perfeccionamiento del personal docente del servicio educativo a cargo del Icetex.

<sup>2</sup> Correspondiente a una mora mayor a 90 días.

no sólo resultaría perjudicial para los estudiantes que no pueden pagar las deudas sino para el propio Icetex, y en últimas, para el sistema educativo.

#### A. CRISIS COYUNTURAL

Los estudiantes que actualmente se encuentran en mora han tenido que soportar unas condiciones poco favorables para el pago de sus créditos, en especial aquellos que adquirieron su crédito antes del 2010, obtuvieron una tasa de interés muy poco adecuada para un crédito de carácter social como el educativo.

Antes de 2010, las tasas de interés que regían para los créditos del Icetex se encontraban en niveles de hasta 19% (IPC + 10 puntos), lo que generó el exabrupto de que, en algunos momentos, la tasa de interés de una institución que se precia de tener una función social, llegara a estar por encima de la que cobraba la banca comercial para créditos de consumo. Antes de la mencionada fecha, además, no se otorgaba ningún beneficio o auxilio a las personas de estratos 1, 2 y 3, que corresponden a cerca del 90% de los beneficiarios de los créditos del Icetex, tal como establece la Ley 1547 de 2012.

Las personas en morosidad también se han visto afectados porque el Icetex realiza capitalización de intereses. Esto significa que se suman los intereses generados en época de estudios al capital inicial prestado para obtener un nuevo capital. Al utilizar esta figura, un crédito se puede incrementar entre 5% y 15%. Por ejemplo, un estudiante que adquiere un crédito cuyo valor de la matrícula es de \$5 millones, ve incrementada su deuda en \$20 millones únicamente por la figura de capitalización, que corresponde a sumar al capital prestado (valor de la matrícula) los intereses generados en la época de estudios<sup>3</sup>, generando un nuevo capital.

De acuerdo con el Icetex, la figura de capitalización de intereses ha sido avalada por "... *el Consejo de Estado: Sentencia del 27 de mayo de 2010 en el Acto de Nulidad 2003-00085 "declara legalidad de la resolución 1195 de 1992", la Corte la Corte Constitucional: Sentencia C-332 del 29 de marzo de 2001<sup>4</sup> y la Superintendencia Financiera: Concepto número 2003057598-1, enero 30 de 2004*".

Adicionalmente, parte de los estudiantes en mora debieron soportar los problemas administrativos y de cobranza del Icetex. Así, algunos de ellos nunca obtu-

vieron información completa, veraz y verificable de sus créditos. Por ejemplo, en un informe interno del Icetex de 2015, se subraya la necesidad de mejorar la capacitación de las personas que realizan la cobranza, así como su trato y lenguaje. Además, se presentaron casos de estudiantes que pagaron o normalizaron su crédito, pero dicha información no se reportó, ni actualizó, por lo que un estudiante que estaba al día permanecía con un registro de mora<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, debieron incurrir en los costos de la cobranza prejurídica, que entre 2003 y 2010 ascendieron a más de \$32 mil millones de pesos. Asimismo, soportar las amenazas y acoso que realizaron las casas de cobranza (*chepitos*). En últimas, esto implicó una mala toma de decisiones y desconfianza hacia el sistema crediticio.

En suma, los estudiantes que actualmente se encuentran en mora, debieron soportar una tasa de interés nada preferencial en contravía del imperativo para un crédito de carácter social y con especial afectación para las personas de bajos recursos. Además, por el hecho de la capitalización de intereses, sus créditos se incrementaron un 15%, sumados a los gastos de cobranza que corresponden a un 8% del monto pagado tras superar la mora.

A las condiciones poco favorables del crédito otorgado por el Icetex, se suma la precariedad del mercado laboral colombiano, en el cual uno (1) de cada dos (2) desempleados es joven y donde la incidencia de la informalidad es mayor para este grupo poblacional. Por ejemplo, el 20% de los recién graduados no logran vincularse a un empleo formal, situación que afecta en mayor medida a los estudiantes que obtuvieron título de formación tecnológica o técnico profesional, pues el porcentaje de ellos que no encuentra un empleo es del 25% y 41% respectivamente. Adicionalmente, el 28% de los recién graduados únicamente encuentra empleo después de tres (3) meses, tiempo suficiente para entrar en mora.

Los anteriores factores dan cuenta de la necesidad de establecer una política de normalización de la deuda de los más de 35 mil estudiantes que hoy están en mora. Principalmente, mediante el establecimiento de un período para que se acuerde un nuevo plan de pago y la creación de un incentivo para que los estudiantes puedan saldar su deuda y no asumir los costos negativos de quedar marginados del sistema financiero.

¿Qué hace actualmente el Icetex?

Las jornadas de normalización que actualmente adelanta el Icetex<sup>6</sup> son insuficientes, puesto que los beneficios no compensan completamente las difíciles condiciones que debieron enfrentar los estudiantes que adquirieron un crédito, especialmente antes de 2010.

En primer lugar, estas jornadas se ajustan a un criterio que no prioriza a los estudiantes ni su permanencia en el sistema educativo. Así se señala por parte del Icetex que los criterios de dichas jornadas: "...*deben someterse a unas condiciones generales del mercado financiero, de tal forma que se recupere la cartera y evitar el deterioro presupuestal*".

<sup>3</sup> Capitalización de Intereses: corresponde a sumar los intereses generados en épocas de estudios al capital inicialmente prestados para cursar la universidad. De tal forma, que si un estudiante solicitó un crédito para financiar sus estudios con una matrícula semestral de \$5 millones, al final de la carrera se le prestó en capital cerca de \$62 millones. Ahora durante la época de estudios ello generó unos intereses por cerca de \$27 millones. En el momento de empezar a pagar el crédito (período de amortización) y cobrar los respectivos intereses corrientes, se toma la suma del capital prestado y los intereses de época de estudios. Así, el nuevo capital corresponde a \$90 millones; esto constituye la capitalización de intereses. En este ejemplo, al final del crédito, dada una tasa interés del 13%, pagaría cerca de \$157 millones. En cambio, si no terciaría la capitalización de intereses, en la cual los intereses corrientes únicamente se cobrarían por el capital prestado (\$62 millones), la deuda a pagar final sería de \$136 millones.

<sup>4</sup> En la cual la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 69, parcial, de la Ley 45 de 1990, que consagra la mora en sistemas de pago con cuotas periódicas.

<sup>5</sup> Icetex: Auditoría al Procedimiento Gestión de Cobro Prejurídico. Abril de 2015.

<sup>6</sup> Acuerdo número 22 del 10 de septiembre de 2012 de la Junta Directiva del Icetex.

Es evidente que una institución como el Icetex debe buscar tanto la recuperación de su cartera como evitar el deterioro presupuestal. Lo que no es del todo coherente con su función social es que únicamente se tome en consideración las “*condiciones generales del mercado financiero*”.

La prioridad del Icetex debe ser facilitar el acceso a la educación a costos razonables, antes que generar ganancias por más que estas puedan ser utilizadas para otorgar, más adelante, un mayor número de créditos. El Icetex debe sumar como criterio a su política el “*éxito crediticio*” del estudiante, el cual garantice la permanencia y el acceso a la educación de los estudiantes, y en últimas, generar los retornos sociales de la inversión en educación.

Además, existe la restricción de que únicamente se mejora la clasificación crediticia cuando se cumple o cancela el total de lo pactado (saldo en mora), para lo cual pueden transcurrir varios años. Esto conlleva a que los estudiantes deban asumir los costos de no poder acceder al mercado financiero, ni que tengan mejores perspectivas de ingreso o de empleo. Existen casos, por ejemplo, en que un estudiante o recién graduado se encuentra registrado en las centrales riesgo, a pesar de haber adoptado un plan de normalización de su crédito, por lo cual no puede acceder a un empleo fácilmente, dada la mala calificación crediticia, ni tomar un crédito para continuar estudiando o hacer otro tipo de inversión.

## B. PROYECTO DE LEY

### 1. Normalización del Crédito

El presente proyecto de ley busca establecer, en primer lugar, una política de normalización para los estudiantes que actualmente se encuentran en mora, para lo cual se crea un período de moratoria de por lo menos tres (3) meses.

Durante este período se congelan las deudas, así como la generación de nuevos intereses de mora o corrientes. Este período servirá para que los estudiantes en mora realicen un nuevo plan de pago con el Icetex con el fin de reducir el pago de sus cuotas y créditos.

En principio este plan de normalización implicará una condonación de los intereses de mora y capital del 100% y, además, se fija un plazo mayor para ponerse al día. Este plan aplicaría por una sola vez y serán beneficiarios aquellos estudiantes con deudas mayores a 90 días.

### 2. Esquema de Crédito Basado en el Ingreso (EBI)

En segundo lugar, se establece un esquema de crédito basado en el ingreso de los estudiantes, de tal forma que, la cuota mensual del crédito del Icetex no podrá superar el 10% de su ingreso para créditos con una periodicidad de 20 años y el 15% para créditos con una extensión de 10 años. Así, el pago mensual de los estudiantes no dependerá de la tasa de interés sino de los ingresos económicos que recibe. La tasa de interés únicamente determina la duración de los pagos. Adicionalmente, después de un cierto período de pago cumplido (240 cuotas), todas las deudas serán perdonadas.

Este esquema resuelve uno de los principales problemas de los créditos del Icetex, según el cual la deuda que adquieren los estudiantes no es asequible y, por lo tanto, fácilmente caen en mora. Se supone que el cré-

dito educativo es de largo plazo y pensado para que una vez los estudiantes se gradúen, puedan ingresar al mercado laboral y cubrir su deuda. No obstante, los estudiantes se encuentran con cuotas de más de \$800 mil pesos (correspondiente, en algunos casos, al 50% de su salario) que, a todas luces, es excesiva para cubrir por una persona que recién obtiene su primer empleo.

Los estudiantes hoy en día enfrentan el mismo pago tanto en el momento que recién salen de su universidad, como cuando años más tarde obtienen mayores ingresos. El sistema actual no considera el hecho de que un estudiante recién graduado debe también velar por sus gastos de necesidades básicas, tales como renta, servicios, alimentación y demás.

Este proyecto de ley propende por la aplicación de un principio básico, el cual subraya que la longitud de los pagos de una deuda debe alinearse con la vida útil del activo o inversión a realizar. En el caso de la educación, una inversión cuya función y rentabilidad es de largo plazo, debería contar con términos más extensos para la cancelación de la deuda.

El Icetex debe ser sensato de la precariedad del mercado laboral y asumir que el pago en algunos casos es difícil y, por tanto, debe estar preparado para asumir parte de la carga. Esto implica que se deben establecer sistemas de pagos que sean contingentes al ingreso, de tal forma que la deuda a pagar fluctúe con los ingresos esperados. Esto evitará que ocurra nuevamente que más cerca del 10% de los estudiantes con un crédito entren en mora.

En este sentido, los créditos del Icetex deben cumplir no solo con un carácter de otorgar el acceso, sino de permanencia en el sistema educativo y, que al final de cuentas, los estudiantes puedan observar los retornos y aspectos positivos de haber estudiado y evitar que se marginen o desvanezcan sus beneficios.

Este esquema se ha utilizado en diferentes países. Australia fue el primer país en adoptar esta modalidad de crédito en 1989 y, con lo cual, ante la experiencia positiva otros países adoptaron este sistema: Nueva Zelanda (1991); Sudáfrica (1991); Inglaterra y Gales (1998); Hungría (2001); Corea del Sur (2009); Holanda y Malasia (2016)<sup>7</sup>. En Estados Unidos existen algunos créditos que fijan las cuotas para pagar los créditos de acuerdo con los ingresos obtenidos mensualmente.

En Australia, por ejemplo, los estudiantes no pagan el crédito hasta que obtienen un ingreso de más de US \$40 mil dólares al año, luego pagan el 4% de su ingreso hasta el momento en que terminan de pagar el total de la deuda. En el caso de Suecia, los créditos tienen una proyección de 25 años, de tal forma que al comienzo pagan muy poco y progresivamente se van incrementando las cuotas de pago. Caso similar sucede en Alemania o Gran Bretaña con créditos de 20 o 30 años respectivamente (Cuadro 1).

Los esquemas de pago basados en el ingreso protegen a las personas con bajos recursos, por cuanto siempre podrán cubrir su cuota y, además, no tendrían que postergar gastos para suplir las necesidades básicas a satisfacer. Igualmente, en momentos de desempleo o caída drástica en los ingresos, el valor de la cuota a pagar también se reduciría o sería nula. De otra parte, este

<sup>7</sup> Income contingent loans in higher education financing IZA World of Labor 2016. Bruce Chapman.

esquema también es favorable para los estudiantes que presentan altos salarios, pues podrán pagar su crédito en menos tiempo.

**Cuadro 1: Esquemas de Créditos Basados en el Ingreso**

País	Esquema de Ingreso	Capitalización de Intereses
Australia	El máximo pago mensual de los estudiantes corresponde al 8% de su ingreso. El plazo de los créditos se extiende a 20 o 25 años, después del cual se condona la deuda.	
Estados Unidos	Existen varios esquemas de ingresos, los cuales establecen como máximo un pago del 10% mensual del crédito. La extensión de esta modalidad de crédito es de 20 años.	En los créditos "Direct Subsidized" el Gobierno Federal asume los intereses durante la época de estudios. Cerca del 40% de los créditos gubernamentales son de este tipo.
Canadá	No se realiza ningún pago del crédito si el ingreso del estudiante es menor a umbral determinado por el Gobierno. Las deudas pasadas 15 años serán condonadas.	El Gobierno asume los intereses de los créditos durante el tiempo que los estudiantes se encuentran en la universidad.
Reino Unido	El estudiante únicamente empieza a pagar su deuda en el momento en que sus ingresos son mayores a £21,000. Mensualmente paga como mínimo el 9% de sus ingresos.	

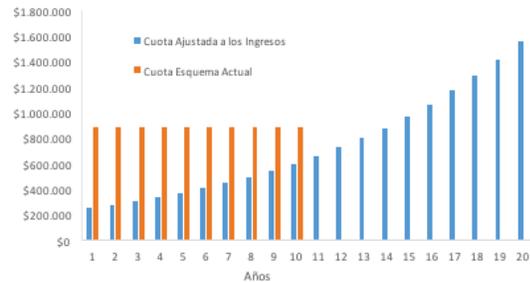
Existe un conjunto de literatura empírica que señala los efectos positivos de tener cuotas mensuales asequibles para los estudiantes, entre los resultados se encuentra una menor probabilidad de caer en mora, menores niveles de pobreza, acceso a otros inversiones (casa) y mayores niveles de educación<sup>8</sup>.

Al tomar el siguiente ejemplo, se observa lo conveniente de tener una deuda factible y pagable mes a mes.

Una persona recién graduada, la cual solicitó un crédito para financiar sus estudios que costaban semestralmente \$5 millones, gana en promedio cerca de \$1.7 millones mensuales. En el sistema actual, tendría que asumir una cuota de cerca de \$880 mil pesos, lo cual corresponde al 52% de su ingreso, con lo cual, si quiere pagar a tiempo su respectiva cuota, deberá ver disminuida su calidad de vida pues solo tendrá el 49% de su ingreso para cubrir el resto de sus gastos (salud, vivienda, transporte, alimentación y demás) (Gráfico 1 y 2).

En cambio, con el Esquema Basado en el Ingreso, su cuota será en el primer año de \$170 mil pesos, correspondiente al 10% de su ingreso, lo que es asequible y no le impide al estudiante cubrir sus necesidades básicas (Gráfico 2). Ahora bien, ya en el momento en que mejoren los ingresos de los estudiantes, el valor de la cuota se incrementará y podrá cubrir el respectivo crédito.

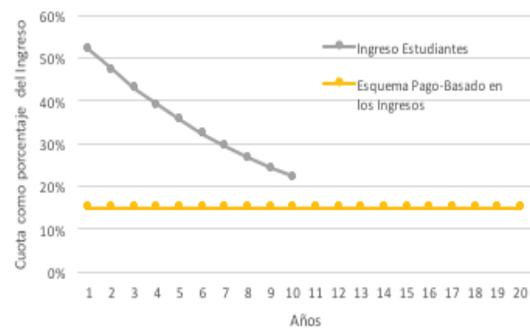
**Gráfico 1: Proyecciones Cuotas Nuevo Esquema (ejemplo caso colombiano)**



El sistema de pago basado en el ingreso conlleva a pagar mayores intereses debido a que el crédito tiene un plazo más largo. Así, se termina pagando, en un período de 20 años, más de 2 veces el crédito adquirido, algo que en el esquema actual sería cercano a 1,6 veces en un plazo de 10 años.

Es necesario hacer las siguientes consideraciones ante la extensión del crédito: i) es preferible, en cualquier caso, siempre estar al día y no entrar en mora por los intereses que ello causa y las implicaciones negativas de estar reportado como moroso; ii) se logra una mejor calidad de vida, pues mensualmente los estudiantes no tendrán la disyuntiva de decidir entre cubrir las necesidades básicas o pagar la cuota del crédito; iii) los estudiantes tendrán la posibilidad de destinar sus recursos para continuar estudiando o realizar otro tipo de inversiones; iv) el estudiante podrá utilizar y percibir los beneficios de haber estudiado, los cuales se observan en el largo plazo, y que servirán para pagar su crédito; de esta manera, su propia inversión (estudiar) dará una rentabilidad (mayores salarios) que permitirá pagar el crédito.

**Gráfico 2: Cuota Mensual como Porcentaje del Ingreso (ejemplo caso colombiano)**



### 3. Impacto Fiscal

En términos fiscales, el presente Proyecto de ley tendría dos impactos. El primero de ellos se refiere a los costos del EBI, los cuales podrían dividirse en tres grupos: (i) los recursos necesarios para que el Gobierno nacional asuma los intereses generados en épocas de estudios; (ii) los recursos necesarios para que, en los períodos de congelamiento del crédito, en el cual la persona percibe un ingreso menor a dos salarios mínimos, no se incrementen los intereses de los estudiantes; y (iii) la condonación o saldo de crédito luego de pagar 240 cuotas o 120, dependiendo de la extensión del crédito.

<sup>8</sup> Income contingent loans in higher education financing IZA World of Labor 2016. Bruce Chapman.

En lo que respecta a (i), es el principal impacto fiscal, pues implicaría asumir los intereses en época de estudios de los créditos en el esquema EBI, lo que podría ascender a cerca de \$350 mil de millones. Ahora bien, dado que el 88% de los créditos están indexados a la inflación y se espera una disminución en el mediano plazo, de acuerdo con las proyecciones del Banco de la República y del Ministerio de Hacienda, sería de esperar que el impacto fiscal sea menor en los próximos años.

Por su parte, (ii) tendría un costo que se ajustaría a las condiciones del mercado laboral colombiano, por lo cual en principio no debería implicar gasto alguno en el entendido que las personas profesionales logran vincularse al mercado laboral. No obstante, la tasa de desempleo para los profesionales es del 9%, con lo cual implicaría un impacto fiscal de 30 mil millones de pesos anuales para cubrir los intereses por congelamiento de la deuda.

En tanto, (iii) implicaría únicamente una erogación en ocasiones particulares cuando la inflación se incrementa y con ello la tasa de interés, pues con el esquema propuesto no quedaría un saldo a condonar. Como se señalaba, se espera una disminución de la inflación en el mediano plazo, lo que haría improbable este escenario. En caso de que ocurriera, sería menor al 5% del total del capital prestado a cada estudiante, con lo cual como máximo, en un escenario crítico, podría ascender a \$80 mil millones de pesos anuales.

En suma, la adopción del esquema EBI implicaría un impacto fiscal de aproximadamente 400 mil millones de pesos. Esto correspondería al 18% del presupuesto actual de Icetex.

El segundo impacto, correspondería al plan de normalización de los estudiantes actualmente en crisis y que implica la condonación total de los intereses de mora y capital. Sin embargo, el Icetex, por acuerdo en su junta directiva en 2016, tomó la decisión de otorgar este beneficio, por lo cual esta medida no implicaría una nueva erogación.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**  
H. Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de noviembre de 2016 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 199** con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante *Rodrigo Lara Restrepo*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## INFORMES DE CONCILIACIÓN

### **INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2015 SENADO, 267 DE 2016 CÁMARA**

*por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 2 de noviembre de 2016

Honorable Senador

MAURICIO LIZCANO

Presidente del Senado de la República

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente de la Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Conciliación Texto Definitivo Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara.**

Respetados señores Presidentes:

De acuerdo con la designación hecha por las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, los suscritos Senadores y Representantes nos permitimos rendir el presente informe de conciliación al **Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales del país, y se dictan otras disposiciones.**

Hemos decidido acoger como texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes,

dicho texto corresponde al aprobado con las proposiciones hechas, en la Plenaria de la Cámara de Representantes (Anexamos texto acogido final).

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara

CARLOS EDUARDO OSORIO  
Representante a la Cámara

HUMPHREY ROA SARMIENTO  
Representante a la Cámara

Silvio José Carroguilla  
Representante a la Cámara

HORACIO SERPA URIBE  
Senador de la República

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Senador de la República

CARLOS EDUARDO ENRIQUEZ MAYA  
Senador de la República

Doris Clemencia Vega  
Senadora de la República

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 267 DE 2016 CÁMARA,  
54 DE 2015 SENADO**

*por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene como finalidad reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, autorizando a los alcaldes el pago honorarios, y regulándoles su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital en el Decreto número 1421 de 1993 y sus demás normas reglamentarias.

**Artículo 2°.** El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:

**Artículo 42.** *Juntas Administradoras Locales.* En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.

Los municipios, por iniciativa de sus Alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos, establecerán el número de ediles por cada corregimiento o comuna, teniendo en cuenta el número de habitantes.

Los municipios, cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, establecerán el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales, los municipios con una población inferior a cien mil (100.000) habitantes podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales.

Los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario UVT, por asistencia a las sesiones plenarias y a Comisiones, por el máximo de sesiones previsto en esta ley.

**Parágrafo 1°.** La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

**Parágrafo 2°.** En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000) habitantes, los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá

suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.

**Parágrafo 3°.** En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.

**Artículo 3°.** El artículo 120 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

**Artículo 120.** *Actos de las Juntas Administradoras Locales.* Los Actos Administrativos de las Juntas Administradoras Locales se les denominarán Acuerdos locales.

Por medio de los cuales se aprobarán entre otros los planes estratégicos de desarrollo, la revisión y ajuste del ordenamiento territorial sectorial de las respectivas comunas o corregimientos según el caso, elaborado por el consejo consultivo de planeación de las comunas o el corregimiento previamente revisados y viabilizados por la Secretaría de Planeación Municipal; así mismo sesionarán conjuntamente con otras juntas Administradoras Locales del municipio, para analizar y orientar soluciones a temas o problemáticas que involucren a varias comunas.

Los Planes de Desarrollo de las Comunas y los Corregimientos serán insumo para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal.

**Artículo 4°.** El artículo 140 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

**Artículo 140.** *Iniciativa ante las Juntas Administradoras Locales.* Los corregidores podrán presentar proyectos de Acuerdo Local y propuestas ante las respectivas Juntas Administradoras Locales, en relación con los asuntos de competencia de estas.

Los miembros de las juntas administradoras locales también podrán presentar proyectos de Acuerdo Local, proponer y debatir todos los temas que les sean pertinentes, así como ejercer el control político en la Comuna o Corregimiento respectivo, para tal fin, podrán citar a los secretarios municipales, así como al Personero municipal, quienes podrán delegar su participación en funcionarios de segundo nivel dentro de su entidad; sin perjuicio de lo que la Constitución y la ley consagran y establecen en materia de mecanismos de participación ciudadana.

**Artículo 5°.** Lo no previsto en la presente ley, se regirá por las normas establecidas para el funciona-

miento de los Concejos Municipales del país y la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 6º. Capacitación ediles.** El Gobierno nacional junto con las gobernaciones departamentales y los municipios, adelantarán programas de capacitación y formación, para los miembros de las Juntas Administradoras Locales en las diferentes comunas y corregimientos del país, con el ánimo de asegurar la capacitación necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 7º. Vigencia.** La presente ley rige a partir del primero (1º) de enero del año 2018 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Oscar Hernán Sánchez León  
Representante a la Cámara

Carlos Edward Osorio  
Representante a la Cámara

Humphrey Boza Sarmiento  
Representante a la Cámara

Manuel Enriquez Rosero  
Senador de la República

Voracio Serpa Uribe  
Senador de la República

Carlos Eduardo Enriquez Maya  
Senador de la República

Manuel Enriquez Rosero  
Senador de la República

Manuel Enriquez Rosero  
Senador de la República

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 110 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 22 de 2016

Presidente

TELÉSFORO PEDRAZA

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica número 110 de 2016 Cámara, por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, por medio de la presente rendimos **Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica número 110 de 2016 Cámara, por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones**, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la honorable Cámara de Representantes.

El informe contiene los siguientes acápités:

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Contenido del proyecto de ley
- IV. Marco constitucional
- V. Justificación del proyecto de ley
- VI. Articulado propuesto para segundo debate.

#### TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 17 de agosto de 2016 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el **Proyecto de Ley Orgánica**

**número 110 de 2016 Cámara, por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones**, a iniciativa de los Congresistas, honorables Representantes Rodrigo Lara Restrepo, Jaír Arango Torres, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Karen Violette Cure Corcione, Luis Eduardo Díaz Granados, Ciro Fernández Núñez, Julio Eugenio Gallardo Archbold, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Carlos Abraham Jiménez López, José Ignacio Mesa Betancur, Hernando José Padauí Álvarez, José Luis Pérez Oyuela, Eloy Chichi Quintero Romero, Antonio Restrepo Salazar, Edward David Rodríguez Rodríguez, Clara Leticia Rojas González.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 632 de 2016 y fue remitida a la Comisión Primera para su estudio, pues de conformidad con la Ley 3ª de 1992, la clase de asuntos que pretende regular este proyecto de ley son conocidos por esta célula administrativa.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, del 31 de agosto de 2016, fue nombrado como ponente, el representante Rodrigo Lara Restrepo. El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 715 de 2016.

El 9 de noviembre de 2016 la Comisión Primera de la Cámara aprobó por unanimidad el proyecto de ley orgánica de la referencia. Mediante comunicación del 9 de noviembre de 2016, notificada el 15 de noviembre y conforme a lo expresado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, fuimos designados como ponentes en segundo debate del **Proyecto de ley número 110 de 2016 Cámara, “por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones”**, los honorables Representantes Rodrigo Lara Restrepo –Coordinador–, Óscar Fernando Bravo Realpe, Norbey Marulanda Muñoz y Élburt Díaz Lozano.

#### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El propósito general de esta iniciativa legislativa es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República transfiere competencias a título experimental a determinadas entidades territoria-

les. Asimismo, el Gobierno nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales, para poner a prueba una nueva institución, norma o política.

Con esta herramienta, el Congreso podrá transferir competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales de la misma categoría, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al *statu quo ex ante*.

El estado actual del ordenamiento jurídico dispone que, cuando el Congreso de la República o el Gobierno nacional pretenden descentralizar competencias a las entidades territoriales, deben realizarlo de manera definitiva y general. Sin embargo, por medio de la experimentación se permitirá al Ejecutivo seleccionar algunas entidades territoriales que puedan encontrarle beneficios a la transferencia experimental y observar y ajustar dicha competencia, antes de que el legislativo tome la decisión de transferirla de manera definitiva y general en todo el territorio nacional.

Así las cosas, por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama Ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal en el caso de los distritos o municipios, deroguen o modifiquen aspectos de la competencia experimental.

Tal como está previsto en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia es un Estado Unitario en el cual las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria a los parámetros generales que dicta el Congreso. Por lo tanto, este proyecto de ley tiene como objeto que las regulaciones normativas también encuentren sus fuentes en las iniciativas locales, sin que ello implique desconocer la univocidad legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario previsto en nuestra Carta Política.

Por lo mismo, se prevé la facultad para que entidades territoriales deroguen leyes pero debe ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que para ello realice el Congreso de la República. También consagra este proyecto de ley un control administrativo de legalidad de las decisiones. Lo anterior implica que los actos administrativos derogatorios de la ley experimental, deben ser transferidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que revise la legalidad de los mismos. Así, pues, la transferencia del acto administrativo al Gobierno nacional, será requisito de validez del mismo.

En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación al mecanismo de control de nulidad simple previsto en la Ley 1437 de 2011, adicionándose el artículo 73 para que el Gobierno nacional en cabeza del Ministro del Interior, pueda solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual quedará automáticamente suspendido por un periodo de cuatro (4) meses. Vencido dicho término, el juez de la causa podrá por mantener indefinidamente la suspensión o ponerle fin a la misma.

Por lo tanto, este proyecto de ley pretende profundizar el proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. En los últimos años, hemos presenciado la recentralización de competencias; las entidades territoriales, si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente presagiando desde el centro.

A esto se suma la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco que los municipios o departamentos se autoorganicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal.

### CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está constituido por nueve (9) artículos: En el primero se establece el objeto de la ley; en el segundo, la definición y alcance del procedimiento legislativo de experimentación; el tercero hace referencia a la derogación normativa; el cuarto artículo señala el procedimiento para participar en la experimentación; el quinto desarrolla la evaluación y los informes de resultados realizados a partir de la experimentación; el sexto consagra los términos y oportunidades de la experimentación, así señala la generalización, prolongación, modificación o abandono de la experimentación; el séptimo artículo dispone una remisión obligatoria de los actos administrativos proferidos en virtud de la experimentación; el octavo adiciona el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referente a la suspensión de actos administrativos expedidos en razón de la experimentación. Y por último, el artículo noveno establece la vigencia de la ley.

### MARCO CONSTITUCIONAL

El marco jurídico constitucional y legal que permite el desarrollo de la descentralización territorial tal como lo propone el presente proyecto de ley, es el siguiente:

La Constitución Política establece en el artículo 1º que Colombia “*es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”.

Por su parte, el artículo 114 señala la facultad del Congreso de la República de, entre otras, hacer leyes, atribución que es desarrollada igualmente en el artículo 150 de la Carta. Así, en el numeral 5º establece que el Congreso tiene la función de “*conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales*”. A su vez, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, faculta al Presidente de la República a “*ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”.

En este orden de ideas, igualmente la Carta Política otorga la potestad al Presidente de delegar ciertas funciones a las entidades descentralizadas, gobernadores y alcaldes (artículo 211 C.P.).

Por otra parte, el Título VI de la Constitución, referente a la organización territorial del Estado colom-

biano, señala que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, municipios y los territorios indígenas (artículo 286 C.P.). Las mencionadas entidades tienen **autonomía** para la gestión de sus intereses, tal como lo enuncia el artículo 287, dentro de los límites establecidos en la Constitución y en la ley y las facultades para “1. *Gobernarse por autoridades propias*, 2. *Ejercer las competencias que les correspondan*, 3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*, 4. *Participar en las rentas nacionales*”. Así las cosas, la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales se realizará conforme a una **ley orgánica de ordenamiento territorial** (artículo 288 C.P.), norma que precisamente se pretende adicionar con el presente proyecto de ley.

En relación con el régimen departamental, la Constitución reitera que estos tendrán **autonomía** para administrar los asuntos seccionales, planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de su territorio, según los límites señalados en la Carta. Las funciones administrativas ejercidas por los departamentos se realizarán de manera coordinada con la acción municipal y la intermediación de la nación (artículo 298 C.P.). En virtud de ello, cada departamento tiene una corporación político-administrativa de elección popular, como son, las asambleas departamentales (artículo 299 C.P.), cuyas atribuciones se realizan por medio de ordenanzas y consisten, entre otras, en: “1. *Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento*. 2. *Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera*. 3. *Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento*. 4. *Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales*” (artículo 300 C.P.). Atribuciones que, también, podrán ser delegadas a los concejos municipales y distritales (artículo 301 C.P.).

Por otra parte, en el régimen municipal previsto en la Constitución señala que los municipios tienen la obligación “*de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*” (artículo 311 C.P.). En razón a ello, cada municipio cuenta con una corporación político-administrativa denominada concejo municipal (artículo 312 C.P.) y sus competencias consisten, entre otras, en: “1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio*. 2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas*. 3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que corresponden al Concejo*. 4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales*. 5. *Dictar las normas orgánicas*

*del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos*” (artículo 313 C.P.).

Una atribución relevante que otorga la Constitución Política en el régimen económico y de hacienda pública (Título XII) al Congreso, las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, es la de imponer contribuciones fiscales o parafiscales, debiendo fijar directamente los sujetos activos y pasivos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos (artículo 338 C.P.), con lo cual se consagra el principio de legalidad del tributo fruto de la representación popular, siendo uno de los objetivos democráticos y de autonomía esenciales en el Estado social de derecho<sup>1</sup>.

Por último, el artículo 356 señala que: “*Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establece la ley*”.

#### CONTEXTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Por ello, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, no solo se ejerce para la dirección política de estas, sino también para gestionar sus propios intereses, para lo cual cuentan con un poder de dirección administrativa a la luz del artículo 287 C.P. Sin embargo, también ha especificado la Corte que en virtud del carácter unitario de la República de Colombia (art. 1º C.P.), este debe ser ponderado con los principios de unidad y autonomía, garantizándose el manejo de los intereses locales de los municipios y departamentos y ser garantizados sin desconocer la supremacía del ordenamiento unitario.

En este orden de ideas, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene como límites naturales aquellos que señalen la Constitución y ley, y debe ejercerse en la ley en una relación de armonía con las regulaciones del Estado Unitario, pero debiendo la normatividad nacional respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial. Tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional, una “*República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste*

<sup>1</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia C-227 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño, recordó que “*en la jurisprudencia de esta Corporación se ha señalado que la Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio*”.

en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias”<sup>2</sup>.

La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.

Por último, esta iniciativa se debe surtir por medio de una ley orgánica pues a la luz del artículo 288 de la Constitución Política a través de una ley de esta naturaleza se distribuyen las competencias entre la nación y las entidades territoriales.

#### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, el órgano legislativo central, que en el caso colombiano es el Congreso de la República. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio goza de un fuero que le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios.

La univocidad legislativa del Estado Unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde el punto de vista de sus estructuras administrativas, para las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con facultades de autoorganización, tal como lo pueden hacer las regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.

En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, estas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la Constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional, se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional.

Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado Unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación, son las mismas para todas las entidades territoriales. La uniformidad en materia de competencias no solo se explica por la razón práctica de que el Estado Unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. En el trato igualitario y uniforme reposa en gran parte la legitimidad del Estado Unitario. Un Estado Unitario debe ser ecuánime con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarle más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras.

Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado Unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que “potestad reglamentaria” o “poder reglamentario”, es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La “potestad reglamentaria”, definida como la “(...) capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)”<sup>3</sup> está a cargo del Presidente de la República. Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la C.P., con base en el cual corresponde al Presidente de la República “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”<sup>4</sup>. La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia, hace parte de sus funciones reglamentarias y viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-384 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas.

<sup>4</sup> Según el Consejo de Estado, “El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable (...)”. (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761 C.P. Javier Díaz Bueno).

<sup>5</sup> Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett; y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761, C.P. Javier Díaz Bueno.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-790 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales están siempre sujetos a las regulaciones generales que trace el legislador nacional<sup>6</sup>.

En resumidas cuentas, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas por el texto constitucional.

Ahora bien, ¿cuál podría ser el margen de acción del legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado Unitario? De acuerdo con el numeral 5 del artículo 150 C.P., se pueden transferir competencias a las entidades territoriales, suprimiendo facultades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y otorgando mayores libertades a las regiones para expedir leyes y ejercer la potestad de autoorganizarse administrativamente, sin que ello implique abandonar el molde del Estado Unitario.

Por lo tanto, la experimentación pretende entregarles a las entidades territoriales el derecho a la experimentación, el cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la rama ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar una competencia nueva, no con el fin de instaurar una derogatoria permanente y exclusiva de la ley, pero sí de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales.

En ese orden de ideas, la fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país, le corresponde al legislador o al Gobierno nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativa o reglamentaria.

Para ello se prevé la necesidad de una “ley de habilitación”, promulgada por el Congreso de la República, la cual ofrece a las entidades territoriales la posibilidad de ejercer a título experimental, una determinada competencia o derogar aspectos de la ley general. Posteriormente, el Gobierno nacional verifica que se reúnan las condiciones legales y de conveniencia pública para la experimentación y por medio de un decreto señala las entidades territoriales que son admitidas para realizarla.

Los actos de las entidades territoriales derogatorios de la ley, deben ser publicados en el *Diario Oficial*. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta a la transmisión del acto al Ministerio del Interior y su publicación en el *Diario Oficial*. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.

Dicha ley de habilitación señala un plazo en el cual las entidades territoriales pueden presentar al Ministerio del Interior una solicitud motivada por la corporación pública respectiva –entiéndase Concejo Municipal, Asamblea Departamental o Concejo Distrital–, en

la que expresa su voluntad de beneficiarse de la experimentación.

Antes de la expiración prevista de la experimentación, la cual no podrá exceder de ocho (8) años, el Gobierno nacional debe transmitir al Congreso de la República un informe con fines de evaluación una vez se recojan las observaciones de las entidades territoriales experimentales. Este informe debe contener los siguientes elementos:

- Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano.

- Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales.

- Incidencias financieras y fiscales de la experimentación.

El Gobierno nacional presenta un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les dio.

El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación de la experimentación. Debe intervenir antes del final de la misma, y la presentación del proyecto puede prolongar un año más la experimentación. Esta ley puede decidir lo siguiente:

- Las condiciones de prolongación de la experimentación.

- Su modificación por un periodo que no puede ser superior a tres (3) años.

- Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental.

- El abandono de la experimentación: retorno al *status quo ex ante*.

Sin embargo, es importante recalcar que la experimentación cuenta con límites previstos en: (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado Unitario (art. 1 C.P.), (ii) las disposiciones constitucionales y, (iii) la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales o, (iv) restrinjan derechos fundamentales o, (v) sobrepasen las competencias asignadas por la Constitución exclusivamente al órgano legislativo. Tampoco (vi) podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad<sup>7</sup>.

En este sentido, como el procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido material de la experimentación, aprobado mediante una ley, esta se encuentra sometida al control de constitucionalidad prevista en el artículo 241 C.P.

Por último, el control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior tiene como finalidad encuadrar jurídicamente la acción pública local para velar que los actos administrativos derogatorios de la ley sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera el carácter unitario del Estado colombiano. Este control permite asegurar la preeminencia de los intereses nacionales sobre los intereses locales y de hacer prevalecer la unidad del orden

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-313 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, C-768 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao; C-524 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-790 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

jurídico colombiano sin desconocer la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.

En ese contexto es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico (forma), exige que estos sean expedidos con las formalidades legales exigidas y por la autoridad competente de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes. En tanto, sobre el plano material (fondo) la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente, forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente. Adicional a ello, no pueden ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, de allí la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.

### CONCLUSIÓN

La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado Unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.

### TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 110 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adicional la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* A través de esta ley se introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales al Gobierno nacional, en aplicación de la experimentación, como requisito de validez de los mismos.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 41 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 41. Definición y alcance.** La experimentación es un procedimiento legislativo mediante el cual se transfiere competencias a entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno nacional. Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones de carácter experimental que podrán ser transferidas a las entidades territoriales, por un periodo máximo de ocho

(8) años, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política, para luego extenderla si la experimentación es exitosa.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 42 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 42. Derogación normativa.** Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán derogar, a título experimental, las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la nación, siempre que no esté en discusión o se involucren las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental, y que exista, por parte del Legislador, la definición del objeto de la experimentación, su duración, así como de las disposiciones que pueden ser derogadas.

El Congreso de la República por medio de una ley, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto, el tiempo y los parámetros mínimos de la experimentación que se deben cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la Nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto de la experimentación.

La ley fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación, que en todo caso no podrán extenderse por más de ocho (8) años.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 43 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 43. Procedimiento para participar de la experimentación.** Toda entidad territorial que se encuentre habilitada para participar en la experimentación, de conformidad con los artículos precedentes, podrá solicitar en el plazo establecido por el legislador, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, participar en programas de experimentación consagrados en esta ley.

La solicitud para participar de la experimentación debe dirigirse al Ministro del Interior, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes. Por decreto se establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en la experimentación.

En los procesos de experimentación que se emprendan se deberá garantizar la participación de al menos una entidad territorial por cada una de las regiones.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 44 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 44. Evaluación e informes de la experimentación.** Antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará al Congreso de la República un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en la experimentación. Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se analizarán la ejecución de competencias y servicios, la organización de la entidad territorial y del Estado en general y las incidencias financieras y fiscales luego de la implementación de la experimentación.

En el mes de diciembre de cada año, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República con la totalidad de proposiciones y solicitudes de experimentación formuladas durante ese año, de acuerdo con los artículos 1° y 2° de esta ley, presentadas por las entidades territoriales, exponiendo el trámite dado a cada una de ellas.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 45 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 45. Generalización, prolongación, modificación o abandono de la experimentación.** Antes de la expiración del plazo fijado para la experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República determinará según el caso:

Las condiciones de prolongación o de la modificación de la experimentación por una duración que no podrá exceder de cuatro (4) años.

La permanencia o la generalización en todo el territorio nacional de las medidas tomadas a título experimental para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. El abandono de la experimentación.

La presentación de una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley de experimentación.

Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 46 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 46. Remisión obligatoria de Actos Administrativos.** Los actos administrativos de carácter general e impersonal de una entidad territorial que versen sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y serán obligatorios desde su publicación, previa remisión obligatoria de dichos actos, con todos los antecedentes y documentos que los soportan, al Ministro del Interior. La remisión obligatoria es requisito de validez de los actos administrativos.

Parágrafo 1°. El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 73A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 73 A. Procedimiento, alcance y efectos de la remisión de los actos administrativos generales e impersonales de las entidades territoriales expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.** El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad el retiro del ordenamiento jurídico del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.

Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, retirar el acto administrativo respectivo del ordenamiento jurídico o negarse a su retiro, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.

En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.

La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.

En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 110 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Articulado aprobado en Comisión Primera el 9 de noviembre de 2016	Texto propuesto para Segundo debate	Observaciones cambios Informe de ponencia para segundo debate
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> A través de esta ley se introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales al Gobierno nacional, en aplicación de la experimentación, como requisito de validez de los mismos.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> A través de esta ley se introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales al Gobierno nacional, en aplicación de la experimentación, como requisito de validez de los mismos.	Permanece igual

Artículo aprobado en Comisión Primera el 9 de noviembre de 2016	Texto propuesto para Segundo debate	Observaciones cambios Informe de ponencia para segundo debate
<p>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 41 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 41. Definición y alcance.</b> La experimentación es un procedimiento legislativo mediante el cual se transfiere competencias a entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno nacional. Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones de carácter experimental que podrán ser transferidas a las entidades territoriales, por un periodo máximo de ocho (8) años, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política, para luego extenderla si la experimentación es exitosa.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 41 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 41. Definición y alcance.</b> La experimentación es un procedimiento legislativo mediante el cual se transfiere competencias a entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno nacional. Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones de carácter experimental que podrán ser transferidas a las entidades territoriales, por un periodo máximo de ocho (8) años, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política, para luego extenderla si la experimentación es exitosa.</p>	<p>Permanece igual</p>
<p>Artículo 3°. Adiciónese el artículo 42 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 42. Derogación normativa.</b> Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán derogar, a título experimental, las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la nación, siempre que no esté en discusión o se involucren las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental, y que exista, por parte del Legislador, la definición del objeto de la experimentación, su duración, así como de las disposiciones que pueden ser derogadas.</p> <p>El Congreso de la República por medio de una ley, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto, el tiempo y los parámetros mínimos de la experimentación que se deben cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto de la experimentación.</p> <p>La ley fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación, que en todo caso no podrán extenderse por más de ocho (8) años.</p>	<p>Artículo 3°. Adiciónese el artículo 42 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 42. Derogación normativa.</b> Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán derogar, a título experimental, las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la nación, siempre que no esté en discusión o se involucren las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental, y que exista, por parte del Legislador, la definición del objeto de la experimentación, su duración, así como de las disposiciones que pueden ser derogadas.</p> <p>El Congreso de la República por medio de una ley, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto, el tiempo y los parámetros mínimos de la experimentación que se deben cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto de la experimentación.</p> <p><b>En todo caso, no se podrán derogar por vía de ley, disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias y orgánicas.</b></p> <p>La ley fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación, que en todo caso no podrán extenderse por más de ocho (8) años.</p>	<p>Se adiciona un inciso con el fin de especificar los límites de la experimentación.</p>
<p>Artículo 4°. Adiciónese el artículo 43 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 43. Procedimiento para participar de la experimentación.</b> Toda entidad territorial que se encuentre habilitada para participar en la experimentación, de conformidad con los artículos precedentes, podrá solicitar en el plazo establecido por el legislador, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, participar en programas de experimentación consagrados en esta ley.</p> <p>La solicitud para participar de la experimentación debe dirigirse al Ministro del Interior, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes. Por decreto se establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en la experimentación.</p> <p>En los procesos de experimentación que se emprendan se deberá garantizar la participación de al menos una entidad territorial por cada una de las regiones.</p>	<p>Artículo 4°. Adiciónese el artículo 43 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 43. Procedimiento para participar de la experimentación.</b> Toda entidad territorial que se encuentre habilitada para participar en la experimentación, de conformidad con los artículos precedentes, podrá solicitar en el plazo establecido por el legislador, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, participar en programas de experimentación consagrados en esta ley.</p> <p>La solicitud para participar de la experimentación debe dirigirse al Ministro del Interior, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes. Por decreto se establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en la experimentación.</p> <p>En los procesos de experimentación que se emprendan se deberá garantizar la participación de al menos una entidad territorial por cada una de las regiones, <b>de acuerdo a la regionalización que realiza para el efecto el Departamento Nacional de Planeación y los lineamientos establecidos en el artículo 356 de la Constitución Política.</b></p>	<p>Se agrega la expresión “de acuerdo a la regionalización que realiza para el efecto el Departamento Nacional de Planeación,” con el fin de mejorar cuáles regiones serán objeto de la experimentación.</p>

Artículo aprobado en Comisión Primera el 9 de noviembre de 2016	Texto propuesto para Segundo debate	Observaciones cambios Informe de ponencia para segundo debate
<p>Artículo 5°. Adiciónese el artículo 44 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 44. Evaluación e informes de la experimentación.</b> Antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará al Congreso de la República un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en la experimentación. Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se analizarán la ejecución de competencias y servicios, la organización de la entidad territorial y del Estado en general y las incidencias financieras y fiscales luego de la implementación de la experimentación.</p> <p>En el mes de diciembre de cada año, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República con la totalidad de proposiciones y solicitudes de experimentación formuladas durante ese año, de acuerdo con los artículos 1° y 2° de esta ley, presentadas por las entidades territoriales, exponiendo el trámite dado a cada una de ellas.</p>	<p>Artículo 5°. Adiciónese el artículo 44 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 44. Evaluación e informes de la experimentación.</b> Antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará al Congreso de la República un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en la experimentación. Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se analizarán la ejecución de competencias y servicios, la organización de la entidad territorial y del Estado en general y las incidencias financieras y fiscales luego de la implementación de la experimentación.</p> <p><b>Se establecerá una Comisión de Verificación en el Ministerio del Interior, para que semestralmente se evalúen las medidas adoptadas por las entidades territoriales.</b></p> <p>En el mes de diciembre de cada año, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República con la totalidad de proposiciones y solicitudes de experimentación formuladas durante ese año, de acuerdo con los artículos 1° y 2° de esta ley, presentadas por las entidades territoriales, exponiendo el trámite dado a cada una de ellas.</p>	<p>Se adiciona un inciso con el fin de que se haga una evaluación periódica a través de una Comisión de Verificación en el Ministerio del Interior para que semestralmente evalúe las medidas adoptadas por las entidades territoriales.</p>
<p>Artículo 6°. Adiciónese el artículo 45 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 45. Generalización, prolongación, modificación o abandono de la experimentación.</b> Antes de la expiración del plazo fijado para la experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República determinará según el caso: Las condiciones de prolongación o de la modificación de la experimentación por una duración que no podrá exceder de cuatro (4) años.</p> <p>La permanencia o la generalización en todo el territorio nacional de las medidas tomadas a título experimental para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. El abandono de la experimentación.</p> <p>La presentación de una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley de experimentación.</p> <p>Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.</p>	<p>Artículo 6°. Adiciónese el artículo 45 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 45. Generalización, prolongación, modificación o abandono de la experimentación.</b> Antes de la expiración del plazo fijado para la experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República determinará según el caso: Las condiciones de prolongación o de la modificación de la experimentación por una duración que no podrá exceder de cuatro (4) años.</p> <p>La permanencia o la generalización en todo el territorio nacional de las medidas tomadas a título experimental <del>para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría</del>: El abandono de la experimentación.</p> <p>La presentación de una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley de experimentación.</p> <p>Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.</p>	<p>Se elimina del inciso segundo la expresión “para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría”, en la medida en que en el artículo 4° se incorpora cómo se seleccionarán las entidades territoriales.</p>
<p>Artículo 7°. Adiciónese el artículo 46 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 46. Remisión obligatoria de Actos Administrativos.</b> Los actos administrativos de carácter general e impersonal de una entidad territorial que versen sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y serán obligatorios desde su publicación, previa remisión obligatoria de dichos actos, con todos los antecedentes y documentos que los soportan, al Ministro del Interior. La remisión obligatoria es requisito de validez de los actos administrativos.</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónese el artículo 46 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 46. Remisión obligatoria de Actos Administrativos.</b> Los actos administrativos de carácter general e impersonal de una entidad territorial que versen sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y serán obligatorios desde su publicación, previa remisión obligatoria de dichos actos, con todos los antecedentes y documentos que los soportan, al Ministro del Interior. La remisión obligatoria es requisito de validez de los actos administrativos.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>

Articulado aprobado en Comisión Primera el 9 de noviembre de 2016	Texto propuesto para Segundo debate	Observaciones cambios Informe de ponencia para segundo debate
<p>Parágrafo 1°. El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p>	<p>Parágrafo 1°. El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p>	
<p>Artículo 8°. Adiciónese el artículo 73A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 73 A. Procedimiento, alcance y efectos de la remisión de los actos administrativos generales e impersonales de las entidades territoriales expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.</b> El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad el retiro del ordenamiento jurídico del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.</p> <p>Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, retirar el acto administrativo respectivo del ordenamiento jurídico o negarse a su retiro, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.</p> <p>En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.</p> <p>La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.</p> <p>En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.</p>	<p>Artículo 8°. Adiciónese el artículo 73A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 73 A. Procedimiento, alcance y efectos de la remisión de los actos administrativos generales e impersonales de las entidades territoriales expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.</b> El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad el retiro del ordenamiento jurídico del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.</p> <p>Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, retirar el acto administrativo respectivo del ordenamiento jurídico o negarse a su retiro, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.</p> <p>En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.</p> <p>La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.</p> <p>En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>
<p>Artículo 9°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 9°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>

### Proposición

En razón de lo anteriormente expuesto, rendimos ponencia favorable y solicitamos comedidamente a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, darle segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica número 110 de 2016, Cámara, “*por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”, cuyo articulado a continuación se propone:

Cordialmente,

  
RODRIGO LARA RESTREPO  
Representante a la Cámara

  
OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE  
Representante a la Cámara

  
NORBNEY MARULANDA MUÑOZ  
Representante a la Cámara

  
ELBERT DÍAZ LOZANO  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 110 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** *Objeto.* A través de esta ley se introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales al Gobierno nacional, en aplicación de la experimentación, como requisito de validez de los mismos.

**Artículo 2º.** Adiciónese el artículo 41 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 41. Definición y alcance.** La experimentación es un procedimiento legislativo mediante el cual se transfiere competencias a entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno nacional. Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones de carácter experimental que podrán ser transferidas a las entidades territoriales, por un periodo máximo de ocho (8) años, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política, para luego extenderla si la experimentación es exitosa.

**Artículo 3º.** Adiciónese el artículo 42 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 42. Derogación normativa.** Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán derogar, a título experimental, las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la nación, siempre que no esté en discusión o se involucren las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental, y que exista, por parte del Legislador, la definición del objeto de la experimentación, su duración, así como de las disposiciones que pueden ser derogadas.

El Congreso de la República por medio de una ley, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto, el tiempo y los parámetros mínimos de la experimentación que se deben cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto de la experimentación.

**En todo caso, no se podrán derogar por vía de ley, disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias y orgánicas.**

La ley fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación, que en todo caso no podrán extenderse por más de ocho (8) años.

**Artículo 4º.** Adiciónese el artículo 43 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 43. Procedimiento para participar de la experimentación.** Toda entidad territorial que se encuentre habilitada para participar en la experimentación, de conformidad con los artículos precedentes, podrá solicitar en el plazo establecido por el legislador, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, participar en programas de experimentación consagrados en esta ley.

La solicitud para participar de la experimentación debe dirigirse al Ministro del Interior, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes. Por decreto se establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en la experimentación.

En los procesos de experimentación que se emprendan se deberá garantizar la participación de al menos una entidad territorial por cada una de las regiones, **de acuerdo a la regionalización que realiza para el efecto el Departamento Nacional de Planeación.**

**Artículo 5º.** Adiciónese el artículo 44 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 44. Evaluación e informes de la experimentación.** Antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará al Congreso de la República un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en la experimentación. Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se analizarán la ejecución de competencias y servicios, la organización de la entidad territorial y del Estado en general y

las incidencias financieras y fiscales luego de la implementación de la experimentación.

**Se establecerá una Comisión de Verificación en el Ministerio del Interior, para que semestralmente se evalúen las medidas adoptadas por las entidades territoriales.**

En el mes de diciembre de cada año, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República con la totalidad de proposiciones y solicitudes de experimentación formuladas durante ese año, de acuerdo con los artículos 1° y 2° de esta ley, presentadas por las entidades territoriales, exponiendo el trámite dado a cada una de ellas.

**Artículo 6°.** Adiciónese el artículo 45 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 45. Generalización, prolongación, modificación o abandono de la experimentación.** Antes de la expiración del plazo fijado para la experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República determinará según el caso:

Las condiciones de prolongación o de la modificación de la experimentación por una duración que no podrá exceder de cuatro (4) años.

La permanencia o la generalización en todo el territorio nacional de las medidas tomadas a título experimental para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. El abandono de la experimentación.

La presentación de una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley de experimentación.

Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.

**Artículo 7°.** Adiciónese el artículo 46 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 46. Remisión obligatoria de Actos Administrativos.** Los actos administrativos de carácter general e impersonal de una entidad territorial que versen sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y serán obligatorios desde su publicación, previa remisión obligatoria de dichos actos, con todos los antecedentes y documentos que los soportan, al Ministro del Interior. La remisión obligatoria es requisito de validez de los actos administrativos.

Parágrafo 1°. El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 8°.** Adiciónese el artículo 73A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 73 A. Procedimiento, alcance y efectos de la remisión de los actos administrativos generales e impersonales de las entidades territoriales expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.** El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto

administrativo general e impersonal que verse sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad el retiro del ordenamiento jurídico del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.

Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, retirar el acto administrativo respectivo del ordenamiento jurídico o negarse a su retiro, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.

En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.

La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.

En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.

**Artículo 9°.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO

Representante a la Cámara



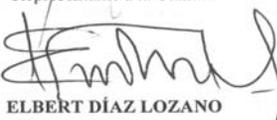
OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE

Representante a la Cámara



NORBAY MARULANDA MUÑOZ

Representante a la Cámara



ELBERT DÍAZ LOZANO

Representante a la Cámara

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 110 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la ley orgánica de ordenamiento territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** *Objeto.* A través de esta ley se introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales al Gobierno nacional, en aplicación de la experimentación, como requisito de validez de los mismos.

**Artículo 2º.** Adiciónese el artículo 41 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 41. Definición y alcance.** La experimentación es un procedimiento legislativo mediante el cual se transfiere competencias a entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno nacional. Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones de carácter experimental que podrán ser transferidas a las entidades territoriales, por un periodo máximo de ocho (8) años, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política, para luego extenderla si la experimentación es exitosa.

**Artículo 3º.** Adiciónese el artículo 42 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 42. Derogación normativa.** Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán derogar, a título experimental, las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la nación, siempre que no esté en discusión o se involucren las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental, y que exista, por parte del Legislador, la definición del objeto de la experimentación, su duración, así como de las disposiciones que pueden ser derogadas.

El Congreso de la República por medio de una ley, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto, el tiempo y los parámetros mínimos de la experimentación que se deben cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto de la experimentación.

La ley fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación, que en todo caso no podrán extenderse por más de ocho (8) años.

**Artículo 4º.** Adiciónese el artículo 43 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 43. Procedimiento para participar de la experimentación.** Toda entidad territorial que se encuentre habilitada para participar en la experimentación, de conformidad con los artículos precedentes, podrá solicitar en el plazo establecido por el legisla-

dor, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, participar en programas de experimentación consagrados en esta ley.

La solicitud para participar de la experimentación debe dirigirse al Ministro del Interior, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes. Por decreto se establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en la experimentación.

En los procesos de experimentación que se emprendan se deberá garantizar la participación de al menos una entidad territorial por cada una de las regiones.

**Artículo 5º.** Adiciónese el artículo 44 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 44. Evaluación e informes de la experimentación.** Antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará al Congreso de la República un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en la experimentación. Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se analizarán la ejecución de competencias y servicios, la organización de la entidad territorial y del Estado en general y las incidencias financieras y fiscales luego de la implementación de la experimentación.

En el mes de diciembre de cada año, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República con la totalidad de proposiciones y solicitudes de experimentación formuladas durante ese año, de acuerdo con los artículos 1º y 2º de esta ley, presentadas por las entidades territoriales, exponiendo el trámite dado a cada una de ellas.

**Artículo 6º.** Adiciónese el artículo 45 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 45. Generalización, prolongación, modificación o abandono de la experimentación.** Antes de la expiración del plazo fijado para la experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República determinará según el caso:

Las condiciones de prolongación o de la modificación de la experimentación por una duración que no podrá exceder de cuatro (4) años.

La permanencia o la generalización en todo el territorio nacional de las medidas tomadas a título experimental para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. El abandono de la experimentación.

La presentación de una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley de experimentación.

Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.

**Artículo 7º.** Adiciónese el artículo 46 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 46. Remisión obligatoria de Actos Administrativos.** Los actos administrativos de carácter general e impersonal de una entidad territorial que versen sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y serán obligatorios desde su publicación, previa remisión obligatoria de dichos actos, con todos los antecedentes y documentos que los soportan, al Ministro del Interior. La remisión obligatoria es requisito de validez de los actos administrativos.

**Parágrafo 1°.** El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 8°.** Adiciónese el artículo 73A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 73A. Procedimiento, alcance y efectos de la remisión de los actos administrativos generales e impersonales de las entidades territoriales expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.** El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad el retiro del ordenamiento jurídico del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.

Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, retirar el acto administrativo respectivo del ordenamiento jurídico o negarse a su retiro, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.

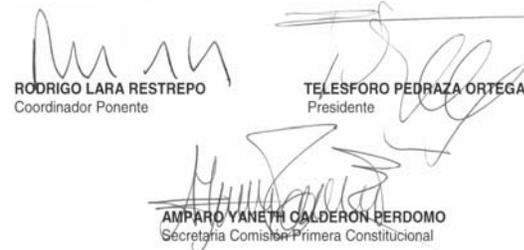
En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.

La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.

En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.

**Artículo 9°.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley Orgánica según consta en Acta número 24 de noviembre 09. Anunciado entre otras fechas el 8 de noviembre de 2016 según consta en el Acta número 23 de la misma fecha.



RODRIGO LARA RESTREPO  
Coordinador Ponente

TELESFORO PEDRAZA ORTEGA  
Presidente

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO  
Secretaria Comisión Primera Constitucional

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.*

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 147, 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro**, previas algunas consideraciones destinadas a revisar, ampliar y profundizar las que ya fueron realizadas en la Exposición de Motivos por los autores.

En este orden de ideas, sometemos a consideración de la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes el presente informe de ponencia, que está compuesto por ocho (8) apartes, de la siguiente manera:

#### I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 138 de 2016, es de origen congresional, de autoría de los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa Jiménez, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Nadya Georgette Blel Scaff, Yamina del Carmen Pestana Rojas, Javier Mauricio Delgado Martínez, y los honorables Representantes Álvaro López Gil, Dídier Burgos Ramírez,

Rafael Eduardo Paláu Salazar y Cristóbal Rodríguez Hernández.

Fue radicado en la Secretaría General de Cámara el día 6 de septiembre de 2016<sup>1</sup>, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 717 de 2016. Posteriormente el 3 de octubre de esta anualidad fueron designados como ponentes en la Comisión Séptima, el Honorable Representante Rafael Eduardo Paláu Salazar y como coordinador ponente el Honorable Representante Álvaro López Gil.

El pasado 26 de octubre del presente año, dentro del recinto de la Comisión Séptima de Cámara de Representantes, se discutió y votó de manera favorable, sin ninguna modificación dicho proyecto. Fueron designados como ponentes para segundo debate, el Honorable Representante Rafael Eduardo Paláu Salazar y como coordinador ponente el Honorable Representante Álvaro López Gil.

## II. COMPETENCIA

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Asimismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa parlamentaria.

## III. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Este proyecto de ley pretende que los menores de edad puedan ahorrar en el Fondo Nacional de Ahorro, y así podrán contar con privilegios financieros, con lo que se pretende promover la cultura y el hábito del ahorro, la educación e inclusión financiera a temprana edad. Adicionalmente, este proyecto de ley tiene como objetivo establecer un mecanismo que le permita al Fondo Nacional de Ahorro mejorar el servicio a sus afiliados, para seguirles ofreciendo más soluciones de vivienda y de esta forma contribuir al desarrollo del artículo 51 de la Constitución, que consagra el derecho de los colombianos a tener una vivienda digna, lo cual se ejecuta con el aumento de más ahorradores.

## IV. PRESENTACIÓN DEL ARTICULADO

El Proyecto de Ley está compuesto por seis (6) artículos, incluyendo la vigencia. En el artículo primero, permite la afiliación de menores de edad al Fondo Nacional del Ahorro; en el artículo segundo, se le adiciona al Fondo Nacional del Ahorro la función de administrar cuentas de ahorro a menores de edad; el tercer y cuarto artículo, contemplan una protección para esta cuenta, que va de la obligación de generar rentabilidad y blindarla para que no sean objeto de embargos; el artículo quinto, reseña una mejora en el servicio en general que presta el FNA, eliminado el reparto notarial, permitiendo que esta Entidad que está al servicio de la comunidad, pueda entrar a competir en iguales condiciones con las demás entidades financieras del sector privado que cumplen funciones similares; por último, el artículo sexto, establece vigencias y derogatorias.

## V. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia consagra los derechos fundamentales de los niños, entre los que se destaca el derecho a la educación, siendo obligación del Estado asistir al menor para garantizar su desarrollo armónico e integral. En este orden de ideas, siendo el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) una entidad de carácter estatal cuyo objeto está directamente relacionado con la vivienda y la educación, puede constituirse en un instrumento a través del cual se concrete esta protección a los menores, educándolos para el ahorro.

Para que el Fondo Nacional del Ahorro pueda desarrollar su objeto como actor en la solución del problema de vivienda, establecido en el artículo 2º de la Ley 432 de 1998, el cual es un derecho fundamental consagrado en el artículo 51 de la CN que establece:

*“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.*

Y basados en el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13, en su párrafo segundo que manifiesta:

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

Por lo anterior, y tomando como fundamento los artículos 13 y 51 de la Constitución Nacional se debe eliminar la barrera existente en colocar el reparto notarial a las escrituras de hipoteca de vivienda que se emiten a través del FNA, toda vez que: a) Se vulnera la igualdad que debe existir entre las entidades financieras que emiten escrituras de hipotecas de vivienda y las cuales no tienen que someterse a reparto notarial y las emitidas por el FNA que si lo requieren; b) Está demostrado que algunos notarios no manifiestan su aceptación a la notificación de reparto, en los términos de la Resolución 7769 de 2016 de la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que le genera a los usuarios del FNA un retroceso en su trámite hipotecario y de escrituración.

## VI. CONSIDERACIONES

Tal como se establece en la exposición de motivos del proyecto de ley, del que nos permitimos rendir ponencia para segundo debate, está enfocado en dos líneas, una llamada “joven ahorrador” y otra que busca “Mejorar el servicio en general que presta el FNA”.

Dadas las funciones legales que el Fondo Nacional del Ahorro tiene, no ha sido posible que esta entidad estatal, preste sus servicios a los menores de edad en cuanto a cuentas de ahorros para vivienda y educación como parte fundamental del objeto la entidad. Debido a esto se hace necesario reformar la Ley 432 de 1998.

Con este proyecto de ley, el Estado está apostándole a una cultura que permitirá a los menores desarrollar un hábito de control del dinero, evitando que estos utilicen la totalidad de sus ingresos únicamente a satisfacer sus necesidades básicas, sin pensar en ahorrar una parte para proyectarlo a futuro, ya sea para su educación superior o para vivienda.

Además, con la afiliación de los menores, se podría ampliar el margen de captación de recursos, los cuales

<sup>1</sup> Cámara de Representantes, Proyecto de ley. Disponible en internet: [http://www.camara.gov.co/portal2011/index.php/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com\\_proyectosdeley&view=ver\\_proyectodeley&idpry=2210](http://www.camara.gov.co/portal2011/index.php/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com_proyectosdeley&view=ver_proyectodeley&idpry=2210). [Fecha de acceso: 28 de septiembre de 2016].

podrían ser invertidos en otorgamientos de soluciones de vivienda y educación a las personas que no pueden acceder al mercado financiero privado.

La otra línea va encaminada a “Mejorar el servicio en general que presta el Fondo Nacional del Ahorro”, consiste en eliminar el reparto notarial. Con la eliminación del reparto notarial, se reducirá el tiempo de gestión y habrá eficacia en el trámite, lo cual constituye un beneficio para el Consumidor Financiero, pues por un lado podrá escoger la notaría de su preferencia al

momento de perfeccionar sus actos, y por el otro, al haber agilidad y rapidez en el trámite de escrituración, el desembolso del crédito solicitado por el usuario se desarrollará con celeridad. No obstante, los notarios no se ven afectados pues la mayoría de los actos que se tramitan en el fondo están exentos de derechos notariales.

Con esta medida, no solo se mejorará el servicio que presta la entidad, sino que además, el FNA estaría en condiciones de competencia igualitaria dentro del mercado financiero.

**I. Modificaciones propuestas al texto propuesto para primer debate**

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2016 CÁMARA</b> <i>por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al fondo nacional de ahorro”</i></p>	<p><b>MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>	<p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p>
<p>Artículo 5°. <i>Mejora de servicio.</i> Para preservar el principio de igualdad y libre competencia con las empresas privadas que desempeñan una labor financiera de vivienda, el Fondo Nacional de Ahorro en desarrollo de su objeto como actor en la solución del problema de vivienda establecido en el artículo 2° de la Ley 432 de 1998, no estará sujeto al igual que aquellas al trámite del reparto notarial.</p>	<p><b>Artículo 5°. Eliminación de reparto notarial.</b> Las escrituras en que intervenga el Fondo Nacional del Ahorro en desarrollo de su objeto como actor en la solución del problema de vivienda (artículo 2° Ley 432 de 1998), no estarán sujetas al trámite del reparto notarial, tal como aplica a las empresas privadas dedicadas a la misma labor.</p>	<p>Para preservar el principio de igualdad y libre competencia con las empresas privadas que desempeñan una labor financiera de vivienda, se propone en este proyecto de ley que se elimine el trámite de reparto por las consideraciones antes establecidas.</p>

**VIII. PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, nos permitimos rendir informe de Ponencia favorable para Segundo Debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro, y solicitamos a los honorables Representantes proceder a su discusión y aprobación.

De los honorables Representantes,



ALVARO LÓPEZ GIL  
Partido Conservador  
Coordinador Ponente

RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR  
Partido de la U.  
Ponente

**IX. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.*

**Artículo 1°. Afiliación de menores de edad.** Los menores de edad podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro previa solicitud del representante legal, a través de las cuentas de ahorro voluntario.

**Artículo 2°. Adicionar el literal m) del artículo 3° de la Ley 432 de 1998 funciones.**

**m) Administrar cuentas de ahorro voluntario para menores de edad,** con consentimiento previo del representante legal del menor, en los términos y condiciones que serán determinados por la Junta Directiva de la Entidad de conformidad con lo establecido por la Superintendencia Financiera.

**Artículo 3°. Rentabilidad de los recursos.** El Fondo Nacional de Ahorro debe garantizar a los menores de edad afiliados a través de ahorro voluntario, una rentabilidad mínima que será determinada por la Junta Directiva de la Entidad.

**Artículo 4°. Inembargabilidad.** Los recursos depositados en las cuentas individuales de ahorro voluntario para menores de edad, gozan de especial protección y son inembargables.

**Artículo 5°. Eliminación de reparto notarial.** Las escrituras en que intervenga el Fondo Nacional del Ahorro en desarrollo de su objeto como actor en la solución del problema de vivienda (artículo 2° Ley 432 de 1998), no estarán sujetas al trámite del reparto notarial, tal como aplica a las empresas privadas dedicadas a la misma labor.

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

De los honorables Representantes,



ALVARO LÓPEZ GIL  
Partido Conservador  
Coordinador Ponente

RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR  
Partido de la U.  
Ponente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.*

**(Aprobado en la sesión del 26 de octubre de 2016 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, Acta número 13)**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Afiliación de menores de edad.** Los menores de edad podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro previa solicitud del representante legal, a través de las cuentas de ahorro voluntario.

**Artículo 2°. Adicionar el literal m) del artículo 3° de la Ley 432 de 1998 funciones.**

**m)** Administrar cuentas de ahorro voluntario para menores de edad, con consentimiento previo del representante legal del menor, en los términos y condiciones que serán determinados por la Junta Directiva de la Entidad de conformidad con lo establecido por la Superintendencia Financiera.

**Artículo 3°. Rentabilidad de los recursos.** El Fondo Nacional de Ahorro debe garantizar a los menores de edad afiliados a través de ahorro voluntario, una rentabilidad mínima que será determinada por la Junta Directiva de la Entidad.

**Artículo 4°. Inembargabilidad.** Los recursos depositados en las cuentas individuales de ahorro voluntario para menores de edad, gozan de especial protección y son inembargables.

**Artículo 5°. Mejora de servicio.** Para preservar el principio de igualdad y libre competencia con las empresas privadas que desempeñan una labor financiadora de vivienda, el Fondo Nacional de Ahorro en desarrollo de su objeto como actor en la solución del problema de vivienda establecido en el artículo 2° de la Ley 432 de 1998, no estará sujeto al igual que aquellas al trámite del reparto notarial.

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

De los honorables Representantes,



ALVARO LÓPEZ GIL  
Partido Conservador  
Coordinador Ponente

RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR  
Partido de la U.  
Ponente

**SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.*

El Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara fue radicado en la Comisión el día 15 de septiembre

de 2016. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como Ponentes para primer debate del Proyecto de Ley en mención a los honorables Representantes Álvaro López Gil, como Coordinador Ponente, como Ponente a Rafael Paláu Salazar:

El Proyecto en mención fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 717 de 2016, la ponencia para primer debate de Cámara, en la *Gaceta del Congreso* número 882 de 2016. El Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara fue anunciado en la sesión del día 25 de octubre de 2016 según Acta número 12.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 26 de octubre de 2016, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro. Autores: honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Antonio Correa Jiménez, Carlos E. Soto Jaramillo, y otras firmas, y los honorables Representantes Álvaro López Gil, Rafael E. Paláu Salazar y otras firmas.

La Presidencia somete a consideración y aprobación la proposición con que termina el informe de ponencia, siendo aprobado por unanimidad por los honorables Representantes.

Igualmente se somete a consideración y aprobación el articulado en bloque del Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro, que consta de seis (6) artículos y es aprobado por los honorables Representantes.

La honorable Representante Ana Cristina Paz Cardona presentó proposición de un artículo nuevo. “El Fondo Nacional del Ahorro establecerá mecanismos para ahorro diario o cotidiano a través de cualquier medio idóneo para esta finalidad. Para ello podrá realizar convenios de recaudo con medios o electrónicos”.

La Comisión aprobó que se deje constancia de la presentación de la proposición, para ser debatida en la sesión plenaria de la Cámara.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa la cual fue aprobada por unanimidad, quedando de la siguiente manera “por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro”.

Igualmente el Presidente pregunta a los honorable Representantes si quieren que este Proyecto de Ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente, siendo designados como Ponentes para segundo debate los honorables Representantes Álvaro López Gil (Coordinador Ponente), Rafael Paláu Salazar, como Ponentes.

La Secretaría deja constancia que este Proyecto de ley fue votado por las mayorías que establece ley. La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara,

*por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro, como consta en el Acta número 13 del 26 de octubre de 2016, de las Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de la Legislatura 2016-2017.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 1041 - Miércoles, 23 de noviembre de 2016

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

	Págs.
Proyecto de ley número 198 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crea el servicio privado de transporte y su intermediación a través de plataformas tecnológicas.....	1
Proyecto de ley número 199 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen condiciones de normalización y se crea un esquema de crédito basado en los ingresos para los créditos educativos otorgados por el Icetex .....	6

**INFORMES DE CONCILIACIÓN**

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, 267 de 2016 Cámara, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones .....	11
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Primera al Proyecto de ley orgánica número 110 de 2016 Cámara, por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	13
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 138 de 2016 Cámara, por medio de la cual se le asigna una función adicional y se crea un mecanismo de mejora del servicio al Fondo Nacional de Ahorro.....	26