



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1099

Bogotá, D. C., viernes, 7 de diciembre de 2018

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 287 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre Racionalización de trámites, se ordena la implementación de la Interoperabilidad y la Carpeta Ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

#### Objeto, sujetos obligados y definiciones

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto facilitar, agilizar y efectivizar el acceso y ejercicio de los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad, a través de racionalizar los trámites; fijar los criterios y lineamientos que deben tener estos; obligar a que los trámites sean en línea y que las estampillas sean electrónicas; ordenar la gratuidad en los registros y certificados públicos; facultar al Presidente de la República para que establezca expresamente los trámites que son susceptibles a la aplicación del silencio administrativo positivo y para que derogue algunos trámites; ordenar la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana; entre otros, en toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y en las entidades que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.

Artículo 2°. *Sujetos obligados.* La presente ley aplica a toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, así como a los particulares que cumplan

funciones públicas y funciones administrativas, incluyendo las notarías y las cámaras de comercio.

Artículo 3°. *Definiciones.*

- **AUTOMATIZACIÓN:** Es el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, para apoyar y optimizar los procesos que soportan los trámites.
- **CARPETA CIUDADANA:** Es una carpeta digital que permite el almacenamiento y conservación electrónica de mensajes de datos en la nube para los ciudadanos o personas jurídicas, en donde estas pueden recibir, custodiar y compartir, de manera segura y confiable, la información generada en su relación con el Estado a nivel de trámites y servicios.
- **EFICIENCIA:** Es el deber que tiene la administración pública de racionalizar la relación costo-beneficio, maximizando el rendimiento o los resultados, con costos menores, para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público.
- **ESTAMPILLA ELECTRÓNICA:** Es un documento que se emite, paga y anula de forma electrónica, y es como extremo impositivo un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo, las cuales también sirven como medio de comprobación, pues es el documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos.

- **FORMULARIO ÚNICO:** Es el documento de contenido simple para que cada entidad u organismo lo aplique a la hora de ofrecer trámites que se puedan compilar, unificar, agrupar o estandarizar, con el fin de lograr mayor claridad, eficiencia y agilidad para los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, a la hora de realizarlos.
- **INTEROPERABILIDAD:** Es la habilidad de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, y de los procesos de negocio que estas apoyan, de intercambiar datos y permitir que se compartan la información y el conocimiento.
- **RACIONALIZACIÓN:** Es el proceso jurídico, administrativo y tecnológico que permite reducir los trámites, con el menor esfuerzo y costo para el usuario, a través de estrategias efectivas de simplificación, estandarización, eliminación, automatización, adecuación normativa, interoperabilidad de información pública y procedimientos administrativos orientados a facilitar la acción del ciudadano frente al Estado, y la eliminación de regulaciones innecesarias y de obstáculos administrativos a los empresarios e inversionistas, apuntando a mejorar la competitividad del país.
- **REGISTROS PÚBLICOS:** Son aquellos que tienen como finalidad el ingreso oficial a una base de datos del Estado o la generación de un comprobante, los cuales son de acceso público para las entidades estatales y para aquellas que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.
- **REPORTES:** Es la información recurrente o periódica que el Gobierno Nacional le exige a los entes territoriales.
- **REQUISITOS:** Son los documentos, pasos o condiciones necesarios para la ejecución del trámite.
- **SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DE TRÁMITES (SUIT):** Es un sistema electrónico de administración de información de trámites y servicios de la Administración Pública que opera a través del Portal del Estado colombiano, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública por mandato legal, en alianza estratégica con el Ministerio de Comunicaciones - Programa Gobierno en Línea.
- **TRÁMITES:** Conjunto de requisitos, pasos o acciones reguladas por el Estado, que deben efectuar los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas y funciones públicas, para acceder a un derecho, ejercer

una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley.

- **VENTANILLA ÚNICA DE REGISTRO INMOBILIARIO (VUR):** Es la plataforma para acercar el proceso de registro inmobiliario a la ciudadanía facilitando su relación con las entidades vinculadas, simplificando los trámites asociados al proceso y prestando un servicio de alta calidad.

## CAPÍTULO II

### Racionalización, Revisión de Trámites y Formularios Únicos

Artículo 4°. *Eliminación de Trámites.* Los sujetos obligados establecidos en el artículo segundo de la presente ley deben eliminar de inmediato los trámites que no cumplan con los lineamientos y criterios fijados por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 5°. *Automatización de los Trámites.* El Departamento Administrativo de la Función Pública debe determinar los plazos y condiciones que tienen los sujetos obligados de esta ley, para automatizar los trámites existentes con el fin de hacerlos más rápidos, simples y eficientes.

Los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deben ser automatizados inmediatamente, conforme a los lineamientos y criterios establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Parágrafo. Los sujetos obligados en la presente ley no pueden incrementar las tarifas o establecer cobros adicionales a los trámites en razón a su automatización.

Artículo 6°. *Trámites en Línea.* Para el año 2028, Colombia debe tener todos sus trámites en línea.

Artículo 7°. *Revisión de trámites.* El Departamento Administrativo de la Función Pública, cada año, debe realizar una revisión de los trámites existentes y emitir un informe público señalando los trámites que deben ser eliminados por los sujetos obligados.

Parágrafo Transitorio. El Departamento Administrativo de la Función Pública debe hacer la primera revisión y emitir el informe público señalado en este artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley.

Artículo 8°. *Formularios Únicos para Trámites.* El Departamento Administrativo de la Función Pública debe crear los formularios únicos para los trámites que sean susceptibles de compilación, unificación, agrupación o estandarización. Los formularios únicos se dividirán por sector económico, temas o tipo de trámite, y serán de obligatoria aplicación.

Parágrafo. La creación de los formularios únicos debe hacerse hasta en doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 9°. *Compilación de trámites por sector.* El Departamento Administrativo de la Función Pública debe establecer en qué sectores pueden compilarse, en un formulario único, una ventanilla única o un radicado único, los trámites que se realicen con el fin de obtener un mismo resultado.

Los sectores donde se puede establecer la compilación de trámites, son, además de los que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública, los siguientes:

- Sector Cultural.
- Sector Deportivo.
- Sector Educativo.
- Sector Empresarial.
- Sector Financiero y Bursátil.
- Sector Salud.

Parágrafo. En todo caso los sujetos obligados deben crear ventanillas únicas para la recepción de trámites.

### CAPÍTULO III

#### De la Interoperabilidad

Artículo 10. *Interoperabilidad.* Con el fin de hacer más ágil, simple y eficiente el Estado, mejorar la toma de decisiones basadas en información completa y combatir la corrupción, todos los sujetos obligados estipulados en el artículo segundo de la presente ley deben conectar entre sí todas sus plataformas y softwares existentes dentro del mismo ente territorial, y estos a su vez con la nación por medio de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, para intercambiar datos y permitir que se comparta la información.

Parágrafo 1°. La adopción de la interoperabilidad se debe realizar de acuerdo con la categoría del ente territorial, en los siguientes plazos:

- **Nación:** Doce (12) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Distritos y Categoría Especial:** Veinticuatro (24) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Primera Categoría:** Treinta (30) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Segunda Categoría:** Treinta y seis (36) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Interoperabilidad entre la Nación y sus entes territoriales:** Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la vigencia de esta ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, debe crear lineamientos para el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, además realizar el acompañamiento especialmente a los entes

territoriales de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría para el cumplimiento de lo aquí señalado.

### CAPÍTULO IV

#### Estampillas Electrónicas

Artículo 11. *Desmaterialización y automatización de estampillas.* Las estampillas deben emitirse, pagarse, adherirse o anularse a través de medios electrónicos.

Parágrafo 1°. La adopción de las estampillas electrónicas se debe realizar de acuerdo con la categoría del ente territorial, en los siguientes plazos:

- **Distritos y Categoría Especial:** Veinticuatro (24) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Primera Categoría:** Treinta (30) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Segunda Categoría:** Treinta y seis (36) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Cuarta, Quinta y Sexta Categoría:** Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la vigencia de esta ley.

Parágrafo. Los Distritos, Departamentos y Municipios para cumplir con esta obligación, pueden usar, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas.

Artículo 12. *Número máximo de estampillas y ventanilla única.* Las entidades territoriales pueden exigir un máximo de 2 estampillas para un mismo trámite.

Si un trámite requiere de la expedición de estampillas emitidas por distintos entes territoriales, dichos entes deben permitir la emisión, pago y anulación de la estampilla a través de una ventanilla única (presencial o virtual), que facilite la interacción del ciudadano con una sola oficina.

### CAPÍTULO V

#### De la Gratuidad y Consulta de Registros Públicos

Artículo 13. *Acceso gratuito a registros públicos.* Modifíquese el artículo 15 del Decreto Ley 019 de 2012, el cual quedará así:

Las entidades encargadas de llevar registros públicos deben habilitar la consulta de forma gratuita y en línea para todas las entidades de la Administración Pública Nacional y Territorial, así como para las entidades privadas que cumplan funciones públicas o funciones administrativas, o aquellas que presten servicios públicos.

La consulta de registros públicos por parte de las entidades que requieren la información para la gestión de un trámite, exime a los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, a usuarios o grupo de interés de aportar el certificado o documento físico, y sirve de prueba bajo la anotación del funcionario que efectúe la consulta.

Artículo 14. *Consultas de notarías a la ventanilla única de registro inmobiliario (VUR)*. Las notarías deben consultar la información disponible en la Ventanilla Única de Registro o la que haga sus veces. La lectura de dicha información exime al ciudadano, personas naturales y/o jurídicas, a usuarios o grupo de interés de aportar el certificado y/o documento físico.

Artículo 15. *Desmaterialización y gratuidad de certificados*. Las entidades de la Administración Pública Nacional y Territorial, así como las entidades privadas que cumplan funciones públicas y funciones administrativas, o aquellas que presten servicios públicos, que en ejercicio de sus funciones emitan certificados respecto a cualquier actuación o situación de un particular en relación con la entidad, deben disponer de dicha información como un registro público y habilitar su consulta gratuita en línea.

Artículo 16. *Consultas de acceso a información pública*. Los trámites que hayan sido establecidos o reglamentados con anterioridad a la expedición de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre los cuales se tenga alguna tarifa asociada y cumplan con las características de *consulta de acceso a información pública*, deben ser gratuitos de inmediato.

Artículo 17. *Gratuidad a los particulares sobre consultas a la ventanilla única de registro inmobiliario (VUR)*. Las notarías no pueden trasladar a los particulares costos asociados a la consulta y uso de la Ventanilla Única de Registro Inmobiliario o la que haga sus veces.

#### CAPÍTULO VI

##### De la Implementación de la Carpeta Ciudadana

Artículo 18. *Carpeta ciudadana*. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe implementar la Carpeta Ciudadana, en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la vigencia de esta ley.

Artículo 19. *Seguridad cibernética y habeas data*. La Carpeta Ciudadana debe cumplir con todos los requisitos de seguridad cibernética existentes, y además debe respetar lo señalado en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 (Ley de Hábeas Data), en la Ley 1712 de 2014 y en el Decreto 103 de 2015.

#### CAPÍTULO VII

##### De la Oficina de la Relación con el Ciudadano

Artículo 20. *Oficina de la relación con el ciudadano*. En la Nación, en los Departamentos, Distritos y Municipios con población superior a 250.000 habitantes, debe existir una dependencia o entidad única de relación con el ciudadano que tendrá como objetivo materializar el cumplimiento de esta ley y todas aquellas normas relacionadas con trámites, servicios, acceso a la información

y transparencia, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3°, 6° y 75 de la Ley 617 del 2000. El servidor público que dirija dicha dependencia o entidad debe ser del nivel directivo.

Parágrafo. La Nación y los entes territoriales que cumplan con las condiciones fijadas en el presente artículo, tendrán plazo de doce (12) meses para la creación de la Oficina de la Relación con el Ciudadano, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

#### CAPÍTULO VIII

##### Facultades al Presidente de la República

Artículo 21. *Derogatoria de Trámites*. Facúltese al Presidente de la República para que dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley, expida un Decreto con Fuerza de Ley para derogar todos los trámites legales repetitivos, confusos, desactualizados e innecesarios de acuerdo a la revisión que haya hecho el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 22. *Silencio administrativo positivo*. Con el fin de facilitar los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad, facúltese al Presidente de la República para que dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en vigencia de esta ley, expida un Decreto con Fuerza de Ley en el cual se establezcan expresamente los trámites que son susceptibles a la aplicación del silencio administrativo positivo, así como los respectivos términos.

#### CAPÍTULO IX

##### Disposiciones Generales

Artículo 23. *Creación de trámites*. Cuando a través de un proyecto de ley se pretenda crear, actualizar o regular un trámite, el Departamento Administrativo de la Función Pública debe emitir un concepto respecto de su conveniencia.

Artículo 24. *Colaboración de los Puntos Vive Digital*. Es obligación de los Puntos Vive Digital de todo el país, ayudar a los ciudadanos que se acerquen para realizar trámites en línea.

Artículo 25. *Fortalecimiento del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT)*. El Departamento Administrativo de la Función Pública debe actualizar permanentemente el Sistema Único de Información de Trámites, para que las entidades obligadas registren información sobre los procedimientos internos asociados a la gestión de trámites e información pública disponible. Este sistema debe permitir cuantificar costos administrativos asociados y ahorros a los usuarios por efectos de la racionalización de trámites.

Artículo 26. *Reportes de información*. El Departamento Administrativo de la Función Pública debe establecer los lineamientos técnicos para la racionalización de los reportes que la Nación les exige a los entes territoriales.

El Departamento Administrativo de la Función Pública debe emitir un concepto previo de obligatorio cumplimiento a los nuevos reportes que la Nación le pretenda exigir a los entes territoriales.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Departamento Administrativo de la Función Pública debe hacer un inventario de todos los reportes que la Nación les exige a los entes territoriales, y debe definir qué reportes se deben racionalizar.

Artículo 27. *Términos para resolver trámites.* El término para resolver de fondo un trámite debe ser de máximo quince (15) días.

Parágrafo. Cuando un trámite por su complejidad requiera un término mayor al aquí establecido, debe definirse a través de acto administrativo motivado con previo concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En todo caso el término máximo en estos casos especiales no podrá exceder de seis (6) meses.

Artículo 28. *Solicitudes de trámites incompletas.* Si a una solicitud de trámite o servicio que inicie una persona natural o jurídica le falta algún documento obligatorio para completar su tramitación, la entidad debe notificar a la persona en un término máximo de cinco (5) días después de radicada la solicitud. Después de ello, la entidad no podrá notificar que faltó un nuevo documento a la solicitud inicial, y si lo hiciera constituirá falta gravísima.

Artículo 29. *Incentivos para el ciudadano.* Los ciudadanos que realicen los trámites en línea pueden recibir un incentivo o valor agregado, que debe ser fijado a través de un acto administrativo previamente establecido por la Nación, el Departamento, el Distrito o el Municipio respectivo.

Artículo 30. *Incentivos para las entidades.* El Departamento Administrativo de la Función Pública debe establecer un programa de incentivos para las entidades de la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial con mejor rendimiento en la aplicación de la presente ley.

Artículo 31. *Responsabilidad y reporte.* El Departamento Administrativo de la Función Pública debe reportar cada seis (6) meses a la Procuraduría General de la Nación, un informe en el que se relacionen las entidades que incumplan las disposiciones relacionadas con la política pública de Racionalización de Trámites y lo estipulado en esta ley.

Todos los aspectos relacionados con el contenido, estructura y presentación del informe, deben ser reglamentados por el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de un acto administrativo.

Artículo 32. El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por el Departamento

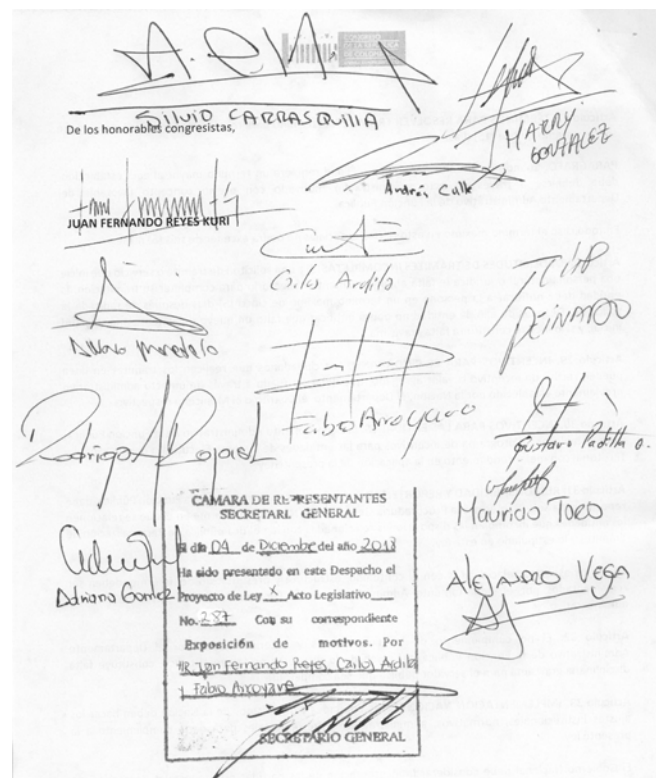
Administrativo de la Función Pública, así como de lo dispuesto en la presente ley, constituye falta disciplinaria gravísima para el servidor público que sea competente.

Artículo 33. *Implementación nacional.* Las entidades y organismos de la Nación deben hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y presupuestales para darle cumplimiento a la presente ley.

El Gobierno Nacional debe considerar la incorporación de las partidas presupuestales necesarias, de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo para ejecutar la presente ley.

Artículo 34. *Implementación territorial.* Los entes territoriales, deben hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y presupuestales para darle cumplimiento a la presente ley.

Artículo 35. *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



PROYECTO DE LEY 287 DE 2018 CÁMARA  
por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre Racionalización de trámites, se ordena la implementación de la Interoperabilidad y la Carpeta Ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Si pudiéramos encontrar un proyecto que al mismo tiempo impulsara la competitividad,

la confianza ciudadana en el Estado y la inclusión social, sería una grandísima fortuna. Si pudiéramos lograr que el gobierno hiciera más con menos, sería una mina de oro. ¿Y si todo eso se pudiera lograr con una sola reforma? Imposible. ¿O no?” (BID, 2018)

**1. OBJETIVO**

Este proyecto de ley tiene como objetivo facilitar, agilizar y efectivizar el acceso y ejercicio de los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad, a través de racionalizar los trámites; fijar los criterios y lineamientos que deben tener estos; obligar a que los trámites sean en línea y que las estampillas sean electrónicas; ordenar la gratuidad en los registros y certificados públicos; facultar al Presidente de la República para que establezca expresamente los trámites que son susceptibles a la aplicación del silencio administrativo positivo y para que derogue algunos trámites; ordenar la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana; entre otros, en toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, y en las entidades que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.

**2. PROBLEMA QUE PRETENDE RESOLVER**

El proyecto de ley pretende resolver la excesiva cantidad de trámites y la complejidad innecesaria de los mismos, que viola derechos a los ciudadanos, propicia la corrupción, disminuye la competitividad y hace el Estado ineficiente.

**3. CÓMO PRETENDE RESOLVER EL PROBLEMA**

El proyecto de ley pretende resolver el problema mediante:

- a) Carpeta Ciudadana Digital.
- b) Estampilla Electrónica.
- c) Falta gravísima por incumplimiento de los Servidores Públicos.
- d) Formularios Únicos.
- e) Gratuidad y Consulta de Registros Públicos.
- f) Interoperabilidad.
- g) Oficina de Relación con el Ciudadano.
- h) Racionalización de trámites.
- i) Silencio Administrativo Positivo.
- j) Trámites en línea.
- k)

**4. CONSIDERACIONES GENERALES**

Un trámite es “el conjunto de pasos o la serie de acciones regulados por el Estado y llevados a cabo por los usuarios para obtener un determinado producto, garantizar la prestación adecuada de un servicio, el reconocimiento de un derecho, la regulación de una actividad de especial interés para la sociedad, o la debida ejecución y control de acciones propias de la función pública, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos”<sup>1</sup>.

Además, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018), existen **cuatro tipos de trámites** (ver Tabla 1):

**Tabla 1. Tipos de trámites**

Clasificación	Definición	Ejemplos
<b>Trámites de registro, certificaciones y constancias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalidad</li> <li>• Ingreso oficial base de datos del Estado.</li> <li>• Generación de un comprobante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registros                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- De nacimiento y defunción</li> <li>- De propiedades inmuebles</li> <li>- De automóviles y empresas</li> </ul> </li> <li>• Certificados de antecedentes                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penales</li> <li>- De escolaridad</li> <li>- De matrimonio</li> </ul> </li> </ul>
<b>Trámites para cumplir obligaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociados a Deberes de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los ciudadanos</li> <li>- Empresas</li> </ul> </li> <li>• Determinados por ley</li> <li>• Generan consecuencias negativas (como multas) en caso de incumplimiento</li> <li>• Fundamentales:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para cumplir obligaciones</li> <li>- Para que se pueda comprobar que se hayan cumplido.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de la declaración tributaria.</li> <li>• El aporte obligatorio al sistema de seguridad social.</li> </ul>
<b>Trámites para acceder a servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su resultado es la provisión de un beneficio por parte de una institución pública para el ciudadano o las empresas.</li> <li>• Solicitudes de información que hacen los ciudadanos o empresas al Gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La inscripción en un programa de transferencias condicionadas.</li> <li>• La solicitud de una cita médica en un hospital público.</li> </ul>

<sup>1</sup> Cámara de Comercio de Bogotá (2017). Disponible en: <https://www.ccb.org.co/Preguntas-frecuentes/Tramites-registrales/Que-es-un-tramite>

Clasificación	Definición	Ejemplos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son importantes, pues le permiten al gobierno saber a quién dirige los beneficios que ofrece, y asegurarse de que solamente le llegue a la población elegible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La solicitud de un subsidio para la producción agrícola.</li> </ul>
<b>Trámites para obtener permisos</b>	Su resultado es la autorización para realizar cierta actividad, sin que esta requiera el involucramiento directo de una institución pública (como sí se requiere en el caso de los servicios).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud de la licencia de conducir.</li> <li>• Permiso para talar árboles o para abrir un negocio.</li> </ul>

Fuente. UTL Reyes Kuri a partir del BID (2018). El fin del Trámite Eterno.

**Los trámites son importantes en un Estado,** pero se tiende a creer que no son una prioridad y que no influyen en el día a día de los ciudadanos. Los trámites influyen en una sociedad, a tal punto que, en los países más desarrollados, este tema está como prioridad en su agenda pública y han logrado contribuir a tener un Estado mucho más ágil y eficiente.

**En Colombia existe un sinnúmero de trámites,** los cuales varían a nivel nacional, departamental y municipal. Los ciudadanos quizás no saben que un trámite puede llegar a tener unos costos de transacción muy altos, los cuales los podemos medir en dinero gastado por la persona para realizar el trámite<sup>2</sup> y, a su vez, en el tiempo empleado para llevarlo a feliz término, que se pueden medir en los minutos y horas que se demora una persona realizándolo, así como las veces que debe acudir a la misma entidad u otras entidades para culminarlo (BID, 2018).

A lo largo de la historia, se han creado un sinfín de trámites, los cuales buscan que el ciudadano pueda obtener, por lo general, el reconocimiento de un derecho. **Pero con la excesiva tramitología, se ha dado el efecto contrario.** En este sentido, es importante entender que se trata de reducirlos a sus proporciones necesarias, logrando generar un menor costo de transacción para el ciudadano e incluso para la eficiencia de la Nación.

Por ello, **vale preguntarse si en verdad, actualmente, el Estado colombiano está facilitando el ejercicio de los derechos de los ciudadanos por medio de los trámites.**

## 5. CONTEXTO

En Colombia hay exceso de trámites, según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en Colombia tenemos registrados en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), 1.986 trámites. Pero debemos tener en cuenta que algunos se repiten en todas las 264 entidades nacionales y en las 6.040 entidades territoriales<sup>3</sup>, lo que nos deja una cifra de cerca

de **54.000 trámites** en total, que cada entidad puede hacer de diferente manera ya que no existe estandarización, compilación ni agrupación.

**En Colombia hay ausencia de tecnología para los trámites.** A pesar de los avances en la tecnología para realizar los trámites por canales digitales, el acceso a los trámites, información y realización es limitado, además muy pocos trámites en su totalidad se hacen virtualmente en Colombia, solo **el 4% de los trámites**, según el BID (2018). Sin embargo, según nuestros cálculos sobre la información suministrada por el DAFP para el debate de control político en la Cámara de Representantes (septiembre, 2018), solo el **1.3%** de los trámites se pueden hacer completamente virtuales.

Asimismo, el latinobarómetro en el 2017, muestra que el 89% de los latinoamericanos realizan los trámites en ventanillas presenciales, un completo despropósito en un país donde, por ejemplo, más de 30 millones de personas tienen acceso a internet de banda ancha (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia- MinTIC, 2018)<sup>4</sup>.

**La Tramititis nos hace la vida engorrosa,** según el BID (2018), los trámites son muy complicados de realizar, especialmente porque no se tiene en cuenta la experiencia ciudadana; la complejidad regulatoria basada en muchos requisitos; la baja interinstitucionalidad, sin información sincronizada y baja o nula confianza de los ciudadanos con el Estado y del Estado con el ciudadano. De acuerdo a nuestros análisis de la información recogida en los derechos de petición enviados a 300 entidades, el 82% de dichas entidades no comparten información entre ellas, transfiriéndole la carga al ciudadano.

**Somos el tercer país de Latinoamérica que, en promedio, más nos demoramos realizando un trámite,** por ende, nos hace perder tiempo y productividad. Según el latinobarómetro (2017), Colombia está por encima del promedio regional (**5,4 horas**) para completar un trámite, es decir, un colombiano debe destinar en promedio **siete (7,4) horas** para realizarlo (ver Gráfico 1). Según el DAFP (2018), en promedio, un trámite se demora 20 días, lo cual es absurdo porque en 20

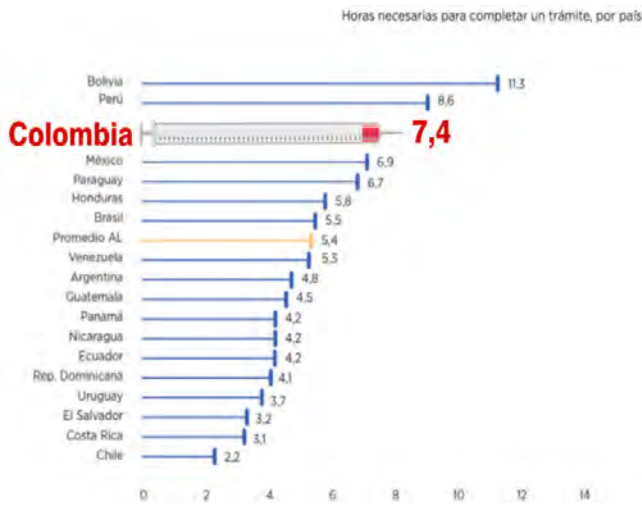
<sup>2</sup> El costo del trámite, tomar el bus, hacer fila, esperar en ventanilla, leer un aviso, llenar un formulario, mandar una carta o incluso aprender a utilizar una página web.

<sup>3</sup> Función Pública, Dirección de desarrollo internacional, corte al 6 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/entidades-del-estado-y-sus-principales-caracteristicas>

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-72963.html>

días se muere una persona o se daña un negocio. Además, nos siguen solicitando documentos innecesarios por parte de las autoridades, o peor aún documentos que reposan en la misma entidad, situación que va en contravía de los fines del Estado Social de Derecho.

### Gráfico 1. Horas para realizar el trámite



Fuente. BID (2018).

#### 5.1 ¿QUÉ SE HA HECHO EN TORNO A LOS TRÁMITES EN COLOMBIA?

En Colombia se ha venido legislando para racionalizar los trámites. En el año 2005, se promulgó la Ley 962 “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, la cual tiene por objeto: “facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública”.

**Esta norma no cumplió con el objetivo propuesto**, por tanto, fue necesario expedir el Decreto 019 de 2012 (Decreto Antitrámites) “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”. Con este se logró reducir trámites frecuentes para los ciudadanos con acciones como: eliminar el certificado de supervivencia, eliminar el certificado judicial, eliminar las autenticaciones para la realización de trámites o actuaciones administrativas, entre otros.

**Como no se logró alcanzar el objetivo**, el DAFP por medio de la Resolución 1099 del 13 de octubre de 2017, para reducir la carga de trámites, estableció los procedimientos para autorización de trámites y el seguimiento a la política de racionalización. Este acto administrativo dio plazo hasta el 31 de agosto de 2018 para actualizar los trámites en el SUIT. Sin embargo, el DAFP no cuenta con las herramientas suficientes para que se dé efectivo cumplimiento al objeto de dicha norma.

Con estos diversos esfuerzos se puede evidenciar un trabajo para lograr un Estado más ágil, simple y eficiente, **pero no se ha logrado**

**de forma efectiva facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante el Estado y los particulares que cumplen funciones administrativas y funciones públicas**, pues los trámites aún toman mucho tiempo, se siguen solicitando documentos innecesarios por parte de las autoridades, o siguen solicitando documentos que reposan en la misma entidad, situación que va en contravía de los fines del Estado Social de Derecho.

## 6. PROBLEMAS

A pesar de los esfuerzos, hoy seguimos enfrentando **dos grandes problemas**: Por un lado, **el exceso de trámites**, que se expresa en que hoy no tenemos claridad de cuántos de estos tiene el Estado colombiano en sus distintos niveles y en la duplicidad existente. Por el otro lado, hay una **complejidad innecesaria en este campo de los trámites**: cantidad de pasos inexplicables, petición de información al ciudadano que el Estado ya tiene, tiempos de respuesta prolongados y barreras de acceso.

En Colombia un número gigantesco de trámites con un alto índice de complejidad que han propiciado una enfermedad presente en nuestro día a día, que logramos identificar tras un ejercicio que **incluía el análisis** de estudios e información; el **envío** de cerca de 300 derechos de petición a distintas entidades del orden nacional, departamental y municipal; **sondeos** en nuestras redes sociales para saber qué piensan los ciudadanos y, **reuniones** con gremios para conocer qué le está afectando al sector empresarial. Así pues, la **TRAMITITIS** es una enfermedad silenciosa del Estado que, primero, viola derechos y por ende va en detrimento de nuestra Democracia<sup>5</sup>; segundo, propicia la corrupción y, tercero disminuye la competitividad. Todo esto, además, hace el Estado ineficiente.

### 6.1 LA TRAMITITIS VIOLA LOS DERECHOS A LOS CIUDADANOS

Durante el primer semestre del 2018, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), adelantó la Encuesta de Percepción Ciudadana de Trámites y Servicios en las entidades públicas. Dentro de uno de sus apartados, se les preguntó a los ciudadanos su apreciación sobre lo que es un trámite: solo el 0,2% de los encuestados asoció esa palabra “trámite” con el acceso a los derechos.

En Colombia, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, aproximadamente **cada 51 segundos**, un ciudadano interpone **una acción de tutela** por la presunta vulneración de un derecho fundamental, la mayoría relacionadas con trámites en salud

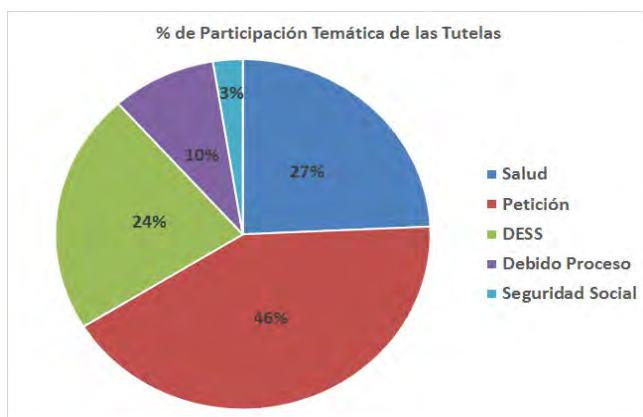
<sup>5</sup> Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política).



(derecho a salud) y derechos de petición (derecho a la información) (ver Gráfico 2). **Por tanto, un trámite sí afecta el acceso a los derechos, y la garantía de ellos.**

Y peor aún es que el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia (2017) del DNP, en promedio para Colombia, nos dice que el 31% de la población del país no hizo NADA, esta cifra es alarmante, ante una necesidad jurídica como resultado de la percepción negativa de las rutas institucionales disponibles para la resolución de su conflicto, ya que consideraban que era muy costoso solucionarlo y/o tomaba mucho tiempo o requería muchos trámites (DNP, 2017).

**Gráfico 2. Porcentaje de Participación Temática de las Tutelas**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Defensoría del Pueblo (2017).

En promedio, según el BID (2018), los colombianos nos demoramos **9.2 horas** para realizar un trámite de salud o educación (ver Gráfico 3).

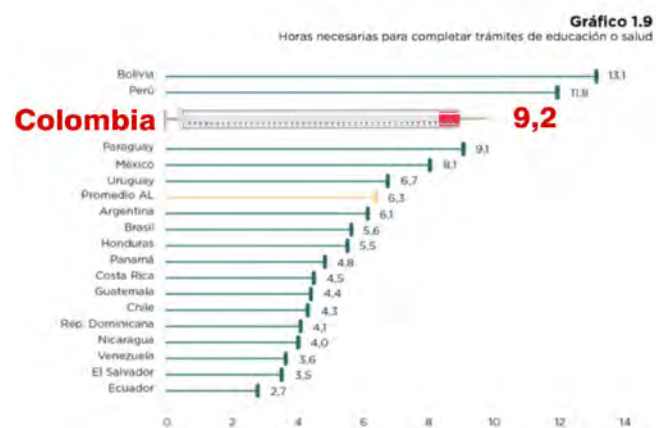
En el sector justicia encontramos otra violación y barrera para el acceso a los derechos, y es quizás el caso más paradigmático donde la **Tramititis**, sin duda, está suponiendo un obstáculo para los colombianos. En la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas que apoyó el DNP, sobresalen algunos datos elocuentes sobre la importancia de racionalizar los trámites en el Estado colombiano: **solo el 10% de las personas que tuvieron una “necesidad jurídica”, pudieron acceder positivamente al sistema judicial y se resolvió esa necesidad. A nivel urbano, el 55% de las personas que acudieron a la justicia no pudieron acceder y a nivel rural fue el 65% (Ver Gráfico 4). El 23,6% de los encuestados, manifestó que es mejor “no hacer nada” ante una necesidad jurídica, ante lo engorroso y lo demorado del sistema judicial (DNP, 2013).**

**En un país donde los ciudadanos encuentran barreras de acceso a la justicia, no hace falta nada más para tener claro que sus derechos no se están garantizando.** Esto es una clara muestra de que no solo están vulnerando nuestros derechos, sino que nos están **poniendo un trámite más ante la justicia** para garantizarlo, lo cual es

**ineficiencia del Estado**, porque no es lógico que los colombianos tengamos que acudir ante un juez para gozar del ejercicio de los derechos, cuando la administración pública es el primer actor que debería resolver nuestros problemas en muchos casos.

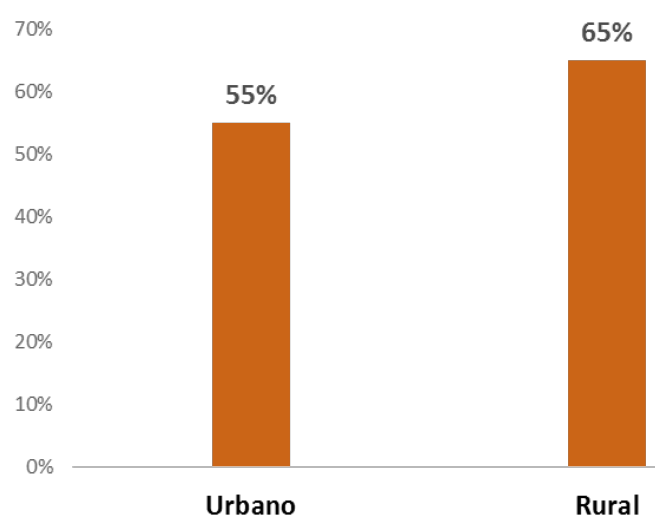
Pero lo anterior no se presenta solo en materia de **salud** y de **justicia**, la **Tramititis** también afecta derechos como la **educación** y el **acceso al trabajo**. Así mismo, afecta derechos como a la libertad de empresa, a la participación, el acceso a la información, a la **libertad de expresión**, a la **vivienda**, a la **recreación**, a la **cultura** y, además, **limita el acceso a los servicios públicos**, y por supuesto, el **ejercicio pleno de la personalidad jurídica**.

**Gráfico 3. Horas necesarias para completar trámites de educación o salud.**



Fuente. Banco Interamericano de Desarrollo (2018).

**Gráfico 4. Porcentaje de Personas que no pudieron acceder a la justicia entre la zona urbana y rural.**



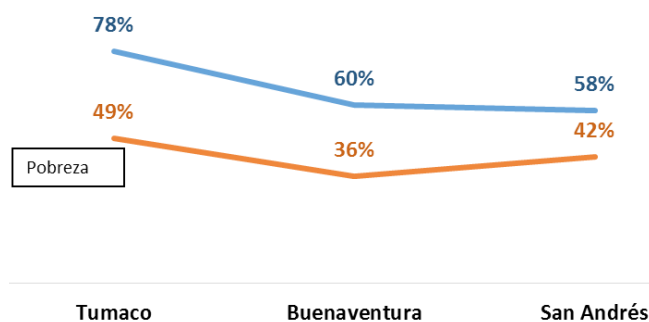
Fuente. Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas del DNP (2013).

**Nuestros derechos están siendo vulnerados**, para 2018, el 36% de los ciudadanos consideran que los trámites y servicios que presta el Estado colombiano son de baja calidad. **¿Qué pasaría con una empresa privada en un mercado donde una tercera parte de sus clientes piensa que sus servicios son de baja calidad?**

**Las ciudades de Colombia donde los servicios del Estado peor calificados por los usuarios son:** Tumaco con el 78%, Buenaventura con el 60% y San Andrés con el 58%<sup>6</sup>. En esas regiones la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema están por encima del promedio Nacional<sup>7</sup>. Por otra parte, las ciudades de ingreso más alto, como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, tienen los porcentajes más bajos de mala percepción de los servicios del Estado, con el 37%, 33%, 37% y 22%, respectivamente (ver Gráfico 5).

Difícil establecer la causalidad en este punto, pero que las personas de menores ingresos de Colombia tengan la peor calidad de los servicios del Estado ya es suficiente motivo de peso para legislar sobre este problema.

**Gráfico 5. Pobreza y Percepción de los Servicios del Estado**



Fuente. Elaboración propia a partir de la Encuesta de percepción ciudadana (2018) y DANE (2005).

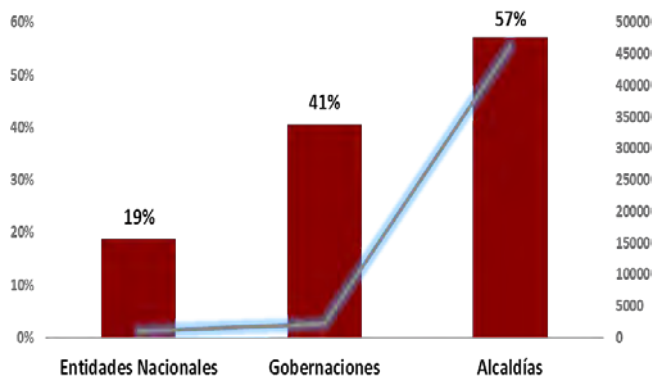
### 3.2 LA TRAMITITIS PROPICIA LA CORRUPCIÓN

**La Tramititis aumenta los riesgos de corrupción.** Resulta importante mencionar algunas cifras que dan cuenta de la necesidad de reducir los riesgos de corrupción: el año pasado, Transparencia Internacional determinó que de las 167 entidades públicas en Colombia, **NINGUNA** presentó riesgos bajos de corrupción. **El 19% de las entidades nacionales, 41% de las gobernaciones y 57% de las alcaldías, presentaron riesgo alto de corrupción** (Ver Gráfico 6). Al realizar una comparación entre este porcentaje y la cantidad de trámites que se pueden realizar de manera presencial, se encuentra que existe una correlación entre estos dos factores. Por tal razón, **las entidades que presentan mayor riesgo de corrupción son aquellas donde se reporta una mayor cantidad de trámites que se deben realizar de manera presencial.**

**La Tramititis es un foco de corrupción que afecta la confianza de los ciudadanos con el Estado.** El 29% de los latinoamericanos reportó haber pagado un soborno en el contexto de un

servicio público en el último año, lo que equivale a más de 90 millones de personas en la región, según datos de Transparencia Internacional (2017). Y es, paradójicamente, en el sector de la salud donde más se vulneran los derechos y más tiempo toma la realización de un trámite. Transparencia Internacional, encontró la tasa más alta de sobornos en este sector, pues 1 de cada 5 latinoamericanos expresó haber pagado un soborno para poder acceder a un servicio de salud.

**Gráfico 6. Riesgo alto de Corrupción por entidades y Cantidad de Trámites que se hacen de manera presencial.**



Fuente. Elaboración propia a partir de Transparencia Internacional (2017) y Datos del DAFP (2017).

Por otro lado, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, señala que el 74% de los encuestados (1.200) cree que la ciudadanía sí puede hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción en nuestro país, pero se sienten desmotivados por los trámites que el denuncia implica. Por lo cual, solo el 91% de esas personas NO denunció el hecho ante las autoridades y no solo por la **Tramititis** sino por miedo a represalias de los funcionarios corruptos.

En Colombia, por otro lado, y siguiendo a Alejandro Gaviria, exministro de Salud, estamos creando normas que suponen que el funcionario es corrupto lo cual es igual de perjudicial a la corrupción, porque estamos tratando “a los participantes como delincuentes en potencia **lo que puede** producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos”<sup>8</sup> (Bowles, 2016 en Gaviria, 2018, pp. 352-353). Ahora bien, diferentes investigaciones y asociaciones internacionales como la OECD, el FMI y el Banco Mundial (Brewer y Walker, 2009), han llegado a la conclusión de que esta enfermedad silenciosa del Estado - **Tramititis** (Red Tape en inglés)<sup>9</sup>, **tiene una relación directa con los niveles de corrupción** (Guriey, 2004; Brewer y Walker, 2005; Awasthi y Bayraktar, 2015).

<sup>6</sup> Encuesta de percepción ciudadana 2018 - Departamento Nacional de Planeación.

<sup>7</sup> Se estima que la pobreza monetaria de Buenaventura, según el DANE, en 2017 alcanzó el 64% de la población urbana. El promedio del NBI en Colombia durante el 2005 fue de 27.7%.

<sup>8</sup> Negrilla fuera de texto.

<sup>9</sup> Entendida como las “reglas, regulaciones y procedimientos que se mantienen y brindan una carga administrativa pero que no permiten el avance del propósito legítimo de las reglas para las cuales se supone que deben servir” (Bozeman, 2000).

Esta situación ha llevado a lo que el BID (2018), Guriev (2004) y Gaviria (2018), denominan un círculo vicioso: para combatir los niveles de corrupción, se busca imponer altas barreras y requisitos que complejizan aún más los trámites, pero esta complejidad basada en la desconfianza crea nuevos espacios para la corrupción (ver Diagrama 1).

**Diagrama 1. Círculo vicioso de corrupción y desconfianza**



Fuentes: Bowles, 2016; Gaviria, 2018; Guriev, 2004; Brewer y Walker, 2005; Awasthi y Bayraktar, 2015; Morris y Klesner, 2010.

Fuente. Elaboración propia de acuerdo a Gaviria (2018); BID (2018) y Guriev (2004).

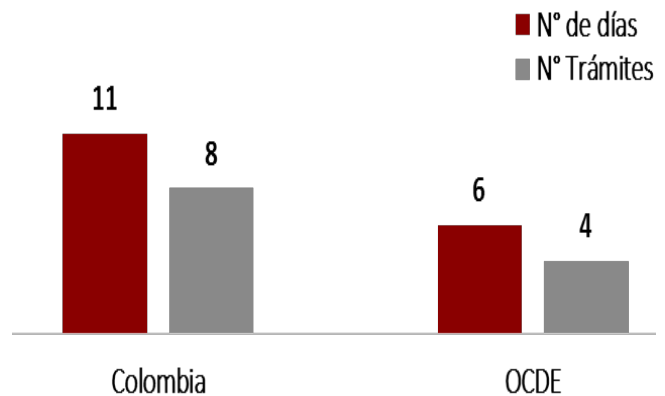
Es por esto que, al crear reglas tan exigentes para evitar desviación de recursos y/o abusos de poder, se crean espacios nuevos que fomentan la corrupción y llegan a **afectar la eficiencia del Estado en su capacidad de ejecutar presupuestos y garantizar derechos**. Así pues, la **Tramititis** propicia un daño estructural, desde esta desconfianza en el Estado, que **afecta su legitimidad** (Morris y Klesner, 2010) y, además, presume de la mala fe (Gaviria, 2018). **Es hora de romper con este desequilibrio negativo y generemos lazos de confianza recíprocos: Estado-ciudadano.**

Así las cosas, la **Tramititis** incrementa los riesgos de corrupción, además de impactar negativamente la eficiencia del Estado en la ejecución de sus políticas y la focalización de las mismas. Conllevando a que, se reduzca la legitimidad del Estado y con esto se ponga en riesgo la gobernabilidad y la Democracia.

### 3.3 LA TRAMITITIS DISMINUYE LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Otro efecto perverso de la **Tramititis** es que **disminuye la competitividad**. Este tema es potencialmente crítico, a pesar de los progresos que ha tenido el país en la materia, Colombia se ubica en el puesto 59 de 190 de los países a nivel mundial menos competitivos. Por ejemplo, crear y formalizar una empresa en Colombia representa una espera para el emprendedor, en promedio, de 11 días y 8 trámites; mientras que, en los países de la OCDE, es, en promedio, de 6 días y 4 trámites (Indicador de Apertura de una Empresa del informe Doing Business del Banco Mundial, 2017) (Ver Gráfico 7).

**Gráfico 7. Número de días y trámites para crear una Empresa en Colombia vs. OCDE.**



Fuente. Informe Doing Business 2017 del Banco Mundial.

Sumado a lo anterior, en Colombia crear una empresa cuesta en promedio 14% del ingreso per cápita, mientras que en los países de la OCDE solo cuesta el 3.1%. Por otro lado, es increíble que, crear una planta en Colombia sea 40% más costoso que en Chile o que seamos el único país de la Alianza del Pacífico que siga implementando las etiquetas de alimentos sin medios electrónicos (Reunión con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia- ANDI, 2018).

Así pues, podemos establecer que la **Tramititis**, impide el proceso de creación de nuevas empresas y dificulta la formalización de las existentes. Por tal razón, debemos garantizar que los procedimientos relacionados con la creación, operación y liquidación de empresas puedan desarrollarse fácilmente en un ambiente virtual e interinstitucional.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el exceso de regulación es uno de los principales obstáculos para la competitividad del país y dificulta el cumplimiento de las normas por parte de las empresas. Colombia ocupa el puesto 123 de 173 países con el mayor Índice de Carga Regulatoria del Gobierno (Foro Económico Mundial - FEM, 2018) y el puesto 72 entre 113 países con menor cumplimiento en el Índice de Cumplimiento Regulatorio del Proyecto Mundial de Justicia. **Es decir, somos uno de los países que más regulación tiene y, a su vez, de los países que menos la cumple.** En Colombia, según cifras del DNP con el apoyo de la Embajada del Reino Unido, entre 2000 y 2016, se expidieron 94.748 normas, **lo que significa la creación de 1.6 normas por hora**, es una cifra absurda.

Dado lo anterior, indiscutiblemente debemos trabajar fuertemente para contrarrestar significativamente la sobrerregulación o inflación normativa que se ha convertido en un dolor de cabeza para toda nuestra sociedad. Por tal razón, se debe consolidar un trabajo conjunto sobre los **Análisis de Impacto Regulatorio y las Evaluaciones expost en la formulación de proyectos de ley que incidan sobre el bienestar de nuestra población.**

### 7. FALTA DE PRESUPUESTO EN MATERIA DE TRÁMITES

Finalmente, la falta de presupuesto para el DAFP y otras entidades (ver Gráficos 8 y 9), específicamente en materia de trámites, ha contribuido a generar todos los anteriores problemas, pues el Estado al “ahorrarse” un dinero por no invertir en la política de trámites, ha aumentado los costos para él y para la ciudadanía.

En la tabla 2 podemos ver la variación porcentual en la disminución del presupuesto del DAFP, al que solo le corresponde un 0.01% del Presupuesto General (2018) y para el 2019 se va a reducir aún más el presupuesto a esta entidad (ver Gráfico 8) que **le ha ahorrado al país más de 83 millones de pesos, a través de la política de racionalización de trámites.**

**Tabla 2. Variación porcentual del Presupuesto General de la Nación para el Departamento Administrativo de la Función Pública 2018 y 2019\***

	2018		2019		Variación
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	
Presupuesto General de la Nación	\$235.553.806	100%	\$258.997.305	100%	10%
Presupuesto DAFP	\$30.278	0.01%	\$26.813	0.01%	-11,4%
Presupuesto racionalización de trámites	\$1.772	0.0007%	\$1.555	0.00060%	-12,2%

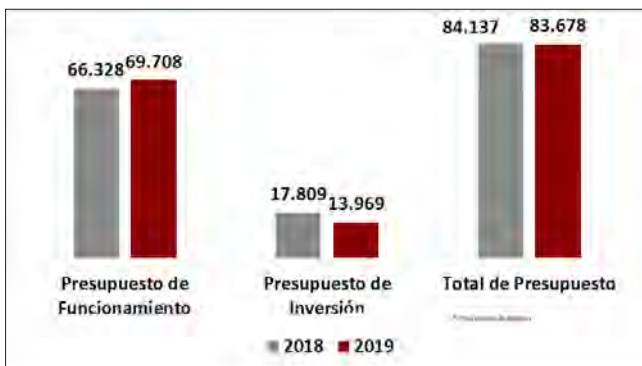
Fuente. Elaboración propia con base en Gobierno Nacional.

**Gráfico 8. Presupuesto General de la Nación para el Departamento Administrativo de la Función Pública 2018 y 2019\***



Fuente: Elaboración propia a partir del Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación de 2018 y 2019.

**Gráfico 9. Presupuesto General de la Nación para MINTIC 2018-2019 2018 y 2019\***



Fuente: Elaboración propia a partir del Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación de 2018 y 2019.

Y aunque en el Plan Nacional de Desarrollo se plasmó el tema de la carpeta ciudadana, en el siguiente sentido: “se desarrollará un proyecto de carpeta ciudadana digital que ofrecerá a cada colombiano un espacio propio en la nube donde podrá alojar los documentos más importantes que usualmente le son necesarios al momento de interactuar con el Estado, agilizando trámites y servicios al tiempo que se fortalece la apropiación de las TIC. Este espacio involucrará las condiciones de seguridad y protección de sus datos personales”<sup>10</sup>, **la meta no se ha cumplido**, pues, según el Plan, al 2018, 1.500.000 de ciudadanos y empresas no están haciendo uso de la carpeta ciudadana digital.

A su vez, se está incumpliendo el artículo 45 del Plan Nacional de Desarrollo, que consagró en el párrafo segundo:

“El Gobierno Nacional, a través del MinTIC, diseñará e implementará políticas, planes y programas que promuevan y optimicen la gestión, el acceso, uso y apropiación de las TIC en el sector público, cuya adopción será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades estatales y conforme a la gradualidad que para el efecto establezca el MinTIC. Tales políticas comportarán el desarrollo de, entre otros, los siguientes temas:

- a) *Carpeta ciudadana electrónica. Bajo la plena observancia del derecho fundamental de habeas data, se podrá ofrecer a todo ciudadano una cuenta de correo electrónico oficial y el acceso a una carpeta ciudadana electrónica que le permitirá contar con un repositorio de información electrónica para almacenar y compartir documentos públicos o privados, recibir comunicados de las entidades públicas, y facilitar las actividades necesarias para interactuar con el Estado. En esta carpeta podrá estar almacenada la historia clínica electrónica. El MinTIC definirá el modelo de operación y los estándares técnicos y de seguridad de la Carpeta Ciudadana Electrónica. Las entidades del Estado podrán utilizar la Carpeta Ciudadana Electrónica para realizar notificaciones oficiales. Todas las actuaciones que se adelanten a través de las herramientas de esta carpeta tendrán plena validez y fuerza probatoria”<sup>11</sup>.*

### 8. PROPUESTA

Analizando la situación actual de Colombia en esta materia, hemos decidido radicar este proyecto de ley, “por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre Racionalización de trámites, se ordena la implementación de la

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

<sup>11</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

*Interoperabilidad y la Carpeta Ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones”.*

Pues debemos actuar respecto y lograr que las relaciones entre los ciudadanos y el Estado sean mucho más simples, ágiles y eficientes, para garantizar derechos a los ciudadanos, disminuir la corrupción y fomentar la competitividad del país, haciendo al Estado eficiente.

Al hacer los trámites más eficientes, se reducen los costos de transacción, dejando libre personal estatal para que apoye otras áreas y, a su vez, más presupuesto para invertir en otros temas de vital importancia, como lo son la salud, la educación, administración de justicia, entre otros.

**Racionalización de trámites.** Es necesario, racionalizar los trámites a través de simplificar, estandarizar, eliminar, optimizar y automatizar trámites y/o los procedimientos administrativos de la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y, en las entidades que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.

Para lograrlo necesitamos implementar y actualizar niveles óptimos de tecnología en la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, digitalizando, poco a poco, toda la documentación para hacerla de fácil acceso a los interesados (los documentos con reserva) y a las personas en general (documentos sin reserva), contribuyendo con el cuidado del medio ambiente.

Uno de los ejemplos a nivel latinoamericano es el Digesto Argentino, racionalizando las leyes de la República, se logró:

*“[...] un reordenamiento y clarificación de la vigencia de todo el sistema de legislación nacional y decretos de necesidad y urgencia. En efecto, se trató de listar todas las leyes vigentes, todas las normas aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración, y asimismo enumerar la legislación derogada, entre las cuales se incluye aclarar qué normas fueron implícitamente dejadas sin efecto por disposiciones posteriores.*

*Se consideraron vigentes poco más de 3.300 leyes, y derogadas más de 28.000 cuerpos normativos. Esto ha dado como resultado una obra monumental [...]”<sup>12</sup>.*

**Interoperabilidad.** La Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y, en las entidades que cumplan funciones públicas y funciones administrativas, tienen que aplicar la interoperabilidad<sup>13</sup>, con

el fin de lograr una conexión permanente entre ellas y hacer mucho más simple la vida para los ciudadanos, recuperando la confianza entre el Estado y ellos.

Es necesario que Colombia logre una efectiva racionalización de trámites, una adecuada interoperabilidad entre la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, unos lineamientos y criterios claros para los funcionarios y ciudadanos

Es por ello que, debemos brindar ciertas competencias al ente rector que se encargará de llevar a cabo los lineamientos y criterios para los trámites en todo el país, y poder suficiente que haga que las entidades y organismos del país las acaten de forma efectiva.

Como lo han hecho diferentes países:

*“[...] México y Uruguay cuentan con autoridades rectoras responsables de la digitalización de trámites en todo el Gobierno central, es decir, con poderes transversales amplios sobre el resto de las entidades. Los poderes más importantes delegados a estas entidades incluyen: 1) decidir sobre compras de tecnología realizadas por las entidades; 2) proveer herramientas comunes para el resto de las entidades (descritas en la Lección 1) y asegurar su adopción, y 3) monitorear el cumplimiento de los esfuerzos por parte de las entidades y tomar acciones de no ser el caso (este último punto se explorará con mayor detalle en la Lección 3)”<sup>14</sup>* (Negrilla fuera de texto).

**Carpeta Ciudadana Digital.** Debemos implementar correctamente la carpeta única para el ciudadano, que permite el almacenamiento y conservación electrónica de mensajes de datos en la nube para los ciudadanos, personas naturales

---

*conocimiento”. En relación con la digitalización de trámites, es la interoperabilidad lo que permite que el Estado establezca la coordinación necesaria para facilitar que la información ciudadana con la que ya cuenta se comparta de modo que el ciudadano (o la firma) solicitante no la tenga que volver a presentar. De esta manera, la interoperabilidad ayuda no solo a facilitar la digitalización completa de los trámites, sino que también tiene el potencial de simplificar los procesos que realizan los ciudadanos. Por ejemplo, con un sistema funcional de interoperabilidad es posible que un ciudadano, al solicitar un carné de conducir, no tenga que presentar los resultados de un examen oftalmológico a la autoridad de tránsito si dicha autoridad puede acceder a los resultados que ya tiene en su poder el Ministerio de Salud. Otro ejemplo, asociado a las pensiones, es que en muchos países los pensionados deben apersonarse en la oficina de la entidad correspondiente para comprobar que siguen vivos. La interconexión entre la entidad de pensiones y la oficina de registro, que recibe los avisos de fallecimientos de parte de las morgues o de los registros civiles, podría eliminar la necesidad de este trámite por completo, al proveer la misma información que brinda el ciudadano a través de su presencia”.*

<sup>12</sup> Toller, Fernando M. (2015). “Las citas de leyes y otras normas: legislación comparada y nuevo digesto jurídico argentino.

<sup>13</sup> “Según la CEPAL (2007), la interoperabilidad se define como “la habilidad de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, y de los procesos de negocio que estas apoyan, de intercambiar datos y permitir que se compartan la información y el

<sup>14</sup> BID (2018). El Fin del Trámite Eterno, Ciudadanos, Burocracia y Gobierno Digital.

y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, en donde estas pueden recibir, custodiar y compartir, de manera segura y confiable, la información, generada en su relación con el Estado a nivel de trámites y servicios.

**Formularios Únicos.** Igualmente, se busca crear formularios únicos para los trámites, tanto presenciales, semipresenciales y virtuales, accesibles y con contenidos de fácil entendimiento para todos los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, sin importar su nivel educativo, condiciones socioeconómicas, lugar de residencia, entre otras. También se busca que, el DAFP establezca en qué sectores pueden compilarse los trámites que realicen para la consecución de un mismo resultado unificado por las dependencias encargadas, en un formulario único, una ventanilla única y un radicado único, para articular el trámite.

Es decir, agrupar, compilar, unificar y estandarizar los trámites por temas y que se fijen los requisitos y criterios que se deben exigir en cada uno de ellos, para que por ejemplo un trámite en la oficina de hacienda de los municipios sea igual a todos los demás, para que estos sean claros para todos y tengamos las mismas reglas de juego.

Muchos Estados han logrado hacer las relaciones entre el ciudadano y el Estado más simples. En la ciudad de Calgary en Canadá<sup>15</sup>, el Gobierno ha tenido un significativo avance en la política de trámites, pues todos sus trámites se encuentran compilados en una página web, donde se ha establecido un solo formulario para un mismo fin o sector, como por ejemplo el sector construcción, donde se tiene como avance que el ciudadano en una sola solicitud, con un solo radicado, y donde aporta todos los requisitos que le serán pedidos en las diferentes dependencias, siendo estas últimas las que harán el proceso internamente, evitando que el solicitante tenga que ir ventanilla por ventanilla haciendo cada uno de los trámites, esto es el mayor logro de articulación de la información y con este proyecto de ley también buscamos esto.

#### **Gratuidad y Consulta de Registros Públicos.**

En la línea de hacer más fácil las relaciones de los ciudadanos con el Estado, es necesario lograr la gratuidad en los registros y certificados públicos, pues no podemos llenar de cargas y obstáculos la efectividad de los derechos de los ciudadanos, ni llevarlos de ventanilla en ventanilla, reuniendo un sinnúmero de documentación para materializar un trámite, cuando la misma entidad ante la cual va a realizar el mencionado trámite puede consultar de forma gratuita y en línea. Con ello eximiremos a los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés de aportar el certificado o documento físico, haciendo más eficiente el trámite y goce efectivo de derechos,

así como disminuir la corrupción y aumentar competitividad.

**Facúltese al Presidente.** También, debemos eliminar los trámites que han sido creados mediante leyes o decretos nacionales, que con el tiempo o por su naturaleza se denoten innecesarios, por lo cual se busca que con el DAFP determine cuáles son esos trámites que pueden y deben ser derogados, para que el Gobierno nacional lo haga mediante un Decreto con fuerza de ley.

No nos podemos quedar cortos solo haciendo los trámites más simples, ágiles y eficientes, pues la racionalización, también, implica eliminación, y es en ese sentido el Presidente de la República estará facultado para que dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley, expida un Decreto con Fuerza de Ley para derogar todos los trámites legales repetitivos, confusos, desactualizados e innecesarios de acuerdo a la revisión que haya hecho, previamente, el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Silencio Administrativo Positivo.** A su vez, se faculta al Presidente de la República por seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la ley, para que expida un Decreto con Fuerza de Ley, donde establezca expresamente los trámites que son susceptibles de la aplicación del silencio administrativo positivo, así como los respectivos términos, es decir que, contemple en cuáles casos determinados, ante la falta de decisión de la Administración frente a trámites solicitados, se le da un efecto positivo. Lo cual ayudará a fomentar la resolución oportuna y eficiente de los trámites, en beneficio de la efectividad de los derechos de los ciudadanos, la disminución de la corrupción y el aumento de la competitividad.

**Falta gravísima por incumplimiento de los Servidores Públicos.** Todos los actores del Estado deben acatar los criterios y lineamientos fijados por el DAFP. Las entidades que cumplan de la mejor forma esto pueden llegar a recibir incentivos, como lo recomienda el BID (2018); mientras que las que no los acaten de manera efectiva, deben ser sancionados con falta gravísima.

También, establecemos la obligación de que toda solicitud de trámite o servicio que inicien los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés donde falte algún documento obligatorio para completar la solicitud, la entidad debe notificar a la persona en un término máximo de cinco (5) días después de radicada la solicitud. Después de ello, la entidad no podrá notificar que faltó un nuevo documento a la solicitud inicial, y si lo hiciera constituirá una falta gravísima.

Asimismo, establecemos la obligatoriedad de que todo trámite se debe resolver de fondo en máximo 15 días, salvo los trámites que por su naturaleza y complejidad requieran un tiempo mayor para su resolución, por lo cual se necesitará

<sup>15</sup> Calgary. Disponible en: <http://www.calgary.ca/SitePages/cocis/default.aspx>

un acto administrativo motivado y un concepto favorable del DAFP, teniendo en cuenta que deberá resolverse en máximo 6 meses.

El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por el DAFP, así como de lo dispuesto en este proyecto de ley, constituirá falta disciplinaria gravísima para el servidor público que sea competente, pues los servidores públicos deben servir a la comunidad, y el objetivo primordial de este proyecto de ley es servir a la ciudadanía y buscar la efectividad de sus derechos, haciendo de su relación con el Estado más simple, ágil, y eficiente.

**Trámites en línea.** De igual forma proponemos como visión en materia de la política de racionalización de trámites que para el año 2028, todos los trámites a nivel nacional y territorial se puedan hacer en línea.

**Estampilla Electrónica.** Así como le abrimos pasó a la estampilla electrónica, con el fin de lograr una mayor eficiencia y cercanía del Estado con el ciudadano.

**Oficina de Relación con el Ciudadano.** Además, planteamos que se cree la dependencia que será la encargada de velar por el efectivo cumplimiento de lo plasmado en la ley, así como de la aplicación correcta de la política de racionalización de trámites. Pues es necesario que contemos con un garante que combata la **Tramititis** dentro de cada entidad, para lograr la efectividad de los derechos de los ciudadanos.

Otro gran avance es que este proyecto impacta a todos los ciudadanos, incluso a los que no tienen acceso a las tecnologías y las comunicaciones, es por ello que busca generar la obligación a los Puntos Vive Digital del país para que ayuden a ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés que requieran hacer un trámite en línea, pues con ello aseguramos que todos los habitantes de Colombia puedan acceder sin restricciones a realizar dichos trámites.

## 9. CONCLUSIÓN

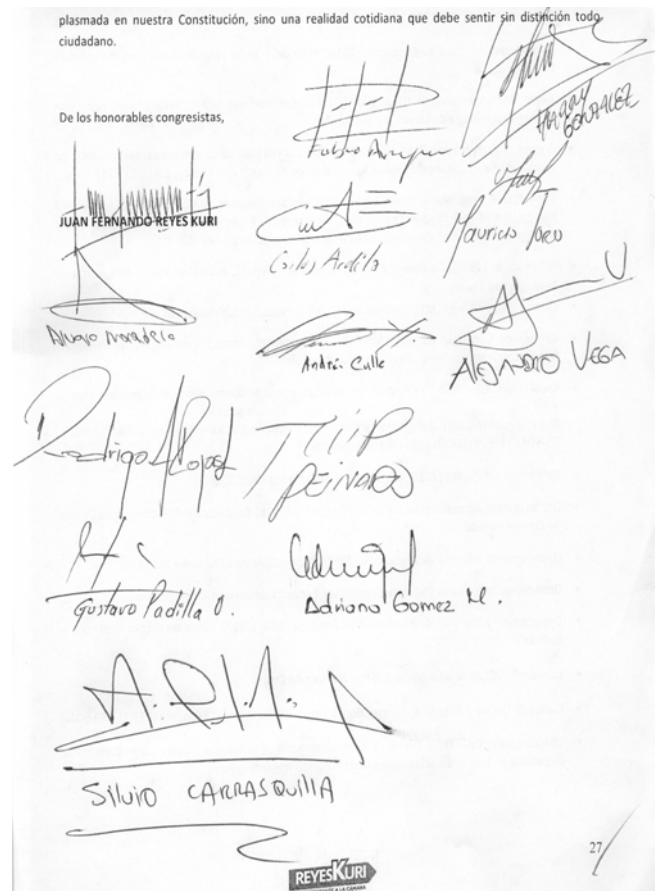
Los trámites son necesarios para la efectividad de los derechos, pero como lo hemos visto, la cantidad excesiva y la complejidad innecesaria tienen como consecuencia que los ciudadanos no puedan acceder a sus derechos con facilidad, que se aumenten los riesgos de corrupción, y que, finalmente, se afecte la competitividad.

Así las cosas, la **Tramititis**, además, impacta negativamente la eficiencia del Estado en la ejecución de sus políticas y la focalización de las mismas y, reduce la legitimidad del Estado poniendo en riesgo la gobernabilidad, confianza y la Democracia.

Definitivamente creemos que sí es posible simplificar los trámites en una administración, hacerlos más fáciles, rápidos, ágiles y eficientes, logrando articular el aparato estatal y recuperando

la confianza de los ciudadanos en el Estado, así como lo han hecho diferentes países.

Este proyecto de ley es una oportunidad para decirle a los ciudadanos que, en este Congreso entendemos que el Estado Social de Derecho, no es solo una concepción normativa elegantemente plasmada en nuestra Constitución, sino una realidad cotidiana que debe sentir sin distinción todo ciudadano.



## REFERENCIAS

- Awasthi, R. y N. Bayraktar (2015). Can Tax Simplification Help Lower Tax Corruption? Eurasian Economic Review, 5(2): 297-330.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a la ciudadanía.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2009). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. Journal of Public Administration Research and Theory, 20(1), 233-257.
- Brewer, G. A., and Walker R.M. (2005). What You See Depends on Where You Sit: Managerial Perceptions of Red Tape in English Local Government. Paper presented at the Eighth Public Management Research Conference, Los Angeles, September 29–October 1.

- Bozeman, B. (1993). “A theory of government “Red Tape””. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Calgary. Disponible en: <http://www.calgary.ca/SitePages/cocis/default.aspx>

- Cámara de Comercio de Bogotá (2017). Disponible en: <https://www.ccb.org.co/Preguntas-frecuentes/Tramites-registrales/Que-es-un-tramite>
- Cepal (1999). Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7490/S9900665\\_es.pdf;jsessionid=652C954F0A23396C91CDD04A6564984C?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7490/S9900665_es.pdf;jsessionid=652C954F0A23396C91CDD04A6564984C?sequence=1)
- Defensoría del Pueblo (2017). La tutela y el derecho a la salud 2016.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). Respuesta al Cuestionario de Debate de Control Político.
- Departamento Nacional de Planeación (2017). Índice de Acceso Efectivo a la Justicia
- Departamento Nacional de Planeación (2018). Encuesta de percepción ciudadana
- Departamento Nacional de Planeación en Banco Mundial (2017). Índice de acceso efectivo a la Justicia.
- Estrada, F. (2012). Ronald Coase and the Transaction Costs.
- Guriev, S. (2004). Red tape and corruption. *Journal of Development Economics*, 73(2), 489-504.
- Latinobarómetro (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latCon-tents.jsp>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018). Respuesta al Cuestionario de Debate de Control Político.
- Morris, S. D. y J. L. Klesner (2010). Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico. *Comparative Political Studies*, 43(10): 1258-1285.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2006). *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplifications*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009). *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies- Guidance for Policy Makers*.
- Página del DANE estudios de pobreza (2017).
- Salgado, E. (2003). Teoría de Costos de Transacción: Una Breve Reseña.

- UTL Reyes Kuri. (2018): Reunión con gremios.
- UTL Reyes Kuri. (2018): Sondeos.
- UTL Reyes Kuri. (2018): Derechos de petición.
- Función Pública, Dirección de desarrollo internacional, corte al 6 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/entidades-del-estado-y-sus-principales-caracteristicas>
- MINTIC (2108). Disponible en: <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-72963.html>
- Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.
- Toller, Fernando M. (2015). “Las citas de leyes y otras normas: legislación comparada y nuevo digesto jurídico argentino.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de diciembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 287 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Juan Fernando Reyes, Carlos Ardila y Fabio Arroyave*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 288  
DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se deroga el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. – Deróguese el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018.

Artículo 2°. – *Vigencia*. La presente Ley rige a partir de su fecha de promulgación.





PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2018  
CÁMARA

*por medio del cual se deroga el artículo 24  
de la Ley 1930 de 2018.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. INTRODUCCIÓN**

La Ley 1930 de 2018, conocida como la Ley de Páramos, tan esperada por el país y en buena hora aprobada por el Congreso, ha sido cuestionada por algunos puntos que no fueron debidamente estudiados en el proceso de formulación y se constituyen como errores que deben ser subsanados, en contraste con la juiciosa tarea que se hizo en sus aspectos centrales. Este sencillo proyecto derogatorio apunta a corregir uno de esos errores en uno solo de los 33 artículos, que tienen en riesgo la adecuada gestión del medio ambiente en buena parte del país.

Contrario a la progresividad que debe guiar el establecimiento de medidas de protección de nuestros importantes ecosistemas, la Ley 1930 de 2018 resulta ser regresiva debido a que por un error en la última etapa del proceso legislativo produce un evidente detrimento de los recursos propios de las autoridades ambientales regionales a las que la Constitución Política identificó como las encargadas de la conservación y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables (317-2), y que, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, tienen a su cargo la administración de los recursos naturales y el medio ambiente en todo el territorio nacional. Este error se generó por incluir en la última etapa del proceso legislativo a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales para acceder a unos recursos nuevos que proponía el Proyecto de ley, al modificar el artículo 45 de la Ley 99 para incrementar las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE), una renta propia de las CAR, recursos nuevos que en últimas no fueron aprobados, quedando Parques Nacionales Naturales compitiendo por unos recursos que históricamente son de las CAR.

Nadie duda de que la importante tarea de la Unidad de Parques debe ser respaldada con la asignación de los recursos suficientes para hacerlo, pero en su condición de institución central, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se le deben apropiar recursos en el Presupuesto General de la Nación, o asignarle nuevas rentas, en lugar de ponerla a competir por las rentas que la ley le ha asignado a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), para adelantar la gestión ambiental regional y que, además, son a quienes más funciones se les asignan en la propia Ley de Páramos.

El territorio colombiano tiene más de 110 millones de hectáreas, y las CAR cubren la totalidad de su superficie con el encargo constitucional del manejo y conservación del

ambiente y de los recursos naturales renovables. Esta misión, que incluye la gestión de los páramos, es en gran medida posible, gracias a los ingresos provenientes de las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE), que es en proporcionalidad el segundo recurso propio de las CAR, y que le llega a 27 que los invierten en toda su jurisdicción (un poco más de 86 millones de hectáreas), y que es el recurso que erróneamente, en el texto final de la Ley 1930 de 2018, quedó fraccionado, al centralizar para el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), un porcentaje indeterminado y otro porcentaje indeterminado para que se dispute con Parques Nacionales Naturales.

Del territorio colombiano cerca de 3 millones corresponde a páramos, es decir, que este territorio corresponde proporcionalmente a un 3,5% del territorio de las CAR que reciben TSE. De ese territorio menos de 1 millón está bajo la jurisdicción compartida de las CAR con Parques Nacionales Naturales. Si se acepta la tesis de que el territorio de los parques excluye la jurisdicción de las CAR, habría que decir que aproximadamente de ese 3,5% del territorio nacional que representan los páramos, el 65% de los páramos se encuentran bajo la autoridad de una Corporación Autónoma Regional, y el 35% se encuentran bajo la autoridad de Parques Nacionales Naturales.

Luego no tiene sentido que en una ley expedida para fortalecer el manejo integral de los páramos, en lugar de asignarles mayores recursos a las entidades que tienen mayor responsabilidad sobre estos ecosistemas, se los vuelvan inciertos, recursos que de por sí ya son insuficientes para atender las responsabilidades que se les imponen y que se les vienen acrecentando con la expedición de nuevas leyes, como pasa con la misma Ley de Páramos.

Adicionalmente los recursos nuevos que proponía el proyecto de ley para la conservación de los páramos, consistían en un incremento de un 1% de las Transferencias del Sector Eléctrico (TSE), incremento que se aprobó en los dos debates de Cámara y en el primero de Senado, pero que se eliminó en el último debate del Senado. Y a pesar de que se eliminó el incremento, se cometió el error de no eliminar el total del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, que es el que modificaba la TSE establecida en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, por lo que se mantuvo un aparte que estaba referido a ese incremento, que disponía que los recursos que se destinaran a los páramos, que eran los que resultarían de ese 1% adicional, se giraran al Fonam, que es una cuenta adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es decir, una cuenta del Presupuesto General de la Nación. El resultado es entonces que con ello, no solo NO se incrementó el porcentaje de la TSE, sino que se terminaron centralizando unos recursos que desde la Ley 99 de 1993 forman parte de las rentas propias de las CAR, entidades a las que la Constitución de 1991 dotó de una especial autonomía y se puso a

las CAR, a compartir o más bien a competir, dada la falta de claridad de la ley, dicha renta con otra entidad.

La competencia de la TSE con otra entidad, se generó cuando en el primer debate de Senado se introdujo una modificación al proyecto que no había sido discutida en los debates en Cámara, que no guarda ninguna relación con el proyecto de ley y que de manera confusa dispone que dichas transferencias pertenecerán en adelante a las Corporaciones Autónomas Regionales o a Parques Nacionales Naturales, que por demás no existen como institución, como quiera que los Parques Nacionales Naturales están a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.

Con ello este Congreso dejó en manos del poder Ejecutivo la facultad de decidir a quién pertenece dicha contribución, pero sin la necesaria claridad que debe acompañar a las leyes, de manera que los actos del Ejecutivo sean el desarrollo preciso de lo que dispuso el legislador. Luego, además de lo inconveniente de la decisión, estamos entonces ante la evidencia de la violación de los principios de consecutividad, unidad de materia, legalidad, separación de los poderes, progresividad y autonomía.

Para subsanar este error se propone entonces derogar el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, que modificó el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.

## II. JUSTIFICACIÓN

Las transferencias del sector eléctrico fueron consagradas en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 como resultado de la constatación de que las generadoras de energía no estaban cumpliendo con la obligación de destinar a la protección del medio ambiente el 4% de sus ventas brutas, que les había impuesto la Ley 56 de 1981. Se estableció entonces la obligación de transferirlos y, además, por el impacto que la infraestructura de generación le causa a los municipios, se amplió al 6% para la generación hidroeléctrica, valor que comparten desde entonces con las Corporaciones Autónomas Regionales, en partes iguales. En el caso de la generación termoeléctrica se mantuvo el 4% que se distribuye en un 2.5% para las CAR y un 1.5% para los municipios.

Luego de algunas modificaciones que no se refirieron al sujeto activo de la contribución, el texto que estaba vigente antes de la expedición de la Ley 1930 de 2018, en los apartes de los que nos ocupamos en este proyecto, era el siguiente:

**“ARTÍCULO 45. Transferencia del Sector Eléctrico.**

*Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas*

*en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:*

- 1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.**

(...)

Después de surtir el trámite, las modificaciones en negrilla del texto conciliado son las siguientes:

**“ARTÍCULO 24. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:**

**Artículo 45.** *Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:*

- 1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.**

(...)

**Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Nacionales.**

(...)

En el anexo 1 se presenta el cuadro comparativo de lo que se aprobó en la Cámara de Representantes, en los debates de Senado y en la Conciliación.

En el cuadro se destaca lo siguiente:

- El incremento de un 1% en el total de las transferencias del sector eléctrico con destino a la financiación de la gestión de los páramos fue aprobado en todos los debates previos (iniciaron en la primera legislatura del 2017), a la plenaria del Senado del 27 de junio de 2018, donde fue eliminado.
- El texto que incluyó a Parques Nacionales Naturales como eventual sujeto activo de la transferencia, se incorporó en los debates de Senado (se dieron en el mes de junio al final de primera legislatura del 2018), con el propósito de dotar de recursos a:
- Parques Nacionales Naturales, razón por la que se violan los principios de unidad de materia y de consecutividad.
- El texto que dispone que los recursos deben girarse al Fonam, se aprobó en todos los

debates y se mantuvo en la conciliación, a pesar de que su propósito era el de que allí se girara el 1% adicional que se eliminó. Se viola así la autonomía constitucional de las CAR.

- En el aparte de la Ley que define a quien se le destinan las transferencias, de manera ininteligible se incluyó un “(...) y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.”. Viola el principio de legalidad en la medida en que no es claro el texto adoptado.
- La fórmula usada para incluir un nuevo titular es confusa en la medida en que no señala en qué proporción le pertenecerá a una o a otra institución. Con ello se delega la definición en el Ejecutivo, para que lo haga sin ninguna indicación del legislador. Se violan así los principios de legalidad, que impone la obligación de expedir leyes claras, y de separación de los poderes porque le entrega al Ejecutivo una definición que corresponde hacer al legislador.
- Los recursos de las transferencias del sector eléctrico son un ingreso importante para 27 CAR, y en algunas como Corantioquia, Corpochivor, Corpoguavio y Cornare representan un aporte significativo de sus recursos propios, además estos recursos pesan de manera considerable en la gestión de las Corporaciones de menos recursos, porque se destinan en un 20% del total al Fondo de Compensación Ambiental, que las redistribuye con ese criterio. Luego afecta de manera muy profunda la gestión ambiental en gran parte del país. Es, por tanto, una disposición de carácter regresivo en la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Se aumentan las funciones para las CAR y se dividen los recursos con otra importante institución del SINA, como es Parques, en lugar de aumentarlos.
- La obligación de consignar en el Fonam los recursos que se iban a originar en el incremento de un 1% de la transferencia, tenía sentido porque era necesario distribuirlo entre todas las entidades que estarán encargadas de la gestión de los páramos, pero al eliminarse dicho incremento, termina imponiéndose esa obligación respecto de una renta propia de las CAR. Es por tanto regresiva en el cumplimiento de la obligación de reglamentar la creación y funcionamiento de las CAR dentro de un régimen de autonomía, tal como lo dispone el artículo 150-7 de la Constitución Política.

### III. AFECTACIONES INSTITUCIONALES Y FINANCIERAS

La adecuada ejecución de las funciones asignadas por la Ley a las Corporaciones

Autónomas Regionales depende en gran medida de la disponibilidad de recursos económicos para el desarrollo de las mismas. Sin embargo, el esquema de financiamiento de la gestión ambiental en Colombia ha estado marcado por diferentes factores que se han constituido en un obstáculo para dicha gestión, entre otros:

- I. Baja asignación de recursos del nivel central a la gestión ambiental regional y territorial;
- II. Marcado nivel marginal de la asignación de recursos de la nación a la política ambiental, en un claro desconocimiento de los mandatos constitucionales, que se ha constituido en una limitante para el cabal desempeño del ejercicio de la autoridad ambiental por parte de las autoridades ambientales regionales. Especialmente las corporaciones de menores ingresos;
- III. Concentración de la mayoría de recursos económicos en algunas regiones del país, en atención al origen mismo de las rentas y el consecuente desequilibrio entre corporaciones y territorios;
- IV. Falta de reglamentación de algunas de las rentas existentes y de consolidación de nuevas rentas.
- V. Escasa participación de las corporaciones sobre las rentas generadas por actividades de alto impacto sobre el medio ambiente como el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, entre otras.

A lo anterior se suma el hecho de que justamente, en materia de TSE, los ingresos son mucho menores de lo que se esperaba por efecto de una reglamentación cuestionable de la CREG, que determina que las transferencias se hagan sobre tarifas que no consultan la realidad del mercado.

No obstante, las TSE constituyen un importante ingreso para más del 80% de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Ley de páramos afecta a 22 CAR que reciben TSE y tienen páramos en su jurisdicción, por lo que solo hay 5 CAR que reciben TSE pero no tienen páramos y 3 CAR que tienen páramos pero no reciben TSE (Ver Anexo 2). De esta manera, los recursos de las TSE son un ingreso fundamental para 27 CAR, y en algunas como Corantioquia, Corpoboyacá, Corpochivor, Corpoguavio y Cornare representan una importante renta en sus recursos propios. Por ejemplo, para Corpoguavio en el 2017 las TSE representaron cerca del 70% del total de sus ingresos, para Corpochivor y para Cornare más de 40% y para Corantioquia y Corpoboyacá más del 20%. (Ver Anexo 3).

Es por tanto, la expedición de la Ley 1930 de 2018 una disposición de carácter regresivo y desproporcional con la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Luego afecta de manera muy profunda la gestión ambiental en gran parte del país y coloca en grave

riesgo no solo la conservación de los páramos, sino de todos los ecosistemas presentes en la jurisdicción de las CAR, las cuales asumen por encargo constitucional la administración de los recursos naturales y el medio ambiente en todo el territorio nacional. Además, son a quienes más funciones se les asignan en la propia ley de páramos.

Así las cosas, no tiene sentido querer confrontar las rentas que la ley y la Constitución en virtud de su autonomía fiscal y administrativa, asignó a las CAR, con las de Parques Nacionales Naturales, presentes en el 35% de los páramos en Colombia, en contraste con la presencia que tiene las CAR en el 65% de los páramos, además de la gestión ambiental que requiere el 100% de la superficie del territorio colombiano a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

**IV. CONCLUSIONES**

La precipitud de la conciliación en esta materia fue evidente. La idea de aumentar los ingresos, a pesar de haber sido aprobada en los dos debates de Cámara y en primer debate de Senado, se eliminó,

y en su lugar se concibió de manera forzada una fórmula que concretara la impertinente centralización de una renta propia de las CAR y la división entre ellas y Parques Nacionales Naturales, sin que estuviera precedida de debates en la Cámara de Representantes, con la confusa indicación de que esos recursos también son para gestión en páramos.

La modificación contraría importantes principios que deben guiar el trámite de las leyes, resigna competencias del legislador, desdice de la claridad que debe acompañar el texto de las leyes y afecta la autonomía constitucional de las CAR. El manejo de los recursos generados en las regiones y destinados para la gestión ambiental territorial a través de ellas, cuyas inversiones son decididas por ellas de conformidad con las necesidades y particularidades de sus jurisdicciones, debe mantenerse, en lugar de dividirlos y centralizarlos, por una parte hacia Parques Nacionales Naturales, y por la otra hacia el Fonam, que está adscrito al MADS. Ello es regresivo tanto en materia de identificación de mayores recursos para la gestión ambiental, como de su manejo autónomo por medio de las CAR.

**ANEXO 1**

**Tabla 1**

*Cuadro comparativo de lo que se aprobó en la Cámara de Representantes, en los debates de Senado y en la Conciliación.*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2018 SENADO, 126 DE 2016 CÁMARA <i>por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.</i>				
CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016		SENADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 de 2018		CONCILIACIÓN
1er. DEBATE	2º DEBATE	1er. DEBATE	2º DEBATE	
<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA</b></p> <p>AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016 CÁMARA</p> <p><b><u>VIERNES 14 DE JUNIO DE 2017</u></b></p>	<p><b>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016 CÁMARA</b></p> <p><b><u>MIÉRCOLES, 9 DE MAYO DE 2018</u></b></p>	<p><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2018 SENADO</b></p> <p><b><u>MARTES, 12 DE JUNIO DE 2018</u></b></p>	<p><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIONES PLENARIAS EXTRAORDINARIAS DEL SENADO - CONVOCADAS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 1033 DE 2018 Y 1040 DE 2018, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2018 SENADO</b></p> <p><b><u>MIÉRCOLES, 27 DE JUNIO DE 2018</u></b></p>	<p><b>CÁMARA Y SENADO</b></p> <p><b><u>MIÉRCOLES, 27 DE JUNIO DE 2018</u></b> <b><u>9:40 P. M.</u></b></p>
<p><b>CAPÍTULO 4</b> <b>Financiación y destinación de recursos</b></p>				
<p><b>Artículo 24. (NUEVO) Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b> <b>“Artículo 45.</b> Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el <b>7%</b> de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:</p>	<p><b>Artículo 24. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b> <b>“Artículo 45.</b> Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el <b>7%</b> de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:</p>	<p><b>Artículo 24. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b> <b>“Artículo 45.</b> Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el <b>7%</b> de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:</p>	<p><b>Artículo 24. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b> <b>“Artículo 45.</b> Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el <b>6%</b> de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:</p>	<p><b>Artículo 24. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</b> <b>“Artículo 45.</b> Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el <b>6%</b> de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2018 SENADO, 126 DE 2016 CÁMARA <i>por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.</i>				
CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016		SENADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 de 2018		CONCILIACIÓN
1er. DEBATE	2º DEBATE	1er. DEBATE	2º DEBATE	
<p>1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.</p> <p>2. El 3% para los municipios y distritos localizado en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;</p> <p>b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;</p> <p>c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.</p> <p>Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.</p> <p><b><u>3. El 1% para la conservación de páramos, recursos que serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam).</u></b></p>	<p>1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.</p> <p>2. El 3% para los municipios y distritos localizado en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;</p> <p>b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;</p> <p>c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.</p> <p>Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.</p> <p><b><u>3. El 1% para la conservación de páramos, recursos que serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam).</u></b></p>	<p>1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales <u>o para Parques Nacionales Naturales</u> que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.</p> <p>2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;</p> <p>b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;</p> <p>c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.</p> <p>Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.</p> <p><b><u>3. El 1% para la conservación de páramos, recursos que serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Naturales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Naturales.</u></b></p>	<p>1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales <u>o para Parques Nacionales Naturales</u> que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto <b>y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.</b></p> <p>2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;</p> <p>b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;</p> <p>c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.</p> <p>Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.</p> <p><b><u>Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Naturales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Naturales.</u></b></p>	<p>1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales <u>o para Parques Nacionales Naturales</u> que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto <b>y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.</b></p> <p>2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:</p> <p>a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;</p> <p>b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;</p> <p>c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.</p> <p>Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.</p> <p><b><u>Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Naturales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Naturales.</u></b></p>

**ANEXO 2**

**Tabla 2**

*Relación entre CAR, PÁRAMOS Y TSE*

CAR RECIBEN TSE Y TIENEN PÁRAMOS 66,60%	CAR TIENEN PÁRAMOS, PERO NO RECIBEN TSE 9%	CAR QUE RECIBEN TSE, PERO NO TIENEN PÁRAMOS (15,55%)
CAM	CODECHOCÓ	CARDIQUE
CAR	CORPAMAG	CARSUCRE
CARDER	CRQ	CORALINA
CAS		CRA
CDMB		CVS
CORANTIOQUIA		
CORMACARENA		
CORNARE		
CORPOAMAZONÍA		


CAR RECIBEN TSE Y TIENEN PÁRAMOS 66,60%	CAR TIENEN PÁRAMOS, PERO NO RECIBEN TSE 9%	CAR QUE RECIBEN TSE, PERO NO TIENEN PÁRAMOS (15,55%)
CORPOBOYACÁ		
CORPOCALDAS		
CORPOCESAR		
CORPOCHIVOR		
CORPOGUAJIRA		
CORPOGUAVIO		
CORPONARIÑO		
CORPONOR		
CORPORINOQUÍA		
CORPOURABÁ		
CORTOLIMA		
CRC		
CVC		

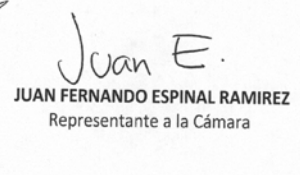
**Anexo 3**

**Tabla 3**

*RECURSOS DE LAS TSE EN LAS CAR. AÑOS 2016 Y 2017.*

CORPORACIÓN	RECURSOS TSE (Apropiado) 2016	TOTAL RECAUDADOS (PROPIOS+APORTES_NACION+REGALÍAS)	% Recaudó con respecto a los ingresos totales	RECURSOS TSE (Recaudado) 2017	TOTAL RECAUDADOS (PROPIOS+APORTES_NACION+REGALÍAS)	% Recaudó con respecto a los ingresos totales
CAM	\$5.328.127.328,00	\$38.690.622.063,00	13,77	\$8.087.206.690,00	\$38.767.999.197,00	20,86
CAR	\$10.467.298.000,00	\$445.982.503.759,00	2,35	\$9.983.770.383,00	\$617.478.586.956,83	1,62
CARDER	\$513.543.000,00	\$45.863.174.158,00	1,12	\$849.972.674,00	\$44.120.042.027,00	1,93
CARDIQUE	\$1.000.000.000,00	\$55.076.434.349,00	1,82	\$2.020.087.284,00	\$53.509.084.242,71	3,78
CARSUCRE	\$87.262.847,00	\$9.726.524.828,00	0,90	\$100.595.287,00	\$10.607.443.589,00	0,95
CAS	\$7.200.000.000,00	\$38.813.413.173,00	18,55	\$6.069.939.211,00	\$51.084.874.940,59	11,88
CDA		\$8.072.845.336,00	-	\$-	\$9.371.145.169,00	-
CDMB	\$303.975.000,00	\$50.207.222.811,00	0,61	\$258.046.551,00	\$50.207.222.811,00	0,51
CODECHOCÓ		\$10.478.418.809,00	-	\$-	\$11.082.014.400,79	-
CORALINA	\$612.350.357,00	\$11.084.779.420,00	5,52	\$411.449.398,00	\$9.502.297.079,00	4,33
CORANTIOQUIA	\$24.611.725.241,00	\$96.041.717.018,00	25,63	\$24.062.241.931,00	\$105.035.679.624,00	22,91
CORMACARENA	\$1.868.935.010,00	\$39.247.676.606,00	4,76	\$3.351.511.215,72	\$42.126.476.876,45	7,96
CORNARE	\$24.323.862.000,00	\$60.700.721.295,00	40,07	\$26.662.868.307,00	\$66.469.336.424,00	40,11
CORPAMAG		\$37.698.048.911,00	-	\$-	\$46.841.357.618,53	-
CORPOAMAZONIA	\$79.154.000,00	\$14.039.621.544,00	0,56	\$70.664.338,00	\$17.643.885.998,35	0,40
CORPOBOYACÁ	\$8.250.000.000,00	\$35.999.181.701,00	22,92	\$6.976.048.107,00	\$38.616.229.221,00	18,07
CORPOCALDAS	\$2.519.246.212,00	\$43.096.597.536,00	5,85	\$4.899.416.832,00	\$60.307.813.072,45	8,12
CORPOCESAR	\$700.000.000,00	\$23.687.556.373,00	2,96	\$713.646.831,00	\$28.192.252.886,97	2,53
CORPOCHIVOR	\$6.260.087.000,00	\$12.793.440.308,00	48,93	\$6.106.147.942,00	\$14.243.153.659,00	42,87
CORPOGUAJIRA	\$2.800.000.000,00	\$20.056.634.066,00	13,96	\$1.335.489.890,00	\$17.970.056.739,44	7,43
CORPOGUAVIO	\$12.708.448.430,00	\$22.365.044.561,00	56,82	\$12.243.487.313,00	\$17.808.541.470,00	68,75
CORPOMOJANA		\$4.274.231.919,00	-	\$-	\$6.309.518.703,00	-
CORPONARIÑO	\$233.766.090,00	\$37.848.933.204,00	0,62	\$316.446.875,00	\$32.265.818.335,38	0,98
CORPONOR	\$1.919.107.299,00	\$37.868.295.301,00	5,07	\$1.265.315.478,00	\$59.350.514.936,24	2,13
CORPORINOQUIA	\$2.580.090.738,00	\$35.567.433.475,00	7,25	\$3.367.345.310,00	\$45.812.903.297,00	7,35
CORPOURABÁ	\$470.000.000,00	\$14.929.177.757,00	3,15	\$444.478.428,00	\$14.406.223.361,00	3,09
CORTOLIMA	\$1.947.924.860,00	\$52.969.920.483,00	3,68	\$2.848.530.242,00	\$69.415.543.380,78	4,10
CRA	\$15.211.173.840,00	\$86.589.403.112,00	17,57	\$7.813.510.487,18	\$120.295.067.580,23	6,50
CRC	\$3.191.537.931,00	\$28.557.584.134,00	11,18	\$4.304.675.095,00	\$36.454.462.910,96	11,81
CRQ		\$31.246.952.073,00	-	\$-	\$32.760.466.689,77	-
CSB		\$3.148.736.479,00	-	\$-	\$5.033.042.860,00	-
CVC	\$4.155.312.512,00	\$241.607.458.205,00	1,72	\$5.120.176.647,00	\$308.328.922.347,97	1,66
CVS	\$3.359.660.798,00	\$25.116.930.748,00	13,38	\$2.946.523.569,00	\$26.954.409.571,00	10,93
<b>TOTAL</b>	<b>\$142.702.588.493,00</b>	<b>#####</b>		<b>\$142.629.592.315,90</b>	<b>\$ 2.108.372.387.976,44</b>	

  
**CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA**  
 Senador de la República

  
**JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara

  
**RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO**  
 Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de diciembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 288 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Carlos Felipe Mejía, Juan F. Espinal y Ricardo A. Ferro.*

El Secretario General,  
*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 289  
DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se modifica el párrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979 con el fin de autorizar el ingreso de animales de compañía a los establecimientos de comercio donde se expendan o consuman alimentos o bebidas.*

Bogotá, D. C.  
Honorable Presidente:  
**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN**  
Cámara de Representantes  
E. S. D.

**Asunto:** Exposición de motivos y articulado. Proyecto de ley número 289 de 2018 Cámara, *“por la cual se modifica el párrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979 con el fin de autorizar el ingreso de animales de compañía a los establecimientos de comercio donde se expendan o consuman alimentos o bebidas”.*

Respetado Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 154 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, *“por la cual se modifica el párrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979 con el fin de autorizar el ingreso de animales de compañía a los establecimientos de comercio donde se expendan o consuman alimentos o bebidas”.*

La exposición de motivos que acompaña el proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. Aspecto histórico de las relaciones entre humanos y animales.
2. Justificación de la modificación.
  - 2.1. Consideraciones jurídicas.
  - 2.2. Consideraciones sociales.
3. Contexto Internacional sobre el ingreso de animales a establecimientos de comercio.
4. Marco jurídico
  - 4.1. Normativa constitucional.
  - 4.2. Normativa legal.

5. La norma que se pretende modificar.
6. Debate en torno a la presencia de animales donde se comercialicen alimentos.
7. Consideraciones científicas y médicas.
8. Competencia del Congreso de la República. Regulación de las condiciones sanitarias.
  - 8.1. Trámite de ley ordinaria.
  - 8.2. Contenido de la iniciativa.
9. Impacto fiscal.
10. Estructura del proyecto.
11. Articulado del proyecto.

De manera respetuosa, nos permitimos sugerirle que en uso de las facultades presidenciales establecidas en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, este proyecto sea repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Corporación, toda vez que el punto principal tiene que ver con temas higiénico sanitario, específicamente a la modificación de la Ley 9ª de 1979, *“por la cual se dictan medidas sanitarias”*, por ser un tema de salud, es materia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

De los honorables congresistas,

Handwritten signatures of congress members, including names like Jose Daniel Lopez, Gustavo Estepinovich, Juan Carlos Lagarda, Katherine Miranda, Mauricio Toro, and others.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se modifica el parágrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979 con el fin de autorizar el ingreso de animales de compañía a los establecimientos de comercio donde se expendan o consuman alimentos o bebidas.*

Honorables Congresistas:

A continuación se exponen las razones que justifican la presentación del presente proyecto de ley, para ser tramitado ante el Congreso de la República como ley ordinaria:

#### 1. Aspecto histórico de las relaciones entre humanos y animales

Desde la antigüedad ha existido una fuerte relación humano-animal, se ha considerado a los animales como instrumentos para transportar personas o cosas, como medios de producción y también como alimentos. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo han sido incluidos en la sociedad y actualmente son reconocidos como sujetos de compañía, incluso para muchas personas sus animales se han incorporado al núcleo familiar.

En el presente, es común que las personas consideren a sus animales de compañía como un integrante más y por eso prefieren la vida en sociedad con ellos, generando vínculos de familiaridad. Por esta razón, se crea la necesidad de adecuar los lugares que comúnmente frecuentan como establecimientos abiertos al público, con espacios habilitados que permitan el ingreso a los animales para compartir un tiempo especial con ellos como miembros de la familia.

#### 2. Justificación de la modificación

Cada vez es mayor el número de personas que cuenta con uno o varios animales de compañía y los consideran un miembro más de su familia, razón por la cual es necesario que el ordenamiento jurídico se adapte a esta realidad autorizando a los establecimientos de comercio que expendan alimentos y bebidas para que libremente puedan permitir el ingreso a estos animales.

Lo anterior, conllevará a la generación de nuevos espacios para que las familias colombianas puedan realizar actividades tan cotidianas como comer con sus animales de compañía. En este sentido es necesario señalar que existen diversos argumentos jurídicos, científicos<sup>1</sup> y médicos que fundamentan el objeto del presente proyecto.

No obstante, de manera previa, es oportuno aclarar que no se pretende que los animales puedan ingresar a las áreas de los establecimientos de comercio a las que por regla general ni siquiera

entran los clientes, como la cocina, sino adaptar la norma a las realidades contemporáneas para que las personas eventualmente puedan departir en dichos establecimientos en compañía de sus mascotas. En este sentido, se subraya:

**PRIMERO:** Tal como está la ley hoy en día, ningún animal podría hacer presencia en las áreas de los establecimientos industriales y comerciales donde se manipulen, elaboren, transformen, fraccionen, conserven, almacenen, transporten, expendan, consuman, importen o exporten alimentos, aditivos, bebidas o materias primas, lo cual es una prohibición demasiado amplia e inflexible, pues presume riesgos de contaminación en todos los casos, sin reglamentación alguna.

**SEGUNDO:** Con la modificación propuesta en este proyecto de ley, claro es, no se busca avalar la contaminación de alimentos, aditivos, bebidas o materias primas, que seguirá no estando permitida sea cual sea el agente o la fuente que la genere. La Ley 9ª de 1979 en general y su reglamentación por parte de las autoridades administrativas en particular, continuarán propendiendo por controlar y promover las condiciones básicas de higiene, las buenas prácticas y las medidas sanitarias correspondientes.

**TERCERO:** Como es sabido, el Congreso de la República es el órgano encargado de la producción legislativa, labor que, por definición, no se ocupa de absolutamente todos los detalles de las situaciones sobre las que decide intervenir. Así, tal como se establece en el articulado, será el Gobierno nacional el encargado de regular las condiciones específicas para autorizar la presencia de los animales de compañía en los establecimientos referidos que a bien tengan hacerlo. No es conveniente, pues, ni adecuado que el Congreso discuta asuntos técnicos para llevar a cabo esta reglamentación cuando el Gobierno nacional posee la experiencia y capacidad necesarias para hacerlo.

**CUARTO:** Sumado a lo anterior, se insiste en que la adopción por parte de los establecimientos de zonas amigables con los animales de compañía es opcional, no obligatoria, y además de la reglamentación que deberá expedir el Gobierno nacional, mediante expertos en esta materia, será el propio mercado quien determine la oferta de lugares que decidan acogerse o no a la nueva demanda, y en qué medida.

**QUINTO:** En desarrollo del principio general de derecho *qui potest plus, potest minus* o “el que puede lo más, puede lo menos”, los establecimientos al estar en la capacidad de decidir si se acogen o no a la norma que permite el ingreso de animales de compañía, también podrán decidir cuáles animales domésticos pueden ingresar en sus establecimientos.

#### 2.1. Consideraciones jurídicas

Uno de los fines de la Constitución Política de 1991, establecido en su artículo 2º, es garantizar

<sup>1</sup> La influencia de las mascotas en la vida humana. Gómez-G LF, Atehortúa-H CG, Orozco-P SC. Rev Col Cienc Pec 2007; 20: 377-386.



los derechos consagrados en ella. La Corte Constitucional<sup>2</sup> ha manifestado que el hecho de tener animales domésticos implica el desarrollo de varios derechos fundamentales, entre los cuales están: la intimidad (personal y familiar) y el libre desarrollo de la personalidad.

Precisamente sobre este último, se refiere a un derecho que “exige el despliegue de las capacidades individuales, sin restricciones ajenas no autorizadas por el ordenamiento jurídico. Se configura una vulneración de este derecho cuando a la persona se le impide, de forma arbitraria, alcanzar o perseguir aspiraciones legítimas de vida o valorar y escoger libremente las circunstancias que dan sentido a su existencia”.

En consecuencia, al permitir a las personas que ya ejercen sus derechos al adoptar animales de compañía, compartir con ellos en un ámbito adicional, se estaría propiciando la garantía del libre desarrollo de la personalidad como derecho, lo que significa que se estaría cumpliendo con uno de los fines esenciales del Estado.

## 2.2. Consideraciones sociales

Las familias cada vez están teniendo más animales de compañía en sus hogares. Según una encuesta<sup>3</sup> auspiciada por la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), seis (6) de cada diez (10) familias tenían algún animal en su casa, con tendencia a incrementar. Los perros están en el número 1 de preferencia, seguidos por los gatos. Esto es el 60% de las familias del país.

Las familias tienen animales de compañía por varios motivos como cariño, diversión, compañía o seguridad, y el hecho que tantos hogares tengan animales, también genera consecuencias comerciales, por lo cual los comerciantes en la actualidad crean sus propias soluciones para impactar en este mercado ante la prohibición general<sup>4</sup>, evadiendo la norma y buscando a pesar de todo incluirse en este público objetivo<sup>5</sup>.

Según la misma encuesta auspiciada por Fenalco, en el país hay más de 2.700 establecimientos de comercio al por menor que prestan servicios para animales de compañía. Se ofrece desde servicios funerarios, pasando por juguetes o accesorios, hasta *spas* para los animales. Pero el ítem que más ventas ha generado ha sido el de la producción nacional de comida para perro, que en los últimos años ha sido en promedio de más de 600 mil millones de pesos.

Dar la oportunidad a las familias de asistir a los establecimientos de comercio con sus animales, también incentiva y fomenta la economía teniendo en cuenta que este es un segmento de negocio y al no estar permitido, no se ha desarrollado completamente, teniendo el potencial de favorecer el consumo.

## 3. Contexto internacional sobre el ingreso de animales a establecimientos de comercio

Como se ha advertido, la adopción de animales de compañía es una tendencia global. Hay algunos países que sobresalen porque cuentan con medidas amigables para los animales de compañía en los establecimientos de comercio como bares, restaurantes o pubs. Estos países son: Francia, Países Bajos, Suecia, Alemania y Hungría<sup>6</sup>.

A pesar de esto y de que la tendencia es mundial, hay algunos Estados que vale la pena analizar en lo referente a la normativa para el acceso de animales a establecimientos de comercio:

- Nueva York<sup>7</sup>: En la llamada ‘capital del mundo’ en el año 2015, el gobernador del Estado firmó una iniciativa conocida como ‘cenar con perros’, que permite el acceso a los perros a restaurantes de la ciudad en zonas especiales. Antes de la expedición de esta norma, estaba prohibido el ingreso de animales en restaurantes. Además, cada establecimiento de comercio tiene la capacidad de decidir si quiere o no permitir el ingreso de los animales.
- Francia<sup>8</sup>: Cuenta con las políticas más flexibles sobre ingresos de animales, por lo que no es extraño encontrar animales acompañando en la mesa a sus propietarios.
- Suiza: Se toma muy en serio el tema de la tenencia de animales, incluso incentivando cursos de capacitación para nuevos propietarios de animales. Los restaurantes son abiertos a los animales y se esfuerzan por complacer a los propietarios para que se sientan cómodos<sup>9</sup>.
- Alemania<sup>10</sup>: Pionera en parques para perros, esta ciudad ha abierto espacios para la relación entre humanos y animales, permitiendo su ingreso a sitios de trabajo, restaurantes, transporte público e incluso museos e iglesias.

Como se puede ver, en diferentes países se ha adoptado la medida que hoy se propone en este proyecto, porque genera bienestar social y desarrollo económico.

<sup>2</sup> Sentencia T-155 de 2012.

<sup>3</sup> Fenalco: <https://drive.google.com/file/d/1GwLLE5LSjS1GcpZ-Q9QgcOHjkkUW9xzY/view>.

<sup>4</sup> *Bogotá es ‘guau’* <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/esta-bogota-promete/articulo/establecimientos-dog-friendly-en-bogota/547958>.

<sup>5</sup> *209 planes de Comida en Bogotá* <https://bogota.somosdogfriendly.com/planes/de-comida>.

<sup>6</sup> <https://www.4patas.com.co/perros/actividades/articulo/los-mejores-paises-para-tener-perro/687>.

<sup>7</sup> <http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2015/1029/c31614-8968567.html>.

<sup>8</sup> <https://bestlifeonline.com/most-pet-friendly-countries/>.

<sup>9</sup> <https://bestlifeonline.com/most-pet-friendly-countries/Ibidem>.

<sup>10</sup> <http://www.expat.com/en/expat-mag/2048-the-most-dog-friendly-countries-in-the-world.html>.

Finalmente, lo que se busca al permitir que los animales de compañía puedan ingresar a estos establecimientos de comercio es plantear una alternativa y no imponer una decisión.

#### 4. Marco jurídico

##### 4.1. Normativa constitucional

Dentro de la normativa constitucional que refiere a los derechos fundamentales relacionados con el ingreso de animales a establecimientos de comercio, se encuentran:

*“ARTÍCULO 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

En este sentido, el Estado debe garantizar la efectividad de los derechos, por ende, a los ciudadanos con animales de compañía se les debe proporcionar protección de sus creencias respecto a la composición de su familia y cómo o dónde quieren compartir, incluyendo entre estos, restaurantes y cafeterías, así como la libertad de circular y recibir atención en dichos establecimientos, independiente de que tengan consigo un animal de compañía o no.

*ARTÍCULO 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.*

En la sociedad actual muchas familias cuentan con un animal de compañía que ocupa una posición importante dentro de ella, generando un impacto emocional.

*ARTÍCULO 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.*

Las personas cuentan con el derecho a tener animales domésticos, en tanto se trata del ejercicio de varios derechos fundamentales, entre estos el libre desarrollo de la personalidad; por ello se puede configurar una vulneración de este derecho cuando a la persona se le impide la libertad de escoger libremente los lugares favoritos de concurrencia, como lo puede ser establecimientos abiertos al público como restaurantes y cafeterías.

*ARTÍCULO 58. -Reformado. A. L. 1/99, art. 1°. Se garantizan la propiedad privada y los demás*

*derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.*

*Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

El concepto de propiedad privada hace referencia al poder jurídico de una persona sobre una cosa determinada, por ende, parte de este poder es la decisión de permitir o no el ingreso de ciudadanos con su animal de compañía a un establecimiento de comercio.

*ARTÍCULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

*ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

##### 4.2 Normativa legal

En el orden legal no se encuentran más leyes que restrinjan el ingreso de animales a establecimientos de comercio, sin embargo, la Resolución 2674 de 2013 establece los requisitos sanitarios que se deben cumplir para las actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos y los requisitos para la notificación, con el fin de proteger la vida y la salud de las personas. En ella se desarrolla el artículo 265 en el sentido de restringir el ingreso de animales a establecimientos comerciales donde se expendan alimentos.

#### RESOLUCIÓN 2674 DE 2013

##### “TÍTULO II

##### CONDICIONES BÁSICAS DE HIGIENE EN LA FABRICACIÓN DE ALIMENTOS”

*“Artículo 5°. Buenas Prácticas de Manufactura. Las actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos, se ceñirán a los principios de las Buenas Prácticas*

de Manufactura contempladas en la presente resolución”.

#### “CAPÍTULO I

##### **Edificación e instalaciones”**

“**Artículo 6°.** Condiciones generales. Los establecimientos destinados a la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio de alimentos deberán cumplir las condiciones generales que se establecen a continuación:”

#### “2. DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN”

“2.1. La edificación debe estar diseñada y construida de manera que proteja los ambientes de producción e impida la entrada de polvo, lluvia, suciedades u otros contaminantes, así como del ingreso y refugio de plagas y animales domésticos”.

“2.3. Los diversos ambientes de la edificación deben tener el tamaño adecuado para la instalación, operación y mantenimiento de los equipos, así como para la circulación del personal y el traslado de materiales o productos. Estos ambientes deben estar ubicados según la secuencia lógica del proceso, desde la recepción de los insumos hasta el despacho del producto terminado, de tal manera que se eviten retrasos indebidos y la contaminación cruzada. De ser requerido, tales ambientes deben dotarse de las condiciones de temperatura, humedad u otras necesarias para la ejecución higiénica de las operaciones de producción y/o para la conservación del alimento”.

“2.7. No se permite la presencia de animales en los establecimientos objeto de la presente resolución, específicamente en las áreas destinadas a la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento y expendio”.

Adicionalmente y a pesar de no tratar sobre restricción de animales de compañía en los establecimientos, existe una norma reciente de importancia fundamental para los animales, y es la Ley 1774 de 2016 en la que se declara que los animales son seres sintientes, se establecen los principios de bienestar y protección animal y se penaliza el maltrato animal.

#### **LEY 1774 DE 2016**

“por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”

“(…)”

“**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 655 del Código Civil, así:”

“(…)”

“**Parágrafo.** Reconózcase la calidad de seres sintientes a los animales”.

#### “Artículo 3°. Principios”

“a) **Protección animal.** El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia y trato cruel:”

“b) **Bienestar animal.** En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:”

“1. Que no sufran hambre ni sed”

“2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor”

“3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido”

“4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés”

“5. Que puedan manifestar su comportamiento natural”

“C) **Solidaridad social.** El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física”.

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento”.

“(…)”

#### **5. La norma que se pretende modificar**

Ley 9ª de 1979:

“TITULO V”

“ALIMENTOS”

“De las operaciones de elaboración, proceso y expendio”

“(…)”

“**ARTÍCULO 265.** En los establecimientos a que se refiere este título se prohíbe la entrada de personas desprovistas de los implementos de protección adecuados a las áreas de procesamiento, para evitar la contaminación de los alimentos o bebidas”.

“**PARÁGRAFO.** No se deberá permitir la presencia de animales en las áreas donde se realice alguna de las actividades a que se refiere este título”.

“(…)”.

#### **6. Debate en torno a la presencia de animales donde se comercialicen alimentos**

A lo largo del tiempo se ha venido cimentando un intenso debate respecto a diversas posturas en la sociedad frente a los beneficios y dificultades

que genera la presencia de animales de compañía en lugares donde confluya la comercialización de alimentos.

Una primera corriente que actualmente y con base en diversos estudios podría parecer minoría, considera que la presencia de animales de compañía en restaurantes, bares, supermercados, entre otros, genera en sí mismo un riesgo para los demás seres humanos causando de manera directa una afectación a sus derechos fundamentales como el derecho a la salud, en razón a que consideran que conjugar animales y lugares donde se manipulan alimentos de diversas clases para el consumo humano, no son congruentes y por tanto cada uno debe estar en su lugar.

Una segunda corriente va estrechamente ligada a lo que hoy se conoce como *Pet Friendly*, expresión que viene generando una cultura, e incluso una filosofía si se conforma como un estilo de vida.

Para muchas personas, uno de sus planes favoritos de fin de semana es pasear en familia y realizar diferentes actividades juntos. Ellos quieren realizar estas actividades junto con el animal del hogar que les brinda compañía y cariño y en muchas ocasiones no acuden a determinados sitios en los que no les permiten su ingreso.

Bajo este criterio, y considerando que hoy en día el 72% de las familias bogotanas posee un animal de compañía y particularmente un perro, se ha venido identificando que cada día es más complicado para los propietarios dejar a sus animales de compañía en sus viviendas, o al cuidado de terceros, mientras realizan diversas actividades, por lo que se hace necesario que establecimientos comerciales permitan el ingreso de animales de compañía en espacios habilitados con el fin de ofrecer para que la estadía de todos sea placentera y sin dificultades.

Si bien es cierto, en nuestro país existe un significativo crecimiento de la cultura del respeto por los animales, al ver cómo restaurantes, centros comerciales y establecimientos de comercio han venido ajustando sus espacios para el ingreso de animales de compañía, es necesario generar legislación que permita la creación de unas normas cívicas y de comportamiento que permitan a los animales poder disfrutar con mayor plenitud de esos espacios, por lo que se ha podido establecer la necesidad de que en estos lugares los animales de compañía y sus propietarios puedan relacionarse.

En Latinoamérica, Panamá es pionero en la cultura de la inclusión de animales al permitir el acceso de animales de compañía a empresas, bancos, centros culturales, restaurantes, establecimientos comerciales en los que ya se encuentran establecidos bebederos, juguetes, alfombras, *dogs park*, entre otros equipamientos que hacen que los animales puedan disfrutar de un ambiente confortable y tranquilo mientras sus propietarios realizan sus actividades cotidianas.

## 7. Consideraciones científicas y médicas

La mayor preocupación de las autoridades al permitir que compartan en un mismo ambiente animales<sup>11</sup> y seres humanos<sup>12</sup> es el posible riesgo de contagio de enfermedades<sup>13</sup>. Este asunto ha sido aclarado por el Dr. Nelson Javier Gómez Malaver<sup>14</sup> en un concepto rendido, en septiembre de 2018, al Instituto de Protección y Bienestar Animal de Bogotá. Este concepto señala:

*“Todos los clientes que frecuenten restaurantes con su mascota ‘Animal de Compañía’ pueden estar seguros de que estos no transmiten enfermedades a los humanos de ningún tipo (ectoparásitos, parásitos internos, enfermedades zoonóticas), para que esto pueda ocurrir el contacto tendría que ser directo (fluidos corporales con heridas abiertas, heridas en mucosa nasal, ocular, oral, etc.)”.*

Si bien es cierto que existe un riesgo en la relación de los humanos con los animales, se debe tener en cuenta que la facultad que ejercerán los establecimientos de comercio al permitir el ingreso de animales de compañía comenzará una vez la autoridad nacional reglamente las condiciones para hacerlo.

Un estudio de la Universidad del Sur (Argentina)<sup>15</sup> señala que la prevención es clave para combatir enfermedades transmitidas por los animales. Especialistas han asegurado que “bastan algunas rutinas prácticas muy simples para combatirlas (a las enfermedades zoonóticas) con alta posibilidad de éxito”. Seguramente en las condiciones establecidas por la autoridad, se tendrán en cuenta las recomendaciones de expertos en la materia.

De igual forma, se recuerda que la medida no es obligatoria sino optativa para los establecimientos de comercio que eventualmente podrían dejar de aplicarla, en caso de considerar que hay un riesgo que no sea posible controlar.

## 8. Competencia del Congreso de la República. Regulación de las condiciones sanitarias

Luego del análisis que sustenta el contenido material del proyecto de ley, queda el asunto de

<sup>11</sup> Rivas A, Castro C. Psicología canina y carácter [fecha de consulta: 30 de abril de 2007] URL: <http://www.gorinkai.com/webppa/psico.htm#entorno>.

<sup>12</sup> Goossens HA, Van den Bogaard AE, Nohlmans KE. Dogs as sentinels for human Lyme borreliosis in the Netherlands. J Clin Microbiol 2001; 39:844-848. J Clin Microbiol 2001; 39:844-848.

<sup>13</sup> Hesselmar B, Aberg N, Aberg B, Eriksson B, Bjorksten B. Does early exposure to a cat or dog protect against later allergy development? Clin Exp Allergy 1999; 29:611-617.

<sup>14</sup> Médico veterinario. Universidad de La Salle. Colombia. MSc, PhD en Ciencias Veterinarias. Universidad de Lieja. Bélgica.

<sup>15</sup> [http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=prevencion\\_para\\_combatir\\_enfermedades\\_transmitidas\\_por\\_animales&id=1808](http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=prevencion_para_combatir_enfermedades_transmitidas_por_animales&id=1808).

la competencia del Congreso para adoptar las medidas propuestas.

De acuerdo con los parámetros constitucionales y legales de competencias del Congreso de la República, resulta absolutamente claro quién está llamado a adoptar medidas que puedan modificar la ley.

Según lo establecido en el artículo 114 de la Constitución Política: “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”. En dicho sentido es el legislador el llamado a hacer la ley que modifique la norma expedida por esa misma autoridad, es decir, la Ley 9ª de 1979.

En dicho sentido, la Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, establece las diferentes funciones del Congreso de la República entre las cuales se encuentra la función legislativa por la cual puede elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes.

“ARTÍCULO 6º. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

A modo de conclusión, es claro que, desde la perspectiva constitucional y legal, el Congreso de la República es la autoridad competente para modificar la Ley 9ª de 1979, así como autorizar o restringir el ingreso de animales a establecimientos de comercio.

### 8.1. Trámite de ley ordinaria

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 1 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República “Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

La Corte Constitucional, por su parte, en Sentencia C-421 de 2012, manifestó que el Congreso, en ejercicio de la función legislativa, “expide, interpreta, reforma o deroga las leyes que según su contenido pueden ser: (...) (vi) leyes ordinarias o de contenido ordinario, no incluido dentro de la materia de las demás leyes especiales, las cuales son dictadas siguiendo los trámites generales previstos en la Carta política en sus artículos 154 a 170 y que constituyen la regla general”.

### 8.2. Contenido de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene por objetivo fundamental modificar el parágrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979, el cual, en la actualidad, no permite el ingreso de animales de compañía a establecimientos de comercio tales como restaurantes, cafeterías, pubs, bares, etc.

Adicionalmente, el proyecto de ley le impone al Gobierno nacional el deber de reglamentar

las medidas higiénico sanitarias que deberán adoptar los establecimientos de comercio cuyos propietarios o administradores decidan permitir el ingreso de animales de compañía.

### 9. Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se precisa que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, ya que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

### 10. Estructura del proyecto

**Título.** Fue formulado con base en la ley, el artículo y el parágrafo que se requiere modificar a fin de dar ingreso para animales domésticos en establecimientos comerciales dedicados a la venta y comercialización de alimentos y bebidas, siendo este el parágrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979 mediante el cual se dictan medidas sanitarias.

El proyecto está compuesto por dos artículos correspondientes a la modificación de la Ley 9ª de 1979. La regulación por parte del Ministerio de Salud y la vigencia y derogatorias al respecto se detallan así:

**El artículo primero** presenta la modificación de la Ley 9ª de 1979, permitiendo el ingreso de animales a establecimientos de comercio donde se expendan o consuman alimentos o bebidas, sujeto al cumplimiento de la regulación que para tal efecto emita el Gobierno nacional (Ministerio de Salud y Protección Social).

De igual manera, el mencionado artículo impone al Gobierno nacional la obligación de reglamentar el ingreso de animales a estos establecimientos dentro de los 3 meses siguientes a la promulgación de la ley, a fin de mantener las medidas higiénico sanitarias a que haya lugar.

**El artículo segundo** plantea la vigencia y derogatoria, rigiendo a partir de su promulgación y derogando las disposiciones que le sean contrarias.

*[Handwritten signatures and names]*  
 CARLOS ESCOBAR  
 CAROLINA SUZUKI  
 EDUARDO RODRIGUEZ  
 JAIRO CRISTO  
 EUGENIO SUAREZ

*[Handwritten signatures and names]*  
 Eloy Pinero  
 Juan Carlos Legado  
 Katherine Miranda  
 Partido Verde  
 CARLOS ESCOBAR  
 CAROLINA SUZUKI  
 JAIRO CRISTO  
 EUGENIO SUAREZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2018

por la cual se modifica el parágrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979 con el fin de autorizar el ingreso de animales de compañía a los establecimientos de comercio donde se expendan o consuman alimentos o bebidas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el parágrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979, el cual quedará así:

“Parágrafo. Se podrá autorizar el ingreso de animales de compañía a los establecimientos de comercio en los que se expendan o consuman alimentos o bebidas, para lo cual el Gobierno nacional reglamentará dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, lo referente a las medidas higiénico sanitarias que deberán adoptar los establecimientos de comercio cuyos propietarios o administradores decidan permitir el ingreso de animales de compañía”.

Artículo 2º. Vigencia y derogatoria. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*[Handwritten signatures and names]*  
 Ángela Patricia Sánchez  
 Juan Carlos Legado  
 José Daniel López  
 Gustavo Estupiñán  
 OSWALDO ARCOS  
 Mauricio Toro  
 Partido Verde

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de diciembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 289 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes: Ángela Patricia Sánchez y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 1099 - Viernes, 7 de diciembre de 2018  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 287 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre Racionalización de trámites, se ordena la implementación de la Interoperabilidad y la Carpeta Ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 288 de 2018 Cámara, por medio del cual se deroga el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018..... 16

Proyecto de ley número 289 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el parágrafo del artículo 265 de la Ley 9ª de 1979 con el fin de autorizar el ingreso de animales de compañía a los establecimientos de comercio donde se expendan o consuman alimentos o bebidas..... 23