



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 358

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 45 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

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen funciones especiales a la Defensoría del Pueblo, las personerías y las alcaldías municipales en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana.*

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2019

Honorable Representante

**JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE**

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: **Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 317 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se establecen funciones especiales a la Defensoría del Pueblo, las personerías y las alcaldías municipales en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana.

Respetado doctor Cristancho,

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al

**Proyecto ley número 317 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se establecen funciones especiales a la Defensoría del Pueblo, las personerías y las alcaldías municipales en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto del proyecto
3. Marco jurídico
4. Consideraciones
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición.

#### **1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

La presente iniciativa fue radicada el día 25 de febrero del año 2019, por los honorables Representantes de la Bancada Liberal.

Le correspondió el número 317 de 2019 en la Cámara de Representantes y se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 81 de 2019. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, los honorables Representantes Juan Diego Echavarría Sánchez y Faber Alberto Muñoz Cerón fueron designados para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa.

#### **2. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene como objeto, promover el acceso a la propiedad, otorgándole mayor eficacia al ordenamiento civil colombiano e incorporando dentro de las funciones del

Ministerio Público la representación legal de aquellos poseedores materiales de bienes inmuebles de Vivienda de Interés Social en estrato uno (1) o dos (2) que pretendan iniciar un proceso de pertenencia ante la jurisdicción civil ordinaria, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de los mismos.

### 3. MARCO JURÍDICO

En Colombia la prescripción adquisitiva de dominio se da cuando se ha poseído un bien por determinado tiempo.

El Código Civil Colombiano en su artículo 762 define la posesión de la siguiente manera:

*“La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.*

*El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”.*

Anteriormente el Código Civil establecía diez (10) años para la prescripción ordinaria y veinte (20) para la extraordinaria, pero la Ley 791 de 2002 redujo la prescripción veintenaria a diez (10) años y estableció el tiempo de la prescripción ordinaria en cinco (5) años. La modificación reduce el tiempo para las personas que han poseído y ejercido con ánimo de señor y dueño, dándoles la posibilidad que en menor tiempo puedan por declaración judicial a través del proceso de pertenencia tener la propiedad.

Por su parte la Ley 1561 de 2012, por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 3° y 4° lo siguiente:

*“Artículo 3°. Poseedores de inmuebles rurales. Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode) o por quien cumpla las respectivas funciones.*

*Para efectos de la presente ley, también se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y la conservación ambiental, certificada por la autoridad competente.*

*Artículo 4°. Poseedores de inmuebles urbanos. Quien pretenda obtener título de propiedad*

*de un inmueble urbano mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión regular o irregular por los términos establecidos en la ley para la prescripción ordinaria o extraordinaria sobre bienes inmuebles urbanos cuyo avalúo catastral no supere los doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smlmv).*

*En el evento en que el bien objeto del proceso no cuente con avalúo catastral, se tendrá en cuenta su valor comercial, el cual será indicado por el demandante en la demanda y no deberá ser superior a doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smlmv).*

*Parágrafo. La declaración de pertenencia y el saneamiento de la falsa tradición de la vivienda de interés social se regirán por las normas sustanciales para la prescripción establecidas en el artículo 51 de la Ley 9ª de 1989”.*

Podríamos concluir en principio que la posesión está reducida a la exteriorización de la propiedad; es decir, que solamente quien es dueño o ejerce tenencia con ánimo de señor y dueño o el que se da por tal es reputado poseedor de acuerdo con el artículo 762 del C.C. y a esta relación posesoria es a la que la ley le confiere las acciones posesoria de conservación y de recuperación y especialmente la usucapión (artículo 972).

En virtud de ello la jurisprudencia ha hecho varios pronunciamientos como el de la Sentencia C-466/14 en el que señala:

*“La legislación colombiana contempla dos especies de usucapión: la ordinaria y la extraordinaria (CC artículo 2527). Para ganar una cosa por prescripción ordinaria se necesita “posesión regular no interrumpida, durante el tiempo que las leyes requieren” (CC artículo 2528), lo cual significa que es necesario contar con una posesión sin interrupciones, por el tiempo previsto en la ley, y que además proceda de justo título y haya sido adquirida de buena fe (CC artículo 764). La adquisición de las cosas por usucapión extraordinaria requiere asimismo posesión no interrumpida por el término que fije la ley, pero no exige título alguno, y en ella se presume de derecho la buena fe, lo cual quiere decir que no puede desvirtuarse (CC artículo 66). No obstante, la ley civil contempla la posibilidad de presumir la “mala fe” del poseedor cuando exista un título de mera tenencia. Esta última presunción puede desvirtuarse (CC artículo 2531)”.*

*“La prescripción adquisitiva ordinaria puede suspenderse en las hipótesis señaladas en el artículo 2530 del Código Civil. Según este último, la usucapión ordinaria se suspende en los casos de incapaces y, en general, de quienes se encuentran bajo tutela o curaduría; entre el heredero beneficiario y la herencia; entre quienes administran patrimonios ajenos como tutores, curadores, albaceas o representantes de personas*

*jurídicas, y los titulares de aquellos; y en favor de quienes se encuentren en imposibilidad absoluta de hacer valer sus derechos (CC artículo 2530)''.*

De otro lado, el legislador ha regulado también, en la Ley 9ª de 1989, artículo 58, y en la Ley 1001 de 2005, artículo 2º, el proceso de declaración de pertenencia de bienes inmuebles destinados a la vivienda de interés social, ordenando a las entidades públicas nacionales que cedan gratuitamente, mediante escritura pública en favor de los ocupantes, aquellos bienes inmuebles fiscales de su propiedad que hubieren sido invadidos para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación fuera anterior al 30 de noviembre de 2001. Esta norma faculta también a otras entidades públicas a efectuar la cesión en los mismos términos y condiciones.

*“Ley 9ª de 1989. Artículo 58. Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita, mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población”.*

*“Ley 1001 de 2005. Artículo 2º (Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011). El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así: “Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia”.*

#### 4. CONSIDERACIONES

A principios de la década de los noventa, en Bogotá, la primera ciudad del país en población,

la informalidad urbana alcanzaba 20,9% del área urbanizada, es decir, 5.349 hectáreas habitadas por 21,9% de la población total; cerca de 1.083.144 habitantes asentados en 846 barrios de origen informal, que correspondían a 247.975 predios. (Torres: 449).

Ese altísimo porcentaje de área urbana fruto de procesos informales de ocupación del suelo, fenómeno recurrente en las urbes de los países latinoamericanos, alcanzó sus picos más altos de crecimiento en las décadas de los 70, 80 y 90 del siglo XX, siendo desde entonces menos incidente en el desarrollo de las ciudades colombianas; no obstante, las consecuencias de tan largos años en que prevaleció este tipo de urbanismo dejaron secuelas perdurables en nuestras ciudades.

En Colombia, las ocupaciones informales han sido mayoritariamente en suelos particulares, a diferencia de otros países de la región en donde se han ocupado predios fiscales. (Sierra y Tarazona: 83).

Una de esas consecuencias, es la gran cantidad de viviendas, muchas de ellas asentadas en barrios ya legalizados, cuyos ocupantes solo pueden exhibir títulos de propiedad respecto a las mejoras, no así sobre el terreno sobre el que se edifican.

“En el último período intercensal se construyeron 875.831 unidades nuevas de las que solo 262.569 contaban con licencia de construcción, lo que hace suponer que las 613.200 restantes fueron producidas mediante mecanismos informales (tanto viviendas en nuevos asentamientos ilegales, como subdivisiones o ampliaciones de las viviendas existentes u otros mecanismos de construcción de viviendas sin que medie una licencia de construcción). Esto quiere decir que la informalidad en el período intercensal en Bogotá constituyó el 70% del crecimiento de la vivienda en la ciudad”. (Sierra y Tarazona: 83).

“De las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8.036 Ha. se han generado de manera ilegal, lo cual corresponde a cerca del 21% del área urbana del distrito”, (según estudio publicado en 2013). (Sierra y Tarazona: 84).

Si tenemos en cuenta que según datos del censo de edificaciones del DANE entre 2001 y 2010 en una ciudad como Bogotá se construyeron 32.665.575 m<sup>2</sup> destinados a vivienda, y de estos 65% se han edificado en barrios de origen informal, estén o no estén legalizados en la actualidad, tenemos que el problema de la falta de títulos de propiedad se transfiere a nuevas familias que compran mejoras, convirtiéndose por esta vía en nuevos poseedores. (Sierra y Tarazona: 84).

Lo anterior supone una grave limitación para el acceso a la formalidad económica de muchas familias, cuyos emprendimientos microempresariales con frecuencia se ven frustrados por la dificultad para acceder al crédito bancario, al verse privados los pequeños emprendedores del respaldo en bienes raíces,

requisito común del sistema financiero. Lo anterior da lugar a la proliferación de sistemas de microcrédito informal y usurario, tan comunes en nuestras ciudades, fenómeno que ha sido prolijamente estudiado en los países latinoamericanos.

Por ello, el Distrito Capital, igual que muchas otras ciudades capitales de departamento, han adelantado programas de titulación predial, normalmente a título gratuito en tierras fiscales, administrado en el caso de Bogotá, por la Caja de Vivienda Popular. Este tipo de programas ofrecen acompañamiento técnico, jurídico y social a las familias que habitan en barrios de origen informal para que obtengan los títulos de los predios que ocupan con Vivienda de Interés Social. También muchas ciudades tienen empresas semejantes a “Metrovivienda”, que en Bogotá tiene la misión de ser una “*Empresa Industrial y Comercial de la Alcaldía Mayor de Bogotá que promueve la construcción y adquisición de VIS*”. (Torres: 459).

Esfuerzos como estos dan cuenta del reconocimiento de la importancia del problema por parte de las administraciones de las principales ciudades del país, no obstante han sido insuficientes para darle solución de fondo.

Colombia es signataria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo, que son instrumentos internacionales del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, es decir, del Sistema de Naciones Unidas, que regulan la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). El Pacto fue aprobado mediante la Resolución número 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dicho instrumento del Derecho Internacional afirma:

*“... sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Es obligación de los Estados Partes adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección”* (Torres: 461).

La legislación colombiana, heredera de la tradición continental, incorpora la institución de la usucapión o prescripción adquisitiva de dominio como una de las vías para acceder al derecho de propiedad, institución respecto a cuya conveniencia y legitimidad como vía de acceso a la propiedad, la honorable Corte Constitucional en numerosas oportunidades se ha pronunciado en términos como los siguientes: “*el proceso de declaración de pertenencia de bienes inmuebles destinados a la vivienda de interés social cumple*

*una función social en cuanto permite que las personas de escasos recursos tengan certeza sobre los derechos de propiedad que pueden ejercer sobre el inmueble en el cual habitan”*<sup>1</sup>, sosteniendo además que la institución de la Prescripción, sea la Extintiva, o la Adquisitiva o usucapión, evita que “*subsistan indefinidamente situaciones inciertas generadoras de disputas y litigios sin fin, incompatibles con la seguridad jurídica, y en último término, con el derecho a la paz, que es el eje de toda nuestra normatividad superior”*<sup>2</sup>.

Sin embargo, el reconocimiento judicial por la vía de la prescripción extintiva de dominio supone asesoría o representación jurídica, además del costo de trámites procesales, peritazgos, etc., que dificultan la salida de cantidad de colombianos de la condición de meros poseedores.

Los beneficios sociales de incorporar más familias a la condición de pequeños propietarios resultan obvios por doble vía. Por una parte, tiene como consecuencia obvios beneficios tributarios para las ciudades colombianas. Por otra, más familias y microempresarios pueden acceder al mercado inmobiliario formal y ser sujetos de crédito.

Esta incorporación a la condición de propietarios en favor de miles de familias, muchas de las cuales son también unidades microempresariales, solo puede llevarse a cabo dentro de nuestro ordenamiento jurídico a través de la institución de la Prescripción Adquisitiva de Dominio según se consagra en nuestro Código Civil Título XLI, Capítulo II “De la prescripción con que se adquieren las cosas” artículos 2518 a 2534.

El presente Proyecto de ley intenta otorgarle mayor eficacia al ordenamiento civil colombiano, incorporando dentro de las funciones del Ministerio Público la representación legal de quienes teniendo derecho al reconocimiento judicial de la propiedad mediante la usucapión, y teniendo como único derecho real sobre un bien inmueble, el de posesión de una Vivienda de Interés Social en estrato uno (1) o dos (2), pretendan iniciar un proceso de pertenencia ante la jurisdicción civil ordinaria.

Por la falta de información, y por las dificultades que supone representarse judicialmente, decenas de miles de familias colombianas no acuden a la justicia para solicitar el reconocimiento de su condición de propietarios, con las consecuencias conocidas, circunstancia que esta ley intenta remediar.

Por otra parte, en lo que respecta a las responsabilidades de los municipios y distritos en la ampliación de la masa nacional de propietarios, se le otorgan a los de categoría especial, 1 y 2,

<sup>1</sup> Sentencia C-078/06, M. P. MANUEL JOSÉ CEPEDA.

<sup>2</sup> Sentencia C-597/98 M. P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

la posibilidad de emitir BONOS DE DEUDA PÚBLICA INTERNA, no negociables, y únicamente redimibles en el pago del Impuesto Predial Unificado correspondiente a predios cuya propiedad corresponda al titular del bono, y que se ubiquen dentro de perímetro urbano del Municipio o Distrito que otorga el bono.

“Los bonos públicos son aquellos bonos emitidos por entidades públicas territoriales, así como por Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Constituyen deuda pública interna y sus recursos se utilizan para el cumplimiento de los fines del Estado”. Concepto *Superfinanciera* 2008065719-001

Estos BONOS DE DEUDA PÚBLICA INTERNA tendrán un tiempo máximo de remisión de diez (10) años y sus titulares serán todos aquellos propietarios que acepten una oferta de compra del Municipio o Distrito que se sirva de este medio de pago.

Estos títulos podrán emitirse hasta por el monto que autorice la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá establecer los criterios de viabilidad fiscal que deban observar LOS MUNICIPIOS que opten por esta herramienta destinada a enriquecer los bancos de tierra municipales.

Los predios así adquiridos serán aquellos sobre los cuales exista personas que ejerzan el derecho de posesión y hayan realizado mejoras al predio, donde al menos 70% de los predios puedan ser considerados Viviendas de Interés Social y al menos 70% de los predios que tengan la condición de VIS, que correspondan a poseedores que hayan ejercido tal derecho desde antes del 30 de noviembre de 2001, priorizándose para su compra aquellos predios cuyos poseedores de VIS hayan tenido, en promedio, tal condición durante más tiempo y que tengan, en promedio, un avalúo catastral inferior.

Los predios comprados con deuda pública, convertidos en bienes fiscales, se destinarán a los programas de titulación gratuita que adelantan la mayoría de las ciudades capitales colombianas, motivadas, entre otras muchas razones, por los beneficios fiscales de incrementar la base de contribuyentes del Impuesto Predial Unificado.

Siendo decreciente el fenómeno de la ocupación ilegal de predios urbanos privados, los beneficios otorgados por esta ley se refieren a aquellos predios cuya posesión sea anterior al 30 de noviembre de 2001, que conforman el gran inventario inmobiliario en manos de meros poseedores, sin que pueda entenderse en modo alguno que estimula esta clase de procesos, cada vez menos significativos en el crecimiento de las ciudades colombianas.

Considerando entonces que Colombia es signataria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo, que son instrumentos

internacionales del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, es decir, del Sistema de Naciones Unidas, que regulan la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). El Pacto fue aprobado mediante la resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Que dicho instrumento del Derecho Internacional afirma:

*“... sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Es obligación de los Estados Partes adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección”.*

Que la usucapión como forma de adquirir la propiedad es una institución antiquísima del Derecho Continental recogida en la legislación civil colombiana.

Que respecto a la usucapión, o prescripción adquisitiva de dominio, como modo de acceder a la propiedad, la honorable Corte Constitucional ha afirmado *“el proceso de declaración de pertenencia de bienes inmuebles destinados a la vivienda de interés social cumple una función social en cuanto permite que las personas de escasos recursos tengan certeza sobre los derechos de propiedad que pueden ejercer sobre el inmueble en el cual habitan”* (C-078/06 M. P. Manuel José Cepeda), sosteniendo además que la institución de la Prescripción, sea la Extintiva, o la Adquisitiva o usucapión, evita que *“subsistan indefinidamente situaciones inciertas generadoras de disputas y litigios sin fin, incompatibles con la seguridad jurídica, y en último término, con el derecho a la paz, que es el eje de toda nuestra normatividad superior”.* (C-597/98 M. P. Carlos Gaviria Díaz).

Que en consonancia con la jurisprudencia, cobra enorme importancia el tema de la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad, en particular, en cuanto se refiere a los sectores menos favorecidos y marginados de la sociedad que precisan ejercer ese derecho para poder ser sujetos de crédito bancario y facilitar sus iniciativas empresariales.

Que la privación del derecho de propiedad se yergue como una barrera al acceso al crédito formal otorgado por la banca y las instituciones crediticias, y se fomenta la informalidad al tiempo que se amplía el mercado del crédito informal usurario, circunstancia que se mitigaría si tal derecho fuera reconocido por la Justicia Civil Ordinaria siempre que se cumplan los requisitos que la ley establece para acceder al mismo mediante la usucapión.

Que por consideraciones semejantes a las anteriores, y por las ventajas que en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza se han constatado en países como Perú, que han hecho grandes esfuerzos por permitirle a los meros poseedores acceder a títulos de propiedad sobre sus viviendas, muchos municipios colombianos han creado programas de titulación predial, sobre tierras fiscales o privadas, y que consistentes en acompañamiento técnico, jurídico y social a familias que no tienen títulos de propiedad de las viviendas que ocupan.

Que los resultados de tales programas en cuanto al número de títulos efectivamente otorgados han sido magros en la mayor parte de los municipios colombianos.

Y que por todo lo anterior, y para permitir que la economía colombiana se beneficie de ampliar su base de pequeños propietarios en las grandes ciudades, con posibilidades de acceso crediticio y las consiguientes facilidades de formalización que esa posibilidad comporta, el Congreso de la República debe asumir como responsabilidad prioritaria con miles de familias que no tienen hoy acceso a la

propiedad que en justicia les corresponde en vista del cumplimiento de los requisitos que la ley prevé para adquirir mediante prescripción adquisitiva de dominio, y así mismo facilitarle a las principales ciudades del país ampliar y mejorar la calidad de su base de recaudo de impuesto predial, impuesto que con pocas excepciones, es la más importante fuente de ingresos tributarios para la mayor parte de las ciudades colombianas.

**Referencias**

Angélica Patricia Camargo Sierra y Adriana Hurtado Tarazona. “Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano” Revista *INVI*, Vol. 28, num. 78, mayo-agosto, 2013, pp. 77-108.

Carlos Alberto Torres Tovar. “Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual”, *Bulletin de l’Institut français études andines*. 2013. <http://bifea.revues.org/304>

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se proponen las siguientes modificaciones al proyecto de ley:

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULADO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2018 CÁMARA</b></p> <p><i>“por medio de la cual se establecen funciones especiales a la defensoría del pueblo, las personerías y las alcaldías municipales en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana”.</i></p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2018 CÁMARA</b></p> <p><i>“por medio de la cual se establecen funciones especiales a la defensoría del pueblo, las personerías y las alcaldías municipales y <b>distritales</b> en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana”.</i></p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2018 CÁMARA</b></p> <p><i>“por medio de la cual se establecen funciones especiales a la defensoría del pueblo, las personerías y las alcaldías municipales y <b>distritales</b> en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana”.</i></p>	<p>Se adiciona el término y <i>Distritales</i> en el título de la presente ley, debido que en el espíritu de la misma busca no solo a nivel municipal formalizar estos predios, sino que a través de los Distritos también se puedan adelantar acciones tales como las contempladas en su Capítulo II.</p>
<p><b>Artículo 1º.</b> La Defensoría del Pueblo, a través de los abogados que formen parte de la lista de Defensores Públicos de cada Defensoría del Pueblo Regional, con el fin de garantizar el acceso a la discusión judicial del derecho de propiedad mediante prescripción adquisitiva de dominio, actuará en representación de todo ciudadano que muestre ser poseedor de no más de un (1) predio ubicado en estrato uno (1) o dos (2), que conjuntamente con las mejoras que sobre el mismo se hayan edificado, no sobrepase el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS) según se establezca en su avalúo catastral.</p>	<p>Sin modificación</p>	<p>Sin modificación</p>	<p>Sin modificación</p>

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULADO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 2°.</b> La Defensoría del Pueblo establecerá los requisitos mediante los cuales los ciudadanos que soliciten representación judicial para entablar procesos de prescripción adquisitiva de dominio, muestren que cumplen las condiciones básicas para iniciarlos, caso en el cual la Defensoría asumirá obligatoriamente dicha solicitud.</p>	Sin modificación	Sin modificación	Sin modificación
<p><b>Artículo 3°.</b> Créese en cada Municipio una Base de Datos de Poseedores Urbanos, en cabeza de la Personería Municipal que la constituirá y mantendrá actualizada. La Base de Datos de Poseedores Urbanos estará integrada por los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan por base gravable mejoras cuyo titular no sea coincidente con el titular del derecho de propiedad del terreno sobre el cual se asienten, en donde consten los datos de identificación del poseedor, su dirección, el Número de Identificación Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Identificación Catastral del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, y el Avalúo Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, así como la identificación del propietario.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Base de Datos de Poseedores Urbanos deberá contener una estimación del tiempo de posesión, a partir del momento en que existan registros informáticos que permitan diferenciar en un mismo predio, un contribuyente sobre mejoras y otro contribuyente sobre terreno.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Créese en cada Municipio y Distrito una Base de Datos de Poseedores Urbanos, en cabeza de las <b>Personerías Municipales y Distritales</b> que la <b>constituirán y mantendrán</b> actualizada. La Base de Datos de Poseedores Urbanos estará integrada por los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan por base gravable mejoras cuyo titular no sea coincidente con el titular del derecho de propiedad del terreno sobre el cual se asienten, en donde consten los datos de identificación del poseedor, su dirección, el Número de Identificación Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Identificación Catastral del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, y el Avalúo Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, así como la identificación del propietario.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Base de Datos de Poseedores Urbanos deberá contener una estimación del tiempo de posesión, a partir del momento en que existan registros informáticos que permitan diferenciar en un mismo predio, un contribuyente sobre mejoras y otro contribuyente sobre terreno.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Créese en cada Municipio y Distrito una Base de Datos de Poseedores Urbanos, en cabeza de las Personerías Municipales y Distritales que la constituirán y mantendrán actualizada. La Base de Datos de Poseedores Urbanos estará integrada por los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan por base gravable mejoras cuyo titular no sea coincidente con el titular del derecho de propiedad del terreno sobre el cual se asienten, en donde consten los datos de identificación del poseedor, su dirección, el Número de Identificación Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Identificación Catastral del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, y el Avalúo Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, así como la identificación del propietario.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Base de Datos de Poseedores Urbanos deberá contener una estimación del tiempo de posesión, a partir del momento en que existan registros informáticos que permitan diferenciar en un mismo predio, un contribuyente sobre mejoras y otro contribuyente sobre terreno.</p>	<p>Se adiciona el término “y Distrito”, de igual forma en plural los términos “<i>Personerías municipales y Distritales, constituirán y mantendrán</i>”, en la presente ley, debido que el espíritu de la misma busca no solo a nivel municipal formalizar estos predios, sino que a través de los Distritos también se puedan adelantar acciones tales como las contempladas en su Capítulo II.</p>
<p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Vivienda establecerá los parámetros técnicos que considere útiles para la construcción de las Bases de Datos de Poseedores Urbanos, que permitan darle consistencia y uniformidad a la información que se consigne en ella.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Vivienda establecerá los parámetros técnicos que considere útiles para la construcción de las Bases de Datos de Poseedores Urbanos, que permitan darle consistencia y uniformidad a la información que se consigne en ella.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio de Vivienda establecerá los parámetros técnicos que considere útiles para la construcción de las Bases de Datos de Poseedores Urbanos, que permitan darle consistencia y uniformidad a la información que se consigne en ella.</p>	

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULADO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 4°.</b> En cada Municipio, la Personería Municipal, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, establecerá el listado de predios que conjuntamente con las mejoras edificadas sobre los mismos, puedan ser considerados Vivienda de Interés Social (VIS) o Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y tendrá la obligación de notificarlos de la posibilidad de servirse de la Defensoría del Pueblo para iniciar un proceso de prescripción adquisitiva de dominio si cumplieren con las condiciones legales para reclamar por esa vía el derecho de propiedad; condiciones que deberán ser claramente explicadas en la comunicación mediante la cual se les notifique.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Personería Municipal se abstendrá de dirigirse a aquellos poseedores respecto a los cuales tenga certeza, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, que no cumplen las condiciones legales para iniciar un proceso de pertenencia.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La comunicación de la Personería Municipal es un mero mecanismo informativo de obligatorio cumplimiento para esta instancia del Ministerio Público, y en ningún caso es exigible por la Defensoría del Pueblo para acceder a su deber de otorgar la representación judicial en procesos de pertenencia sobre Vivienda de Interés Social o Vivienda de Interés Prioritario.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> En cada Municipio <b>y Distrito</b> la Personería Municipal <b>y Distrital</b>, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, establecerá el listado de predios que conjuntamente con las mejoras edificadas sobre los mismos, puedan ser considerados Vivienda de Interés Social (VIS) o Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y tendrá la obligación de notificarlos de la posibilidad de servirse de la Defensoría del Pueblo para iniciar un proceso de prescripción adquisitiva de dominio si cumplieren con las condiciones legales para reclamar por esa vía el derecho de propiedad; condiciones que deberán ser claramente explicadas en la comunicación mediante la cual se les notifique.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Personería Municipal <b>y Distrital</b> se abstendrá de dirigirse a aquellos poseedores respecto a los cuales tenga certeza, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, que no cumplen las condiciones legales para iniciar un proceso de pertenencia.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La comunicación de la Personería Municipal <b>y Distrital</b> es un mero mecanismo informativo de obligatorio cumplimiento para esta instancia del Ministerio Público, y en ningún caso es exigible por la Defensoría del Pueblo para acceder a su deber de otorgar la representación judicial en procesos de pertenencia sobre Vivienda de Interés Social o Vivienda de Interés Prioritario.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> En cada Municipio y Distrito la Personería Municipal y Distrital, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, establecerá el listado de predios que conjuntamente con las mejoras edificadas sobre los mismos, puedan ser considerados Vivienda de Interés Social (VIS) o Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y tendrá la obligación de notificarlos de la posibilidad de servirse de la Defensoría del Pueblo para iniciar un proceso de prescripción adquisitiva de dominio si cumplieren con las condiciones legales para reclamar por esa vía el derecho de propiedad; condiciones que deberán ser claramente explicadas en la comunicación mediante la cual se les notifique.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La Personería Municipal y Distrital se abstendrá de dirigirse a aquellos poseedores respecto a los cuales tenga certeza, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, que no cumplen las condiciones legales para iniciar un proceso de pertenencia.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La comunicación de la Personería Municipal y Distrital es un mero mecanismo informativo de obligatorio cumplimiento para esta instancia del Ministerio Público, y en ningún caso es exigible por la Defensoría del Pueblo para acceder a su deber de otorgar la representación judicial en procesos de pertenencia sobre Vivienda de Interés Social o Vivienda de Interés Prioritario.</p>	<p>Se adicionan los términos “y <i>Distrito y municipal</i>” en la presente ley, debido que el espíritu de la misma busca no solo a nivel municipal formalizar estos predios, sino que a través de los Distritos también se puedan adelantar acciones tales como las contempladas en su Capítulo II.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> El Instituto Geográfico Agustí Codazzi (IGAC), asumirá sin costo para el poseedor, siempre que así lo solicite el defensor público que lo apodere y siempre que el valor de las mejoras sobre el predio en cuestión que se encuentre registrado en la Base de Datos de Poseedores Urbanos sea igual o inferior al de una Vivienda de Interés Social (VIS), el peritaje necesario para establecer el avalúo del predio junto con su mejora, y el que se requiriera para establecer los linderos exactos del mismo, si dicha información fuere inexistente y se hiciera preciso recaudarla para adelantar la demanda de pertenencia, o según criterio del Juez, completarla, sanearla o corregirla.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), asumirá sin costo para el poseedor, siempre que así lo solicite el defensor público que lo apodere y siempre que el valor de las mejoras sobre el predio en cuestión que se encuentre registrado en la Base de Datos de Poseedores Urbanos sea igual o inferior al de una Vivienda de interés Social (VIS), el peritaje necesario para establecer el avalúo del predio junto con su mejora, y el que se requiriera para establecer los linderos exactos del mismo, si dicha información fuere inexistente y se hiciera preciso recaudarla para adelantar la demanda de pertenencia, o según criterio del Juez, completarla, sanearla o corregirla.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), asumirá sin costo para el poseedor, siempre que así lo solicite el defensor público que lo apodere y siempre que el valor de las mejoras sobre el predio en cuestión que se encuentre registrado en la Base de Datos de Poseedores Urbanos sea igual o inferior al de una Vivienda de Interés Social (VIS), el peritaje necesario para establecer el avalúo del predio junto con su mejora, y el que se requiriera para establecer los linderos exactos del mismo, si dicha información fuere inexistente y se hiciera preciso recaudarla para adelantar la demanda de pertenencia, o según criterio del Juez, completarla, sanearla o corregirla.</p>	<p>Se adiciona la letra “n” a la palabra “Agustín” por temas de redacción en el texto original radicado; De igual forma se adiciona un inciso dejando claro en la presente ley los recursos para el cumplimiento de la misma por parte de las entidades encargadas para cumplir funciones.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULADO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Para estos efectos el IGAC apropiará en su presupuesto los recursos que estime necesarios para dar cumplimiento a este cometido.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio.</b> La apropiación presupuestal que el IGAC debe efectuar para dar cumplimiento al artículo anterior deberá hacerse en un plazo máximo de un año a partir de la fecha de sanción de la presente ley.</p>	<p><del>Para estos efectos el IGAC apropiará en su presupuesto los recursos que estime necesarios para dar cumplimiento a este cometido.</del></p> <p><b>Los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) deberán ser incluidos en la programación del presupuesto de la entidad y ajustarse a las proyecciones del marco de gastos de mediano plazo del sector.</b></p> <p><b>P A R Á G R A F O TRANSITORIO.</b> La apropiación presupuestal que el IGAC debe efectuar para dar cumplimiento al artículo anterior deberá hacerse en un plazo máximo de un año a partir de la fecha de sanción de la presente</p>	<p>Los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) deberán ser incluidos en la programación del presupuesto de la entidad y ajustarse a las proyecciones del marco de gastos de mediano plazo del sector.</p> <p><b>P A R Á G R A F O TRANSITORIO.</b> La apropiación presupuestal que el IGAC debe efectuar para dar cumplimiento al artículo anterior deberá hacerse en un plazo máximo de un año a partir de la fecha de sanción de la presente ley.</p>	<p>Recordamos que el marco de gasto es la herramienta por medio de la cual se realiza una programación financiera para el diseño de política, la planeación macroeconómica y fiscal en mediano plazo, así como la programación anual presupuestal estén articuladas, para lo cual deberá el IGAC apropiar.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> Los Distritos Especiales y las Alcaldías Municipales de Municipios de categorías Especial, 1, y 2, podrán emitir bonos de deuda pública interna, no negociables, y únicamente redimibles en el pago del impuesto predial unificado correspondiente a predios cuya propiedad corresponda al titular del bono, y que se ubiquen dentro de perímetro urbano del Municipio o Distrito que lo otorga.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Los Distritos Especiales y las Alcaldías Municipales <del>de Municipios</del> de Categorías Especial, 1, y 2, podrán emitir bonos de deuda pública interna, no negociables, y únicamente redimibles en el pago del impuesto predial unificado correspondiente a predios cuya propiedad corresponda al titular del bono, y que se ubiquen dentro de perímetro urbano del Municipio.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> Los Distritos Especiales y las Alcaldías Municipales de categorías Especial, 1, y 2, podrán emitir bonos de deuda pública interna, no negociables, y únicamente redimibles en el pago del impuesto predial unificado correspondiente a predios cuya propiedad corresponda al titular del bono, y que se ubiquen dentro de perímetro urbano del Municipio o Distrito que lo otorga.</p>	<p>Se eliminan los términos “<i>de municipios</i>” por cuestiones de redacción en el texto original radicado.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> Los bonos de deuda pública interna tendrán como objeto exclusivo de su emisión, servir de medio de pago para la adquisición de la propiedad de tierra urbana sobre la cual existan mejoreros que ejerzan el derecho de posesión antes del 30 de noviembre de 2001.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La tierra comprada con este medio de pago no podrá ser sino la que efectivamente se encuentre ocupada por mejoreros que ejerzan el derecho de posesión, más el área no edificada que según concepto del Secretario de Planeación Municipal o Distrital, sea útil para la construcción de equipamiento urbano de uso público que no podrá ser objeto de posterior titulación a tercero alguno.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Los bonos de deuda pública interna tendrán como objeto exclusivo de su emisión, servir de medio de pago para la adquisición de la propiedad de tierra urbana sobre la cual existan <b>personas</b> que ejerzan el derecho de posesión antes del 30 de noviembre de 2001 <b>y hayan efectuado mejoras al predio.</b></p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La tierra comprada con este medio de pago no podrá ser sino la que efectivamente se encuentre ocupada por <b>personas</b> que ejerzan el derecho de posesión <b>y hayan efectuado mejoras al predio,</b> más el área no edificada que según concepto del Secretario de Planeación Municipal o Distrital, sea útil para la construcción de equipamiento urbano de uso público que no podrá ser objeto de posterior titulación a tercero alguno.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Los bonos de deuda pública interna tendrán como objeto exclusivo de su emisión, servir de medio de pago para la adquisición de la propiedad de tierra urbana sobre la cual existan personas que ejerzan el derecho de posesión antes del 30 de noviembre de 2001 y hayan efectuado mejoras al predio.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La tierra comprada con este medio de pago no podrá ser sino la que efectivamente se encuentre ocupada por personas que ejerzan el derecho de posesión y hayan efectuado mejoras al predio, más el área no edificada que según concepto del Secretario de Planeación Municipal o Distrital, sea útil para la construcción de equipamiento urbano de uso público que no podrá ser objeto de posterior titulación a tercero alguno.</p>	<p>Se adicionan términos “<i>personas</i>” “<i>y hayan efectuado mejoras al predio</i>”; con el fin de hacer más clara la interpretación del presente artículo para la comunidad en general.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULADO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 8°.</b> Las tierras así adquiridas se destinarán a la titulación gratuita de bienes fiscales de conformidad con la ley que regula tales actuaciones en predios fiscales ubicados en el perímetro urbano, a las familias de escasos recursos que los han ocupado en la condición de poseedores de Vivienda de Interés Social, antes del 30 de noviembre de 2001.</p>	<p>Sin modificación</p>	<p>Sin modificación</p>	<p>Sin modificación</p>
<p><b>Artículo 9°.</b> Los bonos de deuda pública interna de los que trata el artículo anterior tendrán un tiempo máximo de remisión de diez (10) años. Sus titulares serán todos aquellos propietarios que acepten una oferta de compra del Municipio o Distrito que se sirva de este medio de pago.</p>	<p>Sin modificación</p>	<p>Sin modificación</p>	<p>Sin modificación</p>
<p><b>Artículo 10.</b> Los bonos de deuda pública interna de que trata la presente ley, podrán emitirse hasta por el monto que autorice la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá establecer los criterios de viabilidad fiscal que deban observar los municipios que opten por esta herramienta destinada a enriquecer los bancos de tierra municipales.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Los bonos de deuda pública interna de que trata la presente ley, podrán emitirse hasta por el monto que autorice la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá establecer los criterios de viabilidad fiscal que deban observar los Municipios <b>y Distritos</b> que opten por esta herramienta destinada a enriquecer los bancos de tierra municipales <b>y distritales</b>.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Los bonos de deuda pública interna de que trata la presente ley, podrán emitirse hasta por el monto que autorice la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá establecer los criterios de viabilidad fiscal que deban observar los Municipios y Distritos que opten por esta herramienta destinada a enriquecer los bancos de tierra municipales y distritales.</p>	<p>Se adicionan los términos “y <i>Distrito y Distritales</i>”, en la presente ley, debido que el espíritu de la misma busca no solo a nivel municipal formalizar estos predios, sino que a través de los Distritos también se puedan adelantar acciones tales como las contempladas en su Capítulo II.</p>
<p><b>Artículo 11.</b> La compra de tierras urbana sobre la cual existan mejoreros que ejerzan el derecho de posesión, y que se haga mediante bonos de deuda pública interna, se llevará a cabo a través de oferta de compra anunciada en un medio de comunicación escrito de amplia circulación en el respectivo Municipio o Distrito, y a la misma podrán presentarse todos aquellos propietarios sobre cuyos predios existas mejoreros que ejerzan posesión con anterioridad al 30 de noviembre de 2001.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> La compra de tierras urbana sobre la cual existan <b>personas</b> que ejerzan el derecho de posesión <b>y hayan efectuado mejoras en el predio</b>, y que se haga mediante bonos de deuda pública interna, se llevará a cabo a través de oferta de compra anunciada en un medio de comunicación escrito de amplia circulación en el respectivo Municipio o Distrito, y a la misma podrán presentarse todos aquellos propietarios sobre cuyos predios existas mejoreros que ejerzan posesión con anterioridad al 30 de noviembre de 2001.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> La compra de tierras urbana sobre la cual existan personas que ejerzan el derecho de posesión y hayan efectuado mejoras en el predio, y que se haga mediante bonos de deuda pública interna, se llevará a cabo a través de oferta de compra anunciada en un medio de comunicación escrito de amplia circulación en el respectivo Municipio o Distrito, y a la misma podrán presentarse todos aquellos propietarios sobre cuyos predios existas mejoreros que ejerzan posesión con anterioridad al 30 de noviembre de 2001.</p>	<p>Se adicionan términos “<i>personas</i>” “y <i>hayan efectuado mejoras en el predio</i>”; con el fin de hacer más clara la interpretación del presente artículo para la comunidad en general.</p>
<p><b>Artículo 12.</b> El monto que la entidad territorial pague por tierras adquiridas mediante bonos de deuda pública interna, no podrá ser inferior al 51% del avalúo comercial del respectivo predio, que será llevado a cabo por un avaluador certificado, y en ningún caso podrá ser superior al promedio del avalúo catastral de los últimos cinco (5) años.</p>	<p><b>Artículo 12.</b> El monto que la entidad territorial pague por tierras adquiridas mediante bonos de deuda pública interna, no podrá ser inferior al 51% del avalúo comercial del respectivo predio, que será llevado a cabo por un <b>perito avaluador</b> certificado, y en ningún caso podrá ser superior al promedio del avalúo catastral de los últimos cinco (5) años.</p>	<p><b>Artículo 12.</b> El monto que la entidad territorial pague por tierras adquiridas mediante bonos de deuda pública interna, no podrá ser inferior al 51% del avalúo comercial del respectivo predio, que será llevado a cabo por un perito evaluador certificado, y en ningún caso podrá ser superior al promedio del avalúo catastral de los últimos cinco (5) años.</p>	<p>Se adiciona la palabra “<i>perito</i>” por redacción en el texto original radicado.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULADO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<b>Parágrafo.</b> En cumplimiento del parágrafo único del artículo 8º, el propietario desenglobará a sus expensas, en caso de ser necesario, la cantidad de tierra que conforme el predio cuya área se ajuste a las condiciones en que el Municipio o Distrito puede llevar a cabo la compra.	<b>Parágrafo.</b> En cumplimiento del parágrafo único del artículo 8º, el propietario desenglobará a sus expensas, en caso de ser necesario, la cantidad de tierra que conforme el predio cuya área se ajuste a las condiciones en que el Municipio o Distrito puede llevar a cabo la compra.	<b>Parágrafo.</b> En cumplimiento del parágrafo único del artículo 8º, el propietario desenglobará a sus expensas, en caso de ser necesario, la cantidad de tierra que conforme el predio cuya área se ajuste a las condiciones en que el Municipio o Distrito puede llevar a cabo la compra.	
<b>Artículo 13.</b> Los propietarios de predios urbanos sobre los cuales exista mejoreros que ejerzan posesión, y que muestren interés en la oferta de compra con bonos de deuda pública interna conforme a las condiciones establecidas en el artículo anterior, presentarán sus ofertas de venta, que serán consideradas por un comité integrado por el Alcalde Municipal o Distrital, el Secretario de Planeación, El Secretario de Hacienda y el Jefe de la Oficina Jurídica, quienes tendrán en cuenta los siguientes criterios para tomar en consideración las ofertas de venta:  1. Que al menos 70% de los predios puedan ser considerados Viviendas de Interés Social.  2. Que, de acuerdo con la base de datos de poseedores urbanos del respectivo Municipio o Distrito, al menos 70% de los predios que tengan la condición de VIS, correspondan a poseedores que hayan ejercido tal derecho desde antes del 30 de noviembre de 2001.  3. Se priorizarán para su compra aquellos predios cuyos poseedores de VIS hayan tenido, en promedio, tal condición durante más tiempo.  4. Se priorizarán para su compra aquellos predios cuyos poseedores de VIS tengan, en promedio, un avalúo catastral inferior.	Sin modificación	Sin modificación	Sin modificación
<b>Artículo 14.</b> Una vez el comité al que se refiere el artículo anterior haya considerado las ofertas de venta presentadas, de conformidad con los criterios expuestos en el artículo anterior, notificará a los oferentes seleccionados y les hará la oferta formal de compra por un valor circunscrito por los criterios ya expuestos, sin que pueda ser objeto de negociación alguna. Aceptando el oferente el precio determinado por el Municipio, se procederá a la compra de acuerdo con los procedimientos aplicables a este tipo de contrato estatal.	<b>Artículo 14.</b> Una vez el comité al que se refiere el artículo anterior haya considerado las ofertas de venta presentadas, de conformidad con los criterios expuestos en el artículo anterior, notificará a los oferentes seleccionados y les hará la oferta formal de compra por un valor circunscrito por los criterios ya expuestos, sin que pueda ser objeto de negociación alguna. Aceptando el oferente el precio determinado por el Municipio o <b>Distrito</b> , se procederá a la compra de acuerdo con los procedimientos aplicables a este tipo de contrato estatal.	<b>Artículo 14.</b> Una vez el comité al que se refiere el artículo anterior haya considerado las ofertas de venta presentadas, de conformidad con los criterios expuestos en el artículo anterior, notificará a los oferentes seleccionados y les hará la oferta formal de compra por un valor circunscrito por los criterios ya expuestos, sin que pueda ser objeto de negociación alguna. Aceptando el oferente el precio determinado por el Municipio o Distrito, se procederá a la compra de acuerdo con los procedimientos aplicables a este tipo de contrato estatal.	Se adiciona el término “o Distrito”, en la presente ley, debido que el espíritu de la misma busca no solo a nivel municipal formalizar estos predios, sino que a través de los Distritos también se puedan adelantar acciones tales como las contempladas en su Capítulo II.
<b>Artículo 15.</b> Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones anteriores y que le sean contrarias.	Sin modificación	Sin modificación	Sin modificación

## 6. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 317 de 2019 Cámara, “*por medio de la cual se establecen funciones especiales a la defensoría del pueblo, las personerías y las alcaldías municipales en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana*” con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

De los honorables Representantes,



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SANCHEZ  
Coordinador ponente



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen funciones especiales a la defensoría del pueblo, las personerías y las alcaldías municipales y distritales en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### De las funciones encomendadas al Ministerio Público

Artículo 1°. La Defensoría del Pueblo, a través de los abogados que formen parte de la lista de Defensores Públicos de cada Defensoría del Pueblo Regional, con el fin de garantizar el acceso a la discusión judicial del derecho de propiedad mediante prescripción adquisitiva de dominio, actuará en representación de todo ciudadano que muestre ser poseedor de no más de un (1) predio ubicado en estrato uno (1) o dos (2), que conjuntamente con las mejoras que sobre el mismo se hayan edificado, no sobrepase el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS) según se establezca en su avalúo catastral.

Artículo 2°. La Defensoría del Pueblo establecerá los requisitos mediante los cuales los ciudadanos que soliciten representación judicial para entablar procesos de prescripción adquisitiva de dominio, muestren que cumplen

las condiciones básicas para iniciarlos, caso en el cual la Defensoría asumirá obligatoriamente dicha solicitud.

Artículo 3°. Créese en cada Municipio y Distrito una Base de Datos de Poseedores Urbanos, en cabeza de las Personerías Municipales y Distritales que la constituirán y mantendrán actualizada. La Base de Datos de Poseedores Urbanos estará integrada por los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado que tengan por base gravable mejoras cuyo titular no sea coincidente con el titular del derecho de propiedad del terreno sobre el cual se asienten, en donde consten los datos de identificación del poseedor, su dirección, el Número de Identificación Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Identificación Catastral del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, el Número de Matrícula Inmobiliaria del predio de mayor extensión que lo englobe si fuere el caso, y el Avalúo Catastral del predio donde se encuentren edificadas las mejoras, así como la identificación del propietario.

Parágrafo 1°. La Base de Datos de Poseedores Urbanos deberá contener una estimación del tiempo de posesión, a partir del momento en que existan registros informáticos que permitan diferenciar en un mismo predio, un contribuyente sobre mejoras y otro contribuyente sobre terreno.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Vivienda establecerá los parámetros técnicos que considere útiles para la construcción de las Bases de Datos de Poseedores Urbanos, que permitan darle consistencia y uniformidad a la información que se consigne en ella.

Artículo 4°. En cada Municipio y Distrito la Personería Municipal y Distrital, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, establecerá el listado de predios que conjuntamente con las mejoras edificadas sobre los mismos, puedan ser considerados Vivienda de Interés Social (VIS) o Vivienda de Interés Prioritario (VIP), y tendrá la obligación de notificarlos de la posibilidad de servirse de la Defensoría del Pueblo para iniciar un proceso de prescripción adquisitiva de dominio si cumplieren con las condiciones legales para reclamar por esa vía el derecho de propiedad; condiciones que deberán ser claramente explicadas en la comunicación mediante la cual se les notifique.

Parágrafo 1°. La Personería Municipal y Distrital se abstendrá de dirigirse a aquellos poseedores respecto a los cuales tenga certeza, a partir de la información consignada en la base de datos de poseedores urbanos, que no cumplen las condiciones legales para iniciar un proceso de pertenencia.

Parágrafo 2°. La comunicación de la Personería Municipal y Distrital es un mero mecanismo informativo de obligatorio cumplimiento para esta instancia del Ministerio Público, y en ningún caso es exigible por la Defensoría del Pueblo para acceder a su deber de otorgar la representación judicial en procesos de pertenencia sobre Vivienda de Interés Social o Vivienda de Interés Prioritario.

Artículo 5°. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), asumirá sin costo para el poseedor, siempre que así lo solicite el defensor público que lo apodere y siempre que el valor de las mejoras sobre el predio en cuestión que se encuentre registrado en la Base de Datos de Poseedores Urbanos sea igual o inferior al de una Vivienda de interés Social (VIS), el peritaje necesario para establecer el avalúo del predio junto con su mejora, y el que se requiriera para establecer los linderos exactos del mismo, si dicha información fuere inexistente y se hiciera preciso recaudarla para adelantar la demanda de pertenencia, o según criterio del Juez, completarla, sanearla o corregirla.

Los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) deberán ser incluidos en la programación del presupuesto de la entidad y ajustarse a las proyecciones del marco de gastos de mediano plazo del sector.

Parágrafo transitorio. La apropiación presupuestal que el IGAC debe efectuar para dar cumplimiento al artículo anterior deberá hacerse en un plazo máximo de un año a partir de la fecha de sanción de la presente ley.

## CAPÍTULO II

### **De las facultades otorgadas a los municipios y distritos**

Artículo 6°. Los Distritos Especiales y las Alcaldías Municipales de categorías Especial, 1, y 2, podrán emitir bonos de deuda pública interna, no negociables, y únicamente redimibles en el pago del impuesto predial unificado correspondiente a predios cuya propiedad corresponda al titular del bono, y que se ubiquen dentro de perímetro urbano del Municipio o Distrito que lo otorga.

Artículo 7°. Los bonos de deuda pública interna tendrán como objeto exclusivo de su emisión, servir de medio de pago para la adquisición de la propiedad de tierra urbana sobre la cual existan personas que ejerzan el derecho de posesión antes del 30 de noviembre de 2001 y hayan efectuado mejoras al predio.

Parágrafo. La tierra comprada con este medio de pago no podrá ser sino la que efectivamente se encuentre ocupada por personas que ejerzan el derecho de posesión y hayan efectuado mejoras al predio, más el área no edificada que según concepto del Secretario de Planeación Municipal o Distrital, sea útil para la construcción de

equipamiento urbano de uso público que no podrá ser objeto de posterior titulación a tercero alguno.

Artículo 8°. Las tierras así adquiridas se destinarán a la titulación gratuita de bienes fiscales de conformidad con la ley que regula tales actuaciones en predios fiscales ubicados en el perímetro urbano, a las familias de escasos recursos que los han ocupado en la condición de poseedores de Vivienda de Interés Social, antes del 30 de noviembre de 2001.

Artículo 9°. Los bonos de deuda pública interna de los que trata el artículo anterior tendrán un tiempo máximo de remisión de diez (10) años. Sus titulares serán todos aquellos propietarios que acepten una oferta de compra del Municipio o Distrito que se sirva de este medio de pago.

Artículo 10. Los bonos de deuda pública interna de que trata la presente ley, podrán emitirse hasta por el monto que autorice la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá establecer los criterios de viabilidad fiscal que deban observar los Municipios y Distritos que opten por esta herramienta destinada a enriquecer los bancos de tierra municipales y distritales.

Artículo 11. La compra de tierras urbana sobre la cual existan personas que ejerzan el derecho de posesión y hayan efectuado mejoras en el predio, y que se haga mediante bonos de deuda pública interna, se llevará a cabo a través de oferta de compra anunciada en un medio de comunicación escrito de amplia circulación en el respectivo Municipio o Distrito, y a la misma podrán presentarse todos aquellos propietarios sobre cuyos predios existas mejoreros que ejerzan posesión con anterioridad al 30 de noviembre de 2001.

Artículo 12. El monto que la entidad territorial pague por tierras adquiridas mediante bonos de deuda pública interna, no podrá ser inferior al 51% del avalúo comercial del respectivo predio, que será llevado a cabo por un perito evaluador certificado, y en ningún caso podrá ser superior al promedio del avalúo catastral de los últimos cinco (5) años.

Parágrafo. En cumplimiento del parágrafo único del artículo 8°, el propietario desenglobará a sus expensas, en caso de ser necesario, la cantidad de tierra que conforme el predio cuya área se ajuste a las condiciones en que el Municipio o Distrito puede llevar a cabo la compra.

Artículo 13. Los propietarios de predios urbanos sobre los cuales exista mejoreros que ejerzan posesión, y que muestren interés en la oferta de compra con bonos de deuda pública interna conforme a las condiciones establecidas en el artículo anterior, presentarán sus ofertas de venta, que serán consideradas por un comité integrado por el Alcalde Municipal o Distrital, el Secretario de Planeación, El Secretario de Hacienda y el Jefe de la Oficina Jurídica, quienes

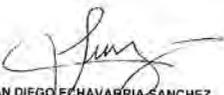
tendrán en cuenta los siguientes criterios para tomar en consideración las ofertas de venta:

1. Que al menos 70% de los predios puedan ser considerados Viviendas de Interés Social.
2. Que, de acuerdo con la base de datos de poseedores urbanos del respectivo Municipio o Distrito, al menos 70% de los predios que tengan la condición de VIS, correspondan a poseedores que hayan ejercido tal derecho desde antes del 30 de noviembre de 2001.
3. Se priorizarán para su compra aquellos predios cuyos poseedores de VIS hayan tenido, en promedio, tal condición durante más tiempo.
4. Se priorizarán para su compra aquellos predios cuyos poseedores de VIS tengan, en promedio, un avalúo catastral inferior.

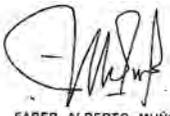
Artículo 14. Una vez el comité al que se refiere el artículo anterior haya considerado las ofertas de venta presentadas, de conformidad con los criterios expuestos en el artículo anterior, notificará a los oferentes seleccionados y les hará la oferta formal de compra por un valor circunscrito por los criterios ya expuestos, sin que pueda ser objeto de negociación alguna. Aceptando el oferente el precio determinado por el Municipio o Distrito, se procederá a la compra de acuerdo con los procedimientos aplicables a este tipo de contrato estatal.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones anteriores y que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SANCHEZ  
Coordinador ponente



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN  
Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 130 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano.*

Bogotá, abril 23 de 2019

Señores

MESA DIRECTIVA

COMISIÓN QUINTA

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley 130 de 2018 Cámara “*por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan*

*normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano*”.

Señores Mesa Directiva:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Representantes el Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley 130 de 2018 Senado, “*por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano*”.

Cordialmente,



Karen Violette Cure Corcione  
Coordinadora Ponente

Franklin Del Cristo Lozano De La Ossa  
Coordinador Ponente

Alonso José del Río Cabarcas  
Ponente

Oscar Camilo Arango  
Ponente

José Edilberto Caicedo Sastoque  
Ponente

**TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Iniciativa Congressional

**Autores:** Honorable Senador José David Name Cardozo, David Barguil Assís, Efraín Cepeda Sarabia, Didier Lobo Chinchilla, Mauricio Gómez Amín, Jhony Besaile Fayad, Cristian Moreno Villamizar, Alfredo Ape Cuello Baute, José Edilberto Caicedo Sastoque y otra firma ilegible.

**ANTECEDENTES**

Este proyecto de ley fue radicado el 5 de septiembre de 2018, cumpliendo los requisitos formales exigidos para el efecto, conforme a lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política.

**PROYECTO ORIGINAL**

El **objetivo** del proyecto de ley propuso una **redistribución** de los recursos del cargo de confiabilidad, para hacer su uso más eficiente y eficaz, y solventar tres problemas nacionales:

- Confiabilidad del sector eléctrico.
- Financiamiento de los subsidios de los estratos 1 y 2 del servicio de energía;
- Fondo de las inversiones que garanticen estabilidad al sector eléctrico y, por los 8 primeros años, la estabilidad energética en la Costa Caribe.

Para lograr este propósito crea en un tributo, como contribución parafiscal denominada “Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional”.

## TRÁMITE EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en las Actas números 017 y 18 correspondiente a las sesiones realizadas los días 30 de octubre y 7 de noviembre 2018, los anuncios de la votación del proyecto de ley se hicieron los días 24 de... según consta en las actas números 015 y 017 respectivamente.

El miércoles 30 de octubre se da inicio a la explicación del proyecto por parte de los ponentes doctores Alonso del Río Cabarcas y Franklin Lozano y, de uno de sus autores, honorable Senador José David Name. *Grosso modo* se introduce la problemática que viene sucediendo con el cargo de confiabilidad. Las críticas se centran en un excesivo recaudo, beneficio injustificado para las hidroeléctricas y ausencia total de control a estos recursos. De igual manera se expone la necesidad de solventar la crítica situación de la Región Caribe.

Y representantes del Partido Conservador y Centro Democrático expresan sus reparos frente a la iniciativa. En la discusión se solicita que se aplase la discusión para contar con la presencia del Ministerio de Minas y Energía, de Hacienda y Crédito Público y la CREG, para lo cual se hace una proposición citando a los funcionarios por parte de la Representante Teresa Enríquez Rosero, la cual es aprobada.

El miércoles 7 de noviembre, con la presencia de la Ministra de Minas y Energía y del Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se da inicio a la discusión de la iniciativa, con la presentación del Ponente Franklin Lozano, anunciando un pliego de modificaciones al texto propuesto en la ponencia. Ello como resultado de las manifestaciones de varios de sus compañeros en oposición de beneficiar exclusivamente a la Región Caribe.

Los cambios consistieron en:

- a) Cambio de título, indicando que se modificaba el cargo por confiabilidad y se dictan otras medidas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano.
- b) Mayores recursos para los subsidios eléctricos que benefician a todo el país.
- c) Incluir a todos los departamentos que estuvieran en igualdad de condiciones de los pertenecientes a la región Caribe, para ser beneficiarios de los recursos dispuestos para evitar el alza en la tarifa en el servicio de energía.
- d) Determinar la naturaleza pública de los recursos y su consecuente control por parte de los órganos del Estado. (Artículo nuevo).

La Comisión Quinta aprobó las modificaciones propuestas por los ponentes con una votación de 12 a favor y 7 en contra.

En el transcurso de la sesión se presentó una proposición del honorable Representante Óscar Camilo Arango referente a incluir proyectos de expansión del Sistema Eléctrico Nacional a partir de nuevas interconexiones dentro de los proyectos financiados con los recursos de la contribución, ella se adicionó a las modificaciones propuestas por los ponentes y por ende, fue incorporada en el texto aprobado en primer debate.

El honorable Representante César Pachón presentó una proposición con el fin de ampliar los recursos para energías renovables, la cual se dejó como constancia para ser incorporada en la ponencia de segundo debate.

De igual manera, con la iniciativa de los ponentes y de los honorables Representantes César Pachón y César Augusto Ortiz Zorro en el primer debate se incorporó el siguiente artículo:

**Artículo 7°. Naturaleza y control de la contribución.** Los recursos provenientes de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional tienen carácter público y estarán sujetos al control de la Contraloría General de la República, así como de los demás órganos de control y vigilancia del Estado.

### CARGO POR CONFIABILIDAD

#### ANTECEDENTES

La confiabilidad del sistema y el abastecimiento de energía constante y permanente se han convertido en objetivos de la política pública y de la política energética de los todos países.

¿Por qué surge esta necesidad? En primer término, el sector eléctrico, es un sector transversal cuyo comportamiento repercute de manera directa a toda la sociedad y al comportamiento económico del país. De allí que el Estado intervenga en su regulación, algunas veces inclusive en su prestación.

Hay tres características del mercado energético que son determinantes para que el Estado busque de manera decidida el abastecimiento continuo de energía y lograr equilibrio entre la oferta y la demanda en tiempo real:

1. Precios muy volátiles, lo cual implica altos riesgos para los inversionistas, dificultad en recuperar sus costos y, para los usuarios, verse sometidos a pagar altos precios o racionamientos.
2. La energía eléctrica no es almacenable o su almacenamiento es absurdamente costoso.
3. El Sistema eléctrico colombiano es altamente hidrod dependiente, que se ve afectado por los efectos climáticos como el fenómeno de El Niño.

Se hace necesario diseñar un mecanismo de cobertura, de tal manera, que disminuya la probabilidad de racionamiento, cree incentivos a la inversión para ampliar la matriz energética, logre eficiencia en la remuneración de las variables

de confiabilidad del sistema, cubra a los usuarios contra altos precios y asegure el abastecimiento de energía en períodos críticos o secos.

Se ha evidenciado falencias de regulación del cargo por confiabilidad. Las cuales han provocado que con su recaudo las generadoras, térmicas e hídricas, financiaron sus gastos ordinarios, mantenimiento de la capacidad instalada, y muy pocos la expansión de la misma o en nuevas instalaciones en generación de respaldo, que era menester para atender la tasa vegetativa del consumo, y que justamente se antepone como bandera del cargo de confiabilidad.

Recordemos que la Ley 143 de 1994 responde a la crisis sufrida por el país en los años 90, el gran apagón que vivimos los colombianos, entonces, lo que plantea la Ley Eléctrica era que la CREG debía considerar la capacidad de respaldo dentro de la oferta eficiente de energía y valorarla.

Es importante contextualizar que, cuando los sistemas tienen un alto porcentaje de generación hidroeléctrica, los efectos climáticos afectan de manera importante la confiabilidad del sistema. Y lo que pretende la legislación es garantizar en épocas de sequía o pocas lluvias que el suministro de energía no se vea afectado, en general busca hacer sostenible el Sistema Interconectado Nacional a largo plazo.

En síntesis, la Ley Eléctrica pretendió que la oferta eficiente no podía desconocer el concepto de confiabilidad de dicha oferta energética, o sea que no debía dejar por fuera recursos como la generación térmica que, si bien podían ser menos eficientes que la generación hidroeléctrica, se requerían como respaldo al sistema y en especial ante situaciones de veranos o de sequías como las asociadas a la presencia del Fenómeno de El Niño.

En cumplimiento de lo anterior la CREG expide la Resolución 053 del 28 de diciembre de 1994, “por la cual se dictan disposiciones para el funcionamiento del mercado mayorista de energía durante el período de transición hacia un mercado libre y se modifica parcialmente el Acuerdo Reglamentario para el Planeamiento de la Operación del Sistema Interconectado Nacional” y determinó la valoración de la capacidad de generación de respaldo que se aplicaba a las plantas térmicas, tal como se concluye en el artículo 4° de la mencionada resolución:

Las empresas propietarias de plantas termoeléctricas con un factor de disponibilidad promedio demostrada a nivel anual inferior a 0.65 que deseen presentar a estas plantas como candidatas al respaldo del sistema podrán solicitar su inclusión ante la Unidad de Planeamiento Minero-Energético (UPME) si demuestran que han realizado los trabajos de mantenimiento o rehabilitación necesarios para aumentar la disponibilidad a los niveles requeridos.

Como se observa, el **cargo por respaldo** se circunscribió a remuneración de *plantas térmicas*. Este cargo existió hasta diciembre de 1996.

La Resolución CREG 116 de 1996, “por la cual se precisa el método de cálculo del Cargo por Capacidad en el Mercado Mayorista de Electricidad y se aplaza su fecha de entrada en vigencia”, creó el **cargo por capacidad** que empezó a regir en enero de 1997 y que se aplicaba a todas las plantas de generación de energía incluyendo a las hidroeléctricas.

Este **cargo por capacidad** tuvo vigencia por 10 años y consistía en un mecanismo de remuneración administrado de la capacidad de generación, que garantizaba un ingreso fijo anual por megavatio instalado, a un precio definido por el regulador.

Además, tenía un sesgo hacia la potencia, remunerando la inversión por kilovatio instalado de los generadores, ocasionando que se remunerara por concepto de confiabilidad a plantas que probablemente no estaban disponibles en periodos secos, como las hidráulicas. No existía una obligación concreta de los generadores, asociada a esta remuneración. La Contraloría General de la República manifestó al respecto:

Tras diez años de aplicación de un primer esquema para garantizar una capacidad de generación de respaldo establecida en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994<sup>1</sup> y denominado Cargo por Capacidad (con una asignación de cerca de US\$5.000 millones<sup>2</sup>), las deficiencias tales como la inestabilidad de los resultados de la herramienta de asignación de las unidades de generación, los problemas en la definición del producto y en la remuneración de la capacidad teórica, y la exclusión del comportamiento y capacidad de pago de la demanda<sup>3</sup>; llevaron a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) a diseñar un esquema nuevo basado en un mecanismo de mercado denominado Cargo por Confiabilidad, esquema que opera desde el primero de diciembre de 2006, conservando lo esencial del sistema de liquidación, facturación y recaudo del anterior cargo<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> La Comisión de Regulación de Energía y Gas con relación al servicio de electricidad tendrá entre otras, la función de *crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia.*

*En el sector eléctrico, la oferta eficiente tendrá en cuenta la capacidad de generación de respaldo, la cual será valorada por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, según los criterios que establezca la Unidad de Planeación Minero-Energética en el plan de expansión.*

<sup>2</sup> CREG; Documento D-038-2004; 25 de junio de 2004; página 15.

<sup>3</sup> Propuesta para la Determinación y Asignación del Cargo por Confiabilidad en el Mercado de Energía Mayorista; Documento CREG 038 del 5 de junio de 2004.

<sup>4</sup> Contraloría General de la República, INFORME DE

Para estudiosos en el tema este cargo por capacidad tuvo los siguientes defectos:

- Su objetivo y alcance no estaban claramente definidos.
- El CXC se asignaba por orden de mérito, de modo que probablemente estaba sesgado hacia tecnologías con menores costos variables, resultando en una mezcla subóptima de las mismas.
- No lograba garantizar que quienes fueran remunerados eran realmente los que aportaban a la confiabilidad del sistema. Se remuneraba por concepto de confiabilidad a plantas que probablemente no estaban disponibles en periodos secos, como las hidráulicas.
- Para los hidráulicos se podrían generar incentivos perversos a retener agua ya que la medición de la capacidad disponible se hacía con el nivel de embalses actual, no con el histórico.
- El producto a remunerar no estaba claramente definido, ni un mecanismo de exigibilidad del mismo.
- No es claro que el precio de la confiabilidad haya sido el adecuado ni el eficiente<sup>5</sup>.

Debido a estas falencias la CREG reemplazó el modelo Cargo por Capacidad por el que hoy llamamos **cargo por confiabilidad** que rige a partir de diciembre del año 2006, mediante la Resolución 71 de 2006, “por la cual se adopta la metodología para la remuneración del Cargo por Confiabilidad en el Mercado Mayorista de Energía”. El diseño del nuevo sistema promueve la confiabilidad del sector en periodos de escasez e incentiva nuevas instalaciones en generación de respaldo, cumpliendo así con su objetivo central. Su vigencia es indefinida y su periodo anual va del 1° de diciembre a 30 de noviembre.

El Cargo por Confiabilidad se define como **la remuneración que se paga a un agente generador por la disponibilidad de activos de generación con las características y parámetros declarados para el cálculo de la ENFICC**<sup>6</sup>, que garantiza el cumplimiento de la Obligación de Energía Firme (OEF) que le fue asignada en una Subasta para la asignación de OEF u otro mecanismo que haga sus veces. Esta energía está asociada a la Capacidad de Generación de Respaldo y es la que puede

**comprometerse para garantizar a los usuarios la confiabilidad en la prestación del servicio de energía eléctrica bajo condiciones críticas**<sup>7</sup>.

El objetivo de este mecanismo, en sus inicios, fue catalogada por estudiosos, de la siguiente manera:

Además, busca entregar a los generadores los incentivos de inversión y operación adecuados para construir y operar los recursos energéticos eficientemente, en la cantidad necesaria y logrando una mezcla óptima de los mismos; esta tarea es entregada al mercado. En sistemas hidrodominados como el colombiano, eso significa tener las reservas hídricas y la generación térmica suficientes para proveer energía firme durante períodos de escasez. También busca ayudar a mitigar el uso del poder del mercado y de posición dominante en periodos de escasez. Otro objetivo deseable es el de lograr una reducción del riesgo que enfrentan tanto la demanda como la oferta para generar los incentivos necesarios hacia mantener una relación riesgo-rentabilidad óptima mediante una reducción de la volatilidad de los pagos a través del contrato.

...

El NCC es un mecanismo de mercado basado en la competencia que busca garantizar un nivel de confiabilidad en el sistema en periodos de escasez a través de la generación de incentivos a la inversión en capacidad de respaldo. Este modelo lo busca hacer mediante la estabilización del flujo de caja de los generadores y la reducción del riesgo de inversión que asume un generador de respaldo, a quien le es muy difícil recuperar los costos de inversión. A su vez, trata de aminorar el riesgo que enfrenta la demanda, protegiéndola contra altos precios que ocurren en periodos críticos, en los que generadores de punta con altos costos variables son despachados al ser necesarios para suplir toda la demanda<sup>8</sup>.

En términos sencillos, el cargo por confiabilidad es un mecanismo de cobertura contra el riesgo de racionamiento que busca estabilizar el flujo de caja (reducir el riesgo) de los generadores a través de un pago fijo por la confiabilidad que aporten al sistema. El producto remunerado por concepto de cargo por confiabilidad es la energía firme (firmeza/confiabilidad) OEF.

El mecanismo para estabilizar el flujo de caja se denomina **OEF – Obligación de Energía Firme**, que es un vínculo jurídico que impone al generador la obligación de generar una cantidad diaria de energía durante la vigencia de la OEF, cuando el Precio de Bolsa supere el Precio de Escasez. Y correlativamente, la demanda tiene el derecho a comprar la cantidad de energía fijada en el contrato al precio de escasez a cambio del pago

RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN, Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía Ricardo Rodríguez Yee. 2016.

<sup>5</sup> Incentivos y estructura del nuevo cargo por confiabilidad en el sector eléctrico en Colombia, Julio E. Villareal Navarro y María Jimena Córdoba de la Rosa <http://www.scielo.org.co/pdf/iei/v28n3/v28n3a15.pdf>

<sup>6</sup> **Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad (ENFICC)**: Es la máxima energía eléctrica que es capaz de entregar una planta de generación continuamente, en condiciones de baja hidrología, en un período de un año.

<sup>7</sup> Resolución CREG 071 de 2006; Artículo 2°.

<sup>8</sup> Óp. cit, Incentivos y estructura... p. 3.

de dicha prima. La prima de las OEF es conocida como el cargo por confiabilidad.

El precio de escasez es determinado con anterioridad y es al cual se venderá toda la energía comprometida en OEF y permite recuperar los costos variables asociados a la generación. El principio de la definición del precio de escasez es considerar que si la tecnología más costosa lo puede hacer el resto del mercado también lo hará.

En efecto, la CREG definió una metodología para calcular el precio de escasez a partir de los costos variables de la tecnología menos eficiente (mayor heat rate)<sup>9</sup>, que en periodos de escasez sale despachada y puede operar con *fuel oil número 6, que es el combustible más costoso*<sup>10</sup>. En teoría, refleja el costo de generación más alto en el que incurre el sistema cuando entra en un periodo crítico o seco.

En resumen, el cargo por confiabilidad se cristaliza mediante un pago mensual a quienes venden las OEF a cambio de la firmeza que aportan al sistema; este pago es el valor o *prima* de las OEF que es determinado en la subasta de confiabilidad o el mecanismo que haga sus veces. De esta manera, **a través del mercado**, se determina la cantidad de energía a ser remunerada (cobertura) y la asignación de la misma entre los generadores de manera competitiva.

¿Cuál ha sido el comportamiento del cargo por confiabilidad?

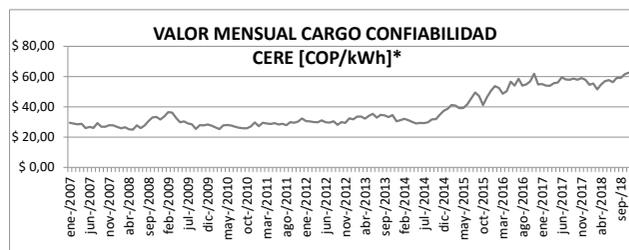
En los últimos 12 años, el recaudo total por el **cargo por confiabilidad** ha sido superior a **26 billones de pesos**. Estos recursos han sido percibidos por las generadoras hídricas y térmicas. En total 21 empresas. Las generadoras han recibido las siguientes cuantías:

AÑO	REMUNERACIÓN REAL INDIVIDUAL DIARIA -RRID- (\$COP) * TIPO TÉRMICA	REMUNERACIÓN REAL INDIVIDUAL DIARIA -RRID- (\$COP) - TIPO HÍDRICA	PAGO_CXC [COP]*
2007	\$ 729.501.583.749,34	\$ 682.363.466.425,40	\$ 1.411.965.050.174,74
2008	\$ 762.576.793.076,44	\$ 690.871.350.459,00	\$ 1.453.448.143.535,44
2009	\$ 846.186.932.831,87	\$ 773.863.469.683,36	\$ 1.620.050.402.515,23
2010	\$ 757.631.565.684,96	\$ 694.004.060.703,47	\$ 1.451.635.626.388,43
2011	\$ 855.642.548.709,08	\$ 752.245.869.400,72	\$ 1.607.888.418.109,80
2012	\$ 866.946.840.559,61	\$ 834.542.631.882,43	\$ 1.701.489.472.442,04
2013	\$ 1.011.881.391.899,80	\$ 950.214.059.416,60	\$ 1.962.095.451.316,40
2014	\$ 968.479.232.331,38	\$ 940.801.273.546,61	\$ 1.909.280.505.877,99
2015	\$ 1.324.295.419.310,09	\$ 1.428.237.509.195,53	\$ 2.752.532.928.505,62
2016	\$ 1.671.422.455.506,43	\$ 1.751.550.016.162,55	\$ 3.422.972.471.668,98
2017	\$ 1.765.566.229.933,56	\$ 1.748.929.267.118,46	\$ 3.514.495.497.052,02
2018	\$ 1.765.861.351.610,26	\$ 1.837.937.325.145,37	\$ 3.603.798.676.755,63
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 13.326.092.345.202,80</b>	<b>\$ 13.085.560.299.139,50</b>	<b>\$ 26.411.652.644.342,30</b>

Fuente MX oficio 010261-1 de agosto 29 de 2018 y 03918-1 marzo 15 2019.

El rango del cargo por confiabilidad que se cobra mensualmente por cada kilovatio/hora estuvo alrededor de los **30 y 40 pesos desde 2007 hasta junio de 2015**. Recordemos que ese año se produjo la crisis energética que obligó al racionamiento voluntario por el fenómeno de

El Niño, y la salida de varios generadores en el mismo periodo. Mientras que desde **2015 a 2018**, el cargo de confiabilidad se ha mantenido entre 50 y 60 pesos por cada kilovatio/hora.



Fuente MX (oficio 025948-1 dic. 15 2016, 010261-1 de agosto 29 de 2018 y 03918-1 marzo 15 2019)

Fue en 2015 que la CREG emitió la Resolución 178, considerando que el fenómeno de El Niño, la caída de precios de algunos derivados del petróleo, el cierre de la frontera con Venezuela y la disminución del gas disponible constituían una situación extraordinaria. Y crea una tarifa ficticia para el precio de escasez **por seis meses** en \$470,66/KW-h como remuneración de la energía generada por las termoeléctricas que operaran con combustibles líquidos.

La Contraloría General de la República calcula que en los 6 meses de vigencia de la Resolución 178 de 2015 de la CREG, los **generadores hidráulicos** recibieron más de **\$4,5 billones**.

Esta Resolución 178, fue ampliamente cuestionada por la Contraloría General de la República<sup>11</sup> y determinó detrimento patrimonial por efecto de aplicación de esta resolución en más de \$168.000 millones, que corresponden al componente de subsidios cubiertos con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Una vez concluyó la vigencia de la pluricitada Resolución 178, la CREG expidió Resolución 52 de 2016, “por la cual no se prorroga la Resolución CREG 178 de 2015 y se adoptan otras medidas” esas medidas incorporaron otro límite: “el precio de escasez será el mayor entre el valor de octubre de 2015 y el definido al aplicar el numeral 1.4 del anexo 1 de la Resolución CREG 071 de 2006”. Artículo que es idéntico al artículo 2º de la Resolución 178/15.

Queda evidenciado cómo la CREG fijó un piso para el precio de escasez. Lo que genera cuantiosas ganancias a las hidroeléctricas *ad infinitum*, como lo evidenció la Contraloría General de la Republica.

Con ese contexto normativo, el recaudo anual del cargo de confiabilidad, de conformidad con la información suministrada por XM Compañía de Expertos en Mercados S. A. ESP como

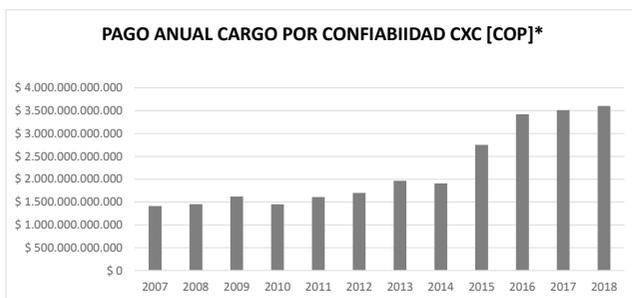
<sup>9</sup> Planta Barranca 3.

<sup>10</sup> A la fecha de expedición de la Resolución 71 de 2006, pues en la actualidad el Fuel Oil 6 está discontinuado y su uso es cada mes menor.

<sup>11</sup> Contraloría General de la República, INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN, Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía Ricardo Rodríguez Yee. 2016.

administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) y Centro Nacional de Despacho (CND), tiene un incremento drástico pasando de alrededor de **2 billones año a más de 3,6 billones para 2018:**

AÑO	PAGO_CXC [COP]*
2007	\$ 1.411.965.050.174,74
2008	\$ 1.453.448.143.535,44
2009	\$ 1.620.050.402.515,23
2010	\$ 1.451.635.626.388,43
2011	\$ 1.607.888.418.109,80
2012	\$ 1.701.489.472.442,04
2013	\$ 1.962.095.451.316,40
2014	\$ 1.909.280.505.877,99
2015	\$ 2.752.532.928.505,62
2016	\$ 3.422.972.471.668,98
2017	\$ 3.514.495.497.052,02
2018	\$ 3.603.798.676.755,63
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 26.411.652.644.342,30</b>



Fuente MX (oficios 025948-1dic 15 2016, 010261-1 de agosto 29 de 2018 y 03918-1 marzo 15 2019)

### CRÍTICAS AL CARGO POR CONFIABILIDAD

El cargo por confiabilidad, para sus creadores (miembros CREG en el año 2006), es una remuneración anticipada que se le paga a las generadoras, con la finalidad de garantizar la confiabilidad en la prestación del servicio de energía eléctrica bajo condiciones críticas futuras que se podrían presentar en épocas de sequía.

Lamentablemente, la realidad del uso de los recursos recaudados bajo la figura del cargo por confiabilidad dista mucho de este loable propósito, como quedó en evidencia durante **la crisis energética 2015-2016**, en la que a los colombianos nos tocó salir a salvar el sistema haciendo un racionamiento programado porque, precisamente, el cargo no cumplió su cometido.

Por ejemplo, desde la estructuración del Cargo por Confiabilidad, **Termocandelaria S.C.A. E.S.P.** ha participado en todas las asignaciones tanto anuales como en las inversiones en proyectos existentes. En los diez años de funcionamiento del esquema de Cargo por Confiabilidad, esta empresa asumió OEF, por 23.647 GW-h por lo cual recibió

una remuneración de \$759.742 millones y cuando se presentó el momento crítico (Fenómeno de El Niño 2015-2016) en el que se hicieron exigibles estas obligaciones, la térmica se abstuvo de honrar sus compromisos por los cuales ya había sido remunerada alegando que no contaba con los recursos para adquirir el combustible necesario para generar<sup>12</sup>.

En su momento no se hicieron esperar los cuestionamientos, debates y críticas al cargo por confiabilidad, dentro de las más connotadas las del actual Presidente de la República, doctor Iván Duque. Fue en ese momento que se configuró un consenso colectivo nacional del mediocre diseño y regulación por parte de la CREG en la Resolución 71 de 2006.

El entonces Senador y hoy Presidente **Iván Duque**, destacó como conclusiones del debate realizado en la Plenaria del Senado de la República<sup>13</sup>:

1. El marco regulatorio diseñado por la CREG está haciendo agua y se necesita revisar la recomposición de la comisión de tal manera que le dé confianza a los colombianos.
2. Revisar los instrumentos del cargo por confiabilidad, si se debe seguir remunerando a plantas ya amortizadas y viejas.
3. Revisar el mecanismo de precio de escasez con todas sus variables y con las nuevas definiciones.
4. Verificar las modificaciones introducidas por la CREG al componente de restricciones de la fórmula tarifaria, porque puede ser muy costoso para los colombianos porque se está trasladando al consumidor las pérdidas de las generadoras.
5. Buscar un mecanismo transitorio, que conforme una bolsa común y utilice el cargo de confiabilidad para remunerar a las plantas que hayan hecho las nuevas inversiones y al mismo tiempo compensar la generación térmica para que no se pierda en tiempos de mayor estrechez.
6. Una vez concluya el fenómeno de El Niño, recomponer, reasignar y hacer las reformas regulatorias sin golpear el bolsillo de los usuarios.

Todas estas conclusiones son retomadas en el presente proyecto de ley para permitir una nueva regulación de la remuneración de las variables de confiabilidad.

<sup>12</sup> Contraloría General de la República, Boletín Sectorial "Evaluación de la Gestión a la intervención estatal frente a la crisis generada por el cargo por confiabilidad - Caso Termocandelaria S.C.A. E.S.P 2017.

<sup>13</sup> <http://www.primerocolombia.com/content/donde-estanos-responsables-de-la-crisis-energetica>. Transcripción libre de la parte final.

## INFORME DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE EL CARGO DE CONFIABILIDAD

El *Informe de Resultados de Actuación Especial de Fiscalización* del año 2016 de la Contraloría General de la República evidencia cómo la falta de precisión en la regulación es la causante de que el cargo por confiabilidad no cumpla su cometido y que a su vez genera un incumplimiento no sancionado.

No existe una disposición normativa que obligue a estas generadoras a invertir en activos que permitan la generación en épocas de escasez. Esta desafortunada omisión ha ocasionado que las generadoras térmicas e hídricas hayan destinado la mayor parte de los recursos recibidos, al cubrimiento de sus gastos ordinarios y al mantenimiento de la capacidad instalada, dejando en segundo plano la expansión de la misma, que es el objetivo del cargo por confiabilidad.

La realidad es que los recursos del Cargo por Confiabilidad han sido registrados contablemente como Ingresos Operacionales por las Generadoras, en otras palabras, apenas lo reciben, se vuelve la caja menor de las generadoras. La Contraloría advierte que “Esto no es deseable en la medida en que los recursos del cargo por confiabilidad son financiados por los usuarios y deben destinarse únicamente a mantener operativos los activos comprometidos en el Esquema y no a financiar toda la operación de una empresa”.

Otra falencia grave hallada por la Contraloría fueron las auditorías, se encontró que no se verificaron los parámetros y características de la ENFICC. De las más de 490 verificaciones que debieron realizarse, solo se hicieron 373, a cargo del CND en cabeza de XM S. A. E.S.P. quien respondió que no se realizaron todas porque la regulación no lo imponía. Se comprobó, por ejemplo, que nunca se verificó la energía contratada para cubrir mantenimientos.

Como consecuencia de este hallazgo, XM S. A. E.S.P. envía un oficio a la CREG para que se realicen los ajustes a la regulación, pero hasta el momento no se han efectuado.

El informe concluye que “Se otorgó una remuneración a los diferentes agentes generadores por la disponibilidad de activos de generación con las características y parámetros declarados para el cálculo de su ENFICC, sin que se verificara por medio de auditorías y en su totalidad, dichas características y parámetros”; en otras palabras, se le impuso a los usuarios una remuneración, los usuarios la pagaron, pero nunca nadie supo a cambio de qué.

Como se mencionó anteriormente, las OEF, que es un vínculo jurídico que impone al generador la obligación de generar una cantidad diaria de energía durante la vigencia de la OEF. En cuanto al cumplimiento de las *Obligaciones de Energía en Firme (OEF)*, el Informe de la Contraloría

señala ampliamente cómo ellas se incumplieron, páginas 43-47, se extracta:

Para 2015 se destaca que las empresas con mayores desviaciones de las OEF comprometidas, corresponden a las operadoras de las plantas de Chivor (-99,95 GW-h, en noviembre), Termocandelaria 1 (-99,38 GW-h, en diciembre), Termocandelaria 2 (-95,47 GW-h, en noviembre), la cadena Pagua (-93,37 GW-h, en octubre) y Tebsa (-92,47 GW-h, en octubre).

Este déficit tuvo que ser cubierto con mayor generación de plantas como Sogamoso (182,65 GW-h en diciembre), Gecelca 3 (119,29 GW-h en diciembre) y Albán (101,41 GW-h en noviembre), las cuales debieron gastar sus recursos disponibles de forma más acelerada, aumentando con esto el riesgo de no contar con la energía suficiente para honrar sus obligaciones al finalizar la temporada seca.

De esta manera, si este vínculo contractual se vulnera y no hay consecuencias, no hay sanciones, ***el modelo del cargo por confiabilidad deja de ser real y confiable***. En efecto, a pesar de las discrepancias observadas por las auditorías realizadas, la CREG no ha dispuesto la devolución de pagos, ni las sanciones establecidas el artículo 39 de la resolución 71. De esta manera se ha generado un enriquecimiento sin causa, con la complacencia del órgano regulador (CREG).

Frente a esta temática, en el debate de control político realizado el 29 de octubre de 2018 en la Comisión V Senado, la CREG manifiesta que no es de su competencia el régimen sancionatorio, que ello es competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Pero omite su responsabilidad frente al cumplimiento del artículo 39 de la Resolución 71/06. Y además expone que los únicos 3 procesos que la CREG abrió frente a las desviaciones observadas entre los parámetros declarados y los revisados en las auditorías, fueron archivados porque “el auditor contratado” no había tenido rigurosidad en el manejo de los datos.

En otro aspecto, el Informe de la Contraloría, expone cómo hay falencias en el *precio de escasez*, anuncia por ejemplo que “las plantas térmicas se han quejado del PE desde su implementación y del posible error que cometió la CREG al considerar como la planta más ineficiente a Termobarranca, pues las condiciones de operación críticas fueron alineadas con el mercado del Fuel Oil #6 y en el mercado colombiano el combustible más crítico es el Fuel Oil #2”.

Y a su vez, también ***“Acá no se muestra el balance para las hidráulicas; estas son las que más dinero por kW-h están ganando pues su costo variable es casi cero y por lo tanto se ganan todo el PE”*** (página 40) Se puede concluir entonces que el precio de escasez beneficia exclusivamente a las hidroeléctricas.

Finalmente, la Contraloría identificó que, a través de la determinación directa por la CREG, mediante la Resolución 178 de 2015 del Precio de Escasez (por seis meses fue de \$470,66/kWh) para aliviar las pérdidas de los generadores térmicos que operan con combustibles líquidos se constituyó en un traslado efectivo a los usuarios de las pérdidas de los agentes cuyos costos sobrepasan el Precio de Escasez. Aspecto que es prohibido por el artículo 94 de la Ley 142 de 1994.

Como consecuencia de la elevación ficticia (directa de la CREG) del Precio de Escasez y por ende de la tarifa del servicio de energía, la Contraloría estableció un detrimento fiscal por \$168.000 millones que corresponden al componente de subsidio cubiertos con Presupuesto General de la Nación.

Una vez concluida la vigencia de la Resolución 178 de 2015, la CREG, ignorando el anterior hallazgo de la Contraloría y la advertencia correspondiente, emitió la Resolución 52 de 2016 donde determinó que “el precio de escasez será el mayor entre el valor de octubre de 2015 y el definido al aplicar el numeral 1.4 del anexo 1 de la Resolución CREG 071 de 2006”. Lo que, como se evidencia, es idéntico al artículo 2° de la Resolución 178/15, descalificado por la Contraloría por las razones aludidas.

#### FALENCIAS DEL CARGO POR CONFIABILIDAD

1. Su objetivo y alcance no están claramente definidos. No existe una precisión que obligue a estas generadoras a invertir en activos que permitan la generación en épocas de escasez. Los recursos entregados por cargo de confiabilidad a las generadoras se han destinado al cubrimiento de sus gastos ordinarios y al mantenimiento de la capacidad instalada, en el caso de las térmicas a enjugar pérdidas, dejando en segundo plano la expansión de esta.
2. **Hay un exceso de remuneración para las hidroeléctricas.** No garantiza que quienes son remunerados sean realmente los que aportan la confiabilidad del sistema. Se remunera en mayor medida por concepto de confiabilidad a plantas que probablemente no estaban disponibles en periodos secos, como las hidráulicas.
3. El **Cargo por confiabilidad**, que al ser determinado de manera conjunta para hidroeléctricas y termoeléctricas, está sesgado hacia tecnologías con menores costos variables, resultando en una mezcla subóptima de las mismas. En efecto, es insuficiente para las térmicas (mayores costos variables) y un regalo para las hidroeléctricas cuyos costos variables se acercan a cero.

4. No es claro que el **precio de escasez** haya sido el adecuado ni el eficiente. La misma CREG tuvo que fijar un precio fijo y luego un piso (Resoluciones 178 de 2015 y 52 de 2016) para asegurar que las termoeléctricas que operaban con combustibles líquidos pudieran aliviar sus pérdidas, debido a que la concepción de la Resolución 71 de 2006 se hizo con base en un combustible que hoy está casi discontinuado (Fuel Oil 6), y

5. Las **obligaciones de Energía en Firme (OEF)**, que son vínculos jurídicos que impone al generador la obligación de generar una cantidad diaria de energía durante la vigencia de la OEF, en teoría asegura el cumplimiento de la disponibilidad de energía en épocas críticas o de sequía. Pero la misma regulación impide que el incumpliendo acarree consecuencias: sanciones:

- En primer lugar, están los **anillos de seguridad**, que son medidas que permiten al generador incumplido ajustarse para evitar la sanción. Los anillos están descritos en los artículos 58-74 de la Resolución CREG 71 de 2006 y son: a) acudir al mercado secundario de energía en firme, b) subastas de reconfiguración, c) demanda desconectarle voluntariamente y d) generación de última instancia.
- En segundo lugar, está la impresión regulatoria en materia de **auditorías**. No se realizan todas las que deben realizarse, existen parámetros que nunca se verifican; y, las auditorías que se realizan no se hacen en el momento adecuado (sequía);
- A pesar de que, en las auditorías realizadas se encontraron discrepancias en los valores observados y los reportados al momento de hacer la oferta, o sea incumplimientos, lo que daría lugar a la cesación de pagos por cargo por confiabilidad, esto no ha ocurrido.

De esta manera, **las OEF son una burla**. Son vínculos contractuales que, si se vulneran, no generan consecuencias, no hay sanciones, provocando que el modelo del cargo por confiabilidad deje de ser real y confiable.

6. Siendo el inversionista quien decide la tecnología con la que participa, quedan por verse los resultados de la aplicación del Cargo en cuanto a la tecnología de los proyectos entrantes y por lo tanto la composición del parque generador, lo cual se relaciona con otros de los objetivos de la política energética, como la diversificación de la canasta energética y el sostenimiento de costos marginales que favorezcan las

exportaciones de electricidad<sup>14</sup>. Un ejemplo de ello, son las barreras de entrada a las energías limpias.

### ABUSO Y EXCESO EN EL COBRO

Todo lo anterior, converge inexorablemente en que el concepto de **remuneración** no está plenamente verificado en el cargo por confiabilidad. Y entramos en el campo de un cobro por acción del Estado (CREG) que no tiene contraprestación alguna. Más aún en derecho constitucional, de acuerdo con los conceptos de la honorable Corte Constitucional se estaría en presencia de un impuesto.

Esa Corporación, determinó varios componentes de la tarifa en el servicio público domiciliario.

El ente estatal debe garantizar que esa prestación sea eficiente, es decir, que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera eficiente, completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio.

El concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (art. 367) y ha surgido, en cabeza de los particulares, la obligación de contribuir en el financiamiento de los gastos en que incurra el prestador del servicio dentro de los **critérios de justicia y equidad** (arts. 95, 367, 368 y 369 C. P.). Para determinar los costos del servicio hay que tener en cuenta una serie de factores que incluyen no solo el valor del consumo de cada usuario sino también los aspectos económicos que involucran su cobertura y disponibilidad permanente de manera tal que la prestación sea eficiente. Precisamente con tal fin la Constitución prevé que sea la ley la que fije no solo las competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, sino el régimen tarifario, en el cual se tendrán en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos<sup>15</sup>.

Es necesario, tener especial cuidado en cuanto se refiere a la tarifa que se paga por la prestación de servicios domiciliarios como el de energía. Si bien la Corte ha establecido que no es simplemente el consumo lo que debe ser remunerado, sino también los aspectos económicos que involucran su cobertura y disponibilidad permanente de

manera tal que la prestación sea eficiente, ello debe ser real y no figurado.

En primer término, por imperio de la constitucional debe ser referido a los principios de justicia y equidad. Así como no hay gratuidad del servicio tampoco puede el prestador beneficiarse de recursos que no le corresponden.

Bajo tal contexto y características del sector de generación colombiano, a pesar de que la energía está definida como un bien privado, la confiabilidad está definida por la ley como un bien público que debe ser garantizado por el Estado; por lo tanto, se hace necesaria la intervención del mismo para asegurar la confiabilidad en el abastecimiento de energía y la protección de los usuarios finales contra precios altos o racionamientos<sup>16</sup>.

Esa intervención es de doble vía. No solo es en favor de los generadores, para que cuenten con recursos necesarios que garanticen las inversiones requeridas, sino que efectivamente el usuario tenga un servicio constante, eficiente y permanente.

Como se manifestó anteriormente, **las Obligaciones de Energía en Firme (OEF) no están cumpliendo su cometido**. A pesar de ser vínculos contractuales, su incumplimiento en la práctica no genera consecuencias, no hay sanciones. Adicionalmente, las hidroeléctricas se benefician en exceso del cargo, al tener costos variables cercanos a cero. **Para las hidroeléctricas es un regalo el precio de escasez**. Y por el contrario para las termoeléctricas, el Precio de Escasez es insuficiente, tanto que la propia CREG fija un precio piso, para poder solucionar la situación de las térmicas que trabajan con combustibles líquidos.

Por lo cual, es menester realizar varios ajustes a la regulación actualmente vigente, para lograr como mínimo, un pago justo y adecuado de las variables de confiabilidad del sistema de energía eléctrica. **Es necesario corregir el cargo por confiabilidad ALGO QUE DESPUÉS DE 3 AÑOS LA CREG NO HA HECHO**.

### CONTRIBUCIÓN PARA LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL

#### Facultad para crear de tributos

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política establece las competencias del Congreso de la República a través de la formación de leyes.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones

<sup>14</sup> Contraloría General de la República, INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN, Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía Ricardo Rodríguez Yee. 2016. P. 9.

<sup>15</sup> Corte Constitucional Sentencia C-041 de 2003 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>16</sup> Incentivos y estructura del nuevo cargo por confiabilidad en el sector eléctrico en Colombia, Julio E. Villareal Navarro y María Jimena Córdoba de la Rosa <http://www.scielo.org/cp/pdf/iei/v28n3/v28n3a15.pdf>

parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Adicionalmente, el artículo 338 dispone:

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

En efecto, el Congreso es el único órgano colegiado que tiene autoridad suficiente para establecer impuestos, tasas y contribuciones, señalando directamente cada uno de sus elementos: hecho generador, sujetos activos y pasivos, base y tarifa. Ello en virtud de dos principios, “nullum tributum sine lege” y “no taxation without representation”.

La Sentencia C-891 de 2012 recopiló la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del principio de legalidad. Explicó que se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de un gravamen, el cual se desprende de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, por lo que solo los organismos de representación popular pueden imponer los tributos. Este principio surge a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio “no taxation without representation”, universalmente reconocido como uno de los pilares del Estado democrático.

...

En consecuencia, la Carta Política confiere una amplia potestad de configuración legislativa de los tributos[150], que involucra también “el respeto al supuesto político de la representación, por virtud del cual, la creación de impuestos va de la mano del consentimiento –directo o indirecto– de la colectividad, que reconoce por esta vía una manera eficaz y necesaria para transferir los recursos que necesita el Estado en cumplimiento de su función”[151]. Así, el Congreso de la República “goza de un margen de maniobra para crearlos, modificarlos, eliminarlos, así como para regular todo lo referente a su vigencia, sujetos

activos y pasivos, hechos, bases gravables, tarifas, formas de cobro y recaudo”[152]. También puede “conceder beneficios tributarios, deducciones y derogarlos”[153], sin que con ello desconozca los mandatos constitucionales<sup>17</sup>.

### **La creación de tributos no requiere iniciativa del Gobierno**

Las restricciones a la iniciativa legislativa, son taxativas y deben ser de interpretación restrictiva. Específicamente el artículo 154 constitucional dispone:

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren **los numerales 3, 7, 9, 11 y 22** y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales **y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.**

Empecemos por la expresión “y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. Es claro que no hace referencia a la creación de tributos sino a la determinación de exenciones de ya existentes. Ello es consecuencia de la protección constitucional del financiamiento de las funciones estatales, prevista en varios apartes de la Carta.

También resaltamos el numeral 11, porque se refiere a “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”. Al respecto, la Corte Constitucional ha entendido que la función constitucional **contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, solo contempla la ley general de presupuesto**, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público. Por el contrario, la función contenida en el numeral 12 es el poder tributario, que faculta ampliamente al Congreso para crear, modificar, eliminar, así como para regular todo lo referente a su vigencia, formas de cobro y recaudo de los tributos.

Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que solo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-422/16 Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.

La interpretación que el Gobierno hace del artículo 150-11, de otra parte, conduciría a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues, “establecer las rentas”, no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación, del mismo modo que “fijar los gastos” contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y jurídicamente estos dos momentos –creación y estimación de la renta; creación y autorización del gasto–, se concluye que la tesis planteada carece de sustento<sup>18</sup>.

### **Contribución Parafiscal**

En primee término, la “contribución” “es una prestación tributaria establecida por la ley, a favor del Estado, como titular directo o indirecto, en virtud de la realización actual o potencial de una obra o de la ejecución de una actividad de interés colectivo que no depende de la solicitud del contribuyente pero le reporta beneficio, liquididad en función de ese beneficio y destinada a financiar la obra o la actividad”<sup>19</sup>.

En términos generales, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico.

Las rentas parafiscales, según todo lo expuesto ampliamente por la Corte Constitucional, tienen como característica esencial la destinación específica y no entran a engrosar el monto global del presupuesto nacional.

A continuación se presentan las características de las contribuciones parafiscales, extractados del trabajo de grado LA PARAFISCALIDAD EN COLOMBIA, por Luisa Fernanda Tovar Pulecio y Abel de Jesús Zapata Barrios, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Especialización en Derecho Tributario 1997.

### **Carácter Tributario**

Las contribuciones parafiscales son gravámenes, devienen de la soberanía fiscal del Estado y su configuración está limitada por un origen legal.

Definitivamente, se encuentran comprendidas dentro de la categoría de tributos, emergen de la relación directa entre el Estado y los asociados, donde el primero, dado su poder de imperio, ostenta la facultad de imponer reglas de forzoso acatamiento en el orden interno, dentro de las cuales están comprendidos los tributos. La dinámica de la gestión estatal es la que determina en cuál de las ramas del poder público prevalece el ejercicio del poder, que lleva implícita la capacidad tributaria activa, que no es otra cosa que el poder tributario.

Este poder tributario le permite al Estado compeler al particular al pago de la prestación requerida, con las limitaciones que el conjunto de reglas y principios constitucionales y legales existentes permiten garantizar a los asociados una cierta seguridad y estabilidad jurídicas en materia de tributos –aunque a veces disminuida por la forma de Estado o de Gobierno reinante– en sus relaciones económicas.

### **Fuente Legal**

El principio de legalidad o de reserva legal, en virtud del cual los tributos deben tener su origen en la ley como expresión de la voluntad soberana, consagrado para las múltiples actuaciones de los funcionarios públicos, es condición sine qua non de la existencia de los tributos y responde a la máxima “nullum tributum sine lege”.

Las contribuciones parafiscales se rigen por las normas generales que con fundamento en los principios democráticos rigen la tributación y adscriben a los órganos populares de representación y específicamente, en el caso colombiano al Congreso de la República, la facultad de imponerlas o facultar su imposición a las Asambleas Departamentales y los Consejos Distritales y Municipales. (Artículos 338, 300-4, 313-4 y 150-12 y 179-3 de la Constitución Política).

### **Carácter Personal del Vínculo**

Las contribuciones parafiscales constituyen verdaderas prestaciones pecuniarias que el Estado exige por ley, en virtud de su poder de imperio y que nacen en cuanto se realiza el hecho previsto en la ley como presupuesto de la obligación constituyéndose en un vínculo personal del Estado frente a la persona que realiza el hecho gravable. Pudiéndose afirmar la similitud que en cuanto al carácter personal del mismo presentan las contribuciones parafiscales frente a los tributos.

### **Naturaleza Pecuniaria de la Prestación**

Es evidente el carácter predominantemente dinerario de la prestación surgida en virtud del poder de imperio del Estado que a través de la ley establece las contribuciones parafiscales.

Respecto de estas, al igual que ocurre en materia de tributos, la normatividad no reconoce la posibilidad de que las prestaciones debidas sean satisfechas en especie, no solo por razones financieras y económicas sino también por

<sup>18</sup> Corte Constitucional Sentencia No. C-490/94 Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Santa Fe de Bogotá, D. C., noviembre tres (3) de 1994.

<sup>19</sup> PLAZAS VEGA, Mauricio. Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario. Editorial Temis. 2000 P. 908.

motivos relacionados con la naturaleza jurídica misma de la prestación que resultaría desvirtuada de aceptarse el pago en especie como fórmula de satisfacción de las obligaciones parafiscales.

#### **Afectación del Producto a Fines del Estado.**

Este elemento entraña una importante dificultad cuando se trata de establecer, si las contribuciones parafiscales se encuentran concebidas en función de un destino o finalidad fundamentalmente estatal pues pareciera según se afirma que “el elemento fines estatales debe ser precisado en el sentido de que no basta que el ingreso se destine a fines estatales, sino que para diferenciar los tributos de otras obligaciones legales es necesario distinguir sus fundamentos y la finalidad que la ley le atribuye a la prestación”.

Es indudable que ellas si persiguen una finalidad de carácter público estatal o por lo menos se distinguen por un marcado acento de “imposición social y económica ...” que consiste “en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones, a los miembros que poseen intereses comunes económicos, morales y espirituales excluyendo otros miembros de la sociedad política general para quienes el peso de la tributación tradicional sería insoportable”.

#### **El sujeto pasivo es un sector económico determinado y no la generalidad de los contribuyentes.**

La contribución parafiscal grava determinados sectores económicos o sociales que previamente han sido considerados destinatarios y beneficiarios de la misma por estar involucrados en la realización de actividades que se pretende financiar y afectar a través suyo.

Este carácter determinado y no generalizado del, o de los sujetos pasivos de la contribución parafiscal se encuentra explícitamente señalado en las diferentes definiciones doctrinariamente expuestas, que la presentan como “exacciones recabadas por ciertos entes públicos para asegurar su financiamiento autónomo...”

#### **La identificación de los beneficiarios con los sujetos pasivos (destinación específica)**

Existe una completa correspondencia entre los destinatarios específicos o sujetos pasivos de esta forma de tributación (los particulares que se encuentran en las situaciones de hecho que la ley ha previsto) y los beneficiarios de la misma, esto es, los individuos que pertenecen a un determinado sector económico u organización gremial o profesional respecto de los cuales se ha dispuesto este mecanismo de apoyo y financiación paratributario.

Ello es así porque si “los destinatarios de dicha intervención sectorial, sufragan los costos de la citada función mediante auténticos tributos de destinación específica”, el producto de la misma se entiende puesto al servicio de quienes lo han

hecho posible a través de su erogación obligatoria, financiando así las actividades y requerimientos de los mismos.

#### **La finalidad social y económica**

Resulta en todo caso indudable que a través de ellas fundamentalmente se propende por fines que si bien en algunos casos son marcadamente económicos y en otros, sociales, de todos modos oscilan en una de estas dos direcciones, pero siempre con referencia a actividades y funciones estatales que este por no poder asumir directamente delega en los particulares.

Como tales grupos, tales categorías participan en las funciones de estos entes con exclusión de los demás miembros de la comunidad política, asumiendo así la carga de integrar el complejo de las necesidades financieras de estos mismos entes, por lo cual su cumplimiento no puede lograrse acudiendo a la imposición clásica (impuestos fiscales). La parafiscalidad no está, como en estos fundada sobre el principio de la capacidad tributaria sino más bien sobre el de la “solidaridad social”.

Se entiende entonces que los recursos que se obtienen de la parafiscalidad se encuentran anticipadamente dispuestos y apuntan a la atención y satisfacción de unas precisas finalidades, que no podrían escapar, como en el caso colombiano a un cierto cariz intervencionista que por esta vía financia en parte algunos de aquellos renglones que el Estado no puede asumir, permitiendo de paso una más creciente actividad descentralizada.

#### **La lateralidad o paralelismo frente a la actividad estatal**

Esta característica es una de las que de manera clara distinguen la parafiscalidad de las otras formas de tributación y consiste básicamente en que un organismo no necesariamente estatal y que participa generalmente de la actividad económica, sectorial o gremial, sea el que efectúe el recaudo, administración y control del tributo parafiscal que afecta a los integrantes del sector correspondiente y que se encontrará destinado a los mismos.

El manejo de las contribuciones parafiscales por entidades distintas de las estatales y su no inclusión en el presupuesto determinan en buena parte el carácter paralelo o lateral de su misma naturaleza. Con razón se ha dicho que “si bien son impuestas por el Estado, no figuran en el presupuesto general, y de aquí deriva la expresión parafiscal (de la raíz griega para), que da idea de algo paralelo, al lado o al margen de la actividad estatal”.

#### **El manejo presupuestal**

Uno de los aspectos diferenciadores de la parafiscalidad, para muchos de los autores citados, es su manejo presupuestal. Esta característica está íntimamente ligada a la lateralidad respecto de las funciones del Estado, si bien no se determina como característica sustancial la no inclusión en

el presupuesto general de la nación, exige por lo menos un manejo especial y diferencial, toda vez que, la destinación específica debe respetarse como requisito de su misma condición parafiscal.

### **Elementos de la obligación tributaria**

De acuerdo con el principio de legalidad del tributo es la ley, quien debe fijar directamente todos los elementos de la obligación tributaria, en general, implica que sean los órganos de elección popular –y no autoridades administrativas– quienes señalen directamente los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de la obligación tributaria. Son múltiples los desarrollos jurisprudenciales, de los cuales extraemos el siguiente aparte:

Así pues, de las anteriores conclusiones jurisprudenciales relativas a los principios de legalidad y certeza de la obligación tributaria, se extrae lo siguiente, que la Corte juzga relevante para la definición del problema jurídico que plantea la presente demanda: (i) son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) solo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se oponen al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella<sup>20</sup>.

### **Sujeto activo:**

Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL SENTENCIA 12 DE 2006, MARCO GERARDO MONROY CABRA 22 de febrero de 2006.

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-987 de 1999, Magistrado Ponente ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

### **Sujeto pasivo:**

El sujeto pasivo es un sector económico determinado y no la generalidad de los contribuyentes. La contribución parafiscal grava determinados sectores económicos o sociales que previamente han sido considerados destinatarios y beneficiarios de la misma por estar involucrados en la realización de actividades que se pretende financiar y afectar a través suyo. Existe una completa correspondencia entre los destinatarios específicos o sujetos pasivos de esta forma de tributación (los particulares que se encuentran en las situaciones de hecho que la ley ha previsto) y los beneficiarios de la misma, esto es, los individuos que pertenecen a un determinado sector económico u organización gremial o profesional respecto de los cuales se ha dispuesto este mecanismo de apoyo y financiación paratributario.

### **Hecho generador:**

Como ya lo ha dicho la Sala en otras oportunidades, el hecho generador de los tributos comprende tres aspectos: i) el aspecto material; ii) el aspecto espacial y, iii) el elemento temporal. La presencia de estos tres aspectos determina si se está frente al supuesto jurídico que da origen a la obligación tributaria. El aspecto material consiste en la descripción abstracta del hecho que el contribuyente realiza o la situación en que se halla. Por su parte, el aspecto espacial es aquel que indica el lugar en el que el contribuyente u obligado realiza el hecho o se encuadra en la situación, descritos por el aspecto material, o el sitio en el que la ley tiene por realizado el hecho o producida tal situación. Y, por último, el aspecto temporal indica el momento en que se configura o el momento en que el legislador tiene por configurada la descripción del comportamiento objetivo contenido en el aspecto material del hecho generador<sup>22</sup>.

### **Base y tarifa:**

La base gravable se define como “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”. En otras palabras, es la cuantificación<sup>23</sup> del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa.

Para la **Contribución para la Estabilidad y confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional** tal como está concebida en esta ponencia, se describen a continuación cada uno de los elementos de la obligación tributaria:

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sentencia Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil catorce (2014) Radicación número 23001-23-31-000-2007-00504-01(19035).

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<b>SUJETO ACTIVO</b>	La nación y el sector eléctrico colombiano
<b>SUJETO PASIVO</b>	Compradores en el Mercado de Energía Mayorista de Colombia (MEM). Sector Eléctrico colombiano
<b>HECHO GENERADOR</b>	Compraventa de energía en el mercado de energía mayorista
<b>BASE Y TARIFA</b>	Se fija directamente la tarifa desde la ley, y es de \$62 por KWh despachado en la bolsa del mercado mayorista

### **Control de los recursos de la contribución**

Uno de los aspectos resaltados anteriormente, fue la impresión regulatoria en materia de auditorías y la falta de control sobre el uso de los recursos del cargo por confiabilidad.

Frente al tema de auditorías, en primer término, no se realizan todas las auditorías que deben realizarse, existen parámetros que nunca se verifican; en segundo lugar, no se hacen en el momento adecuado (sequía) o cual no genera certeza de los parámetros evaluados y, por último, a pesar de que, en las auditorías realizadas se encontraron discrepancias en los valores observados y los reportados al momento de hacer la oferta, no han generado sanciones o cesación de pagos por cargo por confiabilidad para los generadores.

Adicionalmente, bajo el concepto de cargo por confiabilidad como una prima para los generadores, estos recursos se han entendido privados. Por lo cual, la Contraloría General de la República no tiene competencia en verificar si se utilizaron bien o no.

En conclusión, la utilización de los recursos por cargo por confiabilidad no tiene vigilancia ni control.

Ante esta realidad, se propone la creación de una contribución parafiscal. Con ello, se allana el camino para que los órganos de control y la Fiscalía General de la Nación ejerzan sus competencias frente a la utilización de los recursos de Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional porque se estaría en presencia de recursos públicos, con una destinación específica determinada por la ley.

En concreto, no solo por el carácter de público sino también para el cabal cumplimiento de la ley estos órganos de control y vigilancia podrían desplegar todas sus facultades y atribuciones para corroborar que los recursos solo sean utilizados para los tres propósitos establecidos en la ley.

Para tal propósito, con la iniciativa de los ponentes y de los Honorables Representantes César Pachón y César Augusto Ortiz Zorro en el primer debate se incorporó el siguiente artículo:

**Artículo 7°. Naturaleza y control de la contribución.** Los recursos provenientes de la Contribución para la Estabilidad y confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional tienen carácter público y estarán sujetos al control de la Contraloría

General de la República, así como de los demás órganos de control y vigilancia del Estado.

### **Finalidades parafiscales**

En este caso, el cobro de la Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (CESE) tiene destinación específica, específicamente, cuatro beneficios directos para el sector eléctrico colombiano:

- **Confiabilidad del sector eléctrico;**
- **Financiamiento de los subsidios de los del servicio de energía;**
- **Fondeo de las inversiones que garanticen estabilidad al sector eléctrico; y,**
- **Aumento recursos para proyectos con energías renovables.**

Como se expuso ampliamente en el inicio de la presente ponencia, la **confiabilidad del sistema** y el abastecimiento de energía constante y permanente se han convertido en objetivos de la política pública y de la política energética de los todos países.

En la modificación aprobada por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes se mantiene un aforo anual por concepto de confiabilidad en **\$2 billones de pesos**, ello corresponde al registro histórico del cargo por confiabilidad, recordemos que los 8 primeros años su recaudo estuvo por debajo de este monto.

El siguiente cuadro recopila las asignaciones OEF tanto por subastas como las anuales efectuadas por la ASIC. Para entenderlo, es necesario tener presente cuatro aspectos del cargo por confiabilidad.

1. Hay dos formas de asignar OEF: una por medio de subasta y otra por asignaciones anuales de la ASIC.
2. Las subastas se convocan cuando la demanda objetivo supera la sumatoria de las ENIFICC (energía en firme para el cargo por confiabilidad) de cada planta.
3. Las asignaciones anuales efectuadas por la ASIC –cuando no se requiere subasta–, se realiza a prorrata de la ENIFICC de cada planta, previo descuento de las OEF asignadas anteriormente.
4. El precio del cargo por confiabilidad en los años donde no se realiza subasta será el precio de cierre de la última subasta (artículo 28 de la Resolución 71/06).

En el cuadro, en primer término, se observa un periodo de transición –artículo 79 de la Resolución 71/06–, que duraría desde el primero de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2009. Para este lapso el precio del cargo de confiabilidad fue fijado directamente por la precitada Resolución 71, en un valor de U\$ 13,045. En este periodo se asignó las OEF a prorrata de la ENIFICC.

En síntesis, fueron **6 años** de regalo para las generadoras. No existió crisis, ni amenaza de fenómeno de El Niño, ni tampoco un compromiso

a invertir para aumentar la matriz energética pero sí recibieron, **\$9,4 billones** por una concesión de la CREG.

**Ello evidencia como la CREG ha otorgado una remuneración (parte de la tarifa de un contrato entre privados) sin tener una contraprestación a cambio.**

Observando el cuadro, en segundo término, se evidencia que la vigencia tanto de las subastas como la de los precios de cierre de las mismas son discordantes. La subasta de 2008 su periodo de vigencia fue diciembre 1° de 2012 a 30 de noviembre 2013, mientras el precio de la subasta de 2008 fue el precio del cargo por confiabilidad desde diciembre 1° de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2015.

Para ese 2015 se observa un pico. El recaudo para ese año creció en más del 42% respecto del año anterior. Paso de \$1.9 billones a \$2.7 billones.

Recordemos que en 2015 fue el inicio de la crisis donde los colombianos tuvimos que realizar un racionamiento voluntario. Porque generadoras térmicas como Termocandelaria, no honraron las OEF asignadas. Ello generó el aumento de precios y, aunado, al generado por efecto de la resolución CREG 178 de 2015, que determinó un precio de escasez en \$470, generó un incremento excesivo del recaudo anual del CXC.

De allí en adelante (2016), el precio del cargo por confiabilidad es el de la subasta de 2012, recordemos que el artículo 28 de la Resolución 71/06 determina que el años en los que no se realice subasta el precio del cargo será el precio de cierre de la última subasta.

Ello indica que cada vez que se presenta una crisis (fenómeno de El Niño) el precio del cargo por confiabilidad se incrementa, no solo para el año que se presenta el fenómeno climático sino también para los años subsiguientes, sin importar que en estos haya abundancia de lluvias.

**Se genera un exceso de remuneración en las asignaciones anuales (cuando no hay subasta) al mantener un precio establecido para un periodo de crisis o sequía en periodos de normalidad o abundancia.**

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
PERIODO TRANSICION RES 71/06														
PERIODO DE TRANSICION REAL														
SUBASTA 2008		1a subasta	PERIODO DE PLANEACION DE LA SUBASTA				VIGENCIA SUBASTA							
SUBASTA 2008		Subasta GPPS												
SUBASTA 2012					3a subasta	PERIODO DE PLANEACION DE LA SUBASTA	VIGENCIA SUBASTA 2012 (OEF 2015-35)							
SUBASTA 2013						Subasta GPPS								
OEF ASIGNADAS	asignación anual	asignación anual	asignación anual	asignación anual	asignación anual	asignación anual	Diciembre 2012 - noviembre 2013	asignación anual	asignación anual	OEF 2015-2016	asignación anual	asignación anual	asignación anual	
PRECIO DEL CXC	ART 82 Res 71/06: US \$13,045MWh						PRECIO DE CIERRE SUBASTA DE 2008 US \$13,99	PRECIO DE CIERRE SUBASTA 2012 US \$16,7						
RECAUDO POR PRECIO VIGENTE	\$9,24 BILLONES SIN REALIZAR NINGUNA INVERSION SOLO POR DISPOSICION DE LA CREG						SE MANTUVO PRECIO DE CRISIS EN AÑOS DE ABUNDANCIA \$6,6 BILLONES			EN 3 AÑOS SE HAN RECAUDADO \$10, 6 BILLONES, Y LAS OEF VIGENTES ASIGNADAS POR SUBASTA SOLO REPRESENTAN 25%				
RECAUDO ANUAL	\$1,4	\$1,4	\$1,6	\$1,4	\$1,6	\$1,7	\$1,9	\$1,9	\$2,7	\$3,4	\$3,5	\$3,7		
	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES	BILLONES		

Cabe también hacer un análisis del comportamiento de las subastas. Hay dos tipos: unas primarias y otras GPPS (plantas cuya construcción supera el periodo de planeación de la subasta). Las primarias se realizaron en 2008 y en 2012.

La subasta primaria de 2008 asignó EOF por el periodo de diciembre 2012 a noviembre 30 de 2013. No existió ninguna OEF a un periodo mayor. Mientras en la de 2012, el 93,3% se asignó por el periodo del 1° de diciembre 2015 hasta 30 de noviembre 2016. El 5.7% restante fueron asignadas a 20 años, ello indica que son nuevas inversiones (plantas nuevas).

Por su parte, las asignaciones de OEF por subastas GPPS tuvieron distintos periodos de vigencia, en 2008 tuvo periodos que llegan a 2038 y en la de 2013 los periodos se extienden hasta 2038. Actualmente, de estas subastas las siguientes son las OEF vigentes:

SUBASTA GPPS - JUNIO 2008					
Empresa	Planta	OEF (kWh-día)	Precio (USD/MWh)	Periodo de Vigencia Inicial Año-mes-día	Periodo de Vigencia Final Año-mes-día
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P.	Porce IV	2.634.873	13.998	01/12/2018	30/11/2019
EPM ITUANGO S.A. E.S.P.	Pescadero-Ituango	2.972.603	13.998	01/12/2018	30/11/2038
ISAGEN S.A. E.S.P.	Sogamoso	6.439.048	13.998	01/12/2018	30/11/2034
ISAGEN S.A. E.S.P.	Miel II	505.205	13.998	01/12/2015	30/11/2034
EMPRESA DE ENERGIA DEL PACIFICO S.A. E.S.P.	Cucuana	136.986	13.998	01/12/2015	30/11/2034
EMGESA S.A. E.S.P.	El Quimbo	4.520.548	13.998	01/12/2017	30/11/2034

TOTAL OEF ASIGNADAS SUBASTA GPPS 2008	17.209.263
---------------------------------------	------------

SUBASTA GPPS - MAYO 2012					
Empresa	Planta	OEF (kWh-día)	Precio (USD/MWh)	Periodo de Vigencia Inicial Dia-mes-año	Periodo de Vigencia Final Dia-mes-año
EPM HUANGO S.A. E.S.P.	PESCADERO - ITUANGO	9.540.822	15.7	01/12/2021	30/11/2038
ISAGEN S.A. E.S.P.	SOGAMOSO	3.946.514	15.7	01/12/2016	30/11/2034
PRODUCCION DE ENERGIA S.A.S.	PORVENIR II	2.268.477	11.7	01/12/2018	30/11/2038
PRODUCCION DE ENERGIA S.A.S.	PORVENIR II	1.690.427	11.7	01/12/2019	30/11/2038
TERMONORTE S.A.S. E.S.P.	TERMONORTE	1.696.320	14.9	01/12/2017	30/11/2037

TOTAL OEF ASIGNADAS SUBASTA GPPS 2011	19.142.560
---------------------------------------	------------

Como se observa la mayor parte de ellas están asignadas a pescadero Ituango (2.972.603 de 2008 y 9.540.822 de 2013) que ya es por todos conocido que presenta problemas estructurales y geofísicos.

Como ya se advirtió la subasta primaria de 2012 asigno un 6% de las OEF a un periodo superior a un año, las OEF vigentes a las fechas son las siguientes:

SUBASTA PRIMARIA DE ASIGNACION DE ENERGIA EN FIRME					
Empresa	Planta	OEF (kWh-día)	Precio (USD/MWh)	Periodo de Vigencia Inicial Dia-mes-año	Periodo de Vigencia Final Dia-mes-año
EMPRESA ENERGIA DE LOS ANDES S.A.S E.S.P.	AMBEIMA	205.479	15.7	01/12/2015	30/11/2035
GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGIA DEL CARIBE S.A. E.S.P.	GECELCA32	5.400.000	15.7	01/12/2015	30/11/2035
HIDROELECTRICA DEL ALTO PORCE S.A.S E.S.P.	Carlos Lleras Restrepo	547.945	15.7	01/12/2015	30/11/2035
LA CASCADA S.A.S. E.S.P.	SAN MIGUEL	336.096	15.7	01/12/2015	30/11/2035
TERMOTASAJERO S.A. E.S.P.	Tasajero II	3.191.997	15.7	01/12/2015	30/11/2035
TERMOTASAJERO S.A. E.S.P.	Tasajero 11	114.000	15.7	01/12/2015	30/11/2035
TERMOTASAJERO S.A. E.S.P.	Tasajero II	114.000	15.7	01/12/2015	30/11/2035
TERMOTASAJERO S.A. E.S.P.	Tasajero II	114.000	15.7	01/12/2015	30/11/2035
TERMOTASAJERO S.A. E.S.P.	Tasajero II	114.000	15.7	01/12/2015	30/11/2035
TERMOTASAJERO S.A. E.S.P.	Tasajero II	114.000	15.7	01/12/2015	30/11/2035

TOTAL OEF ASIGNADAS SUBASTA PRIMARIA 2011	10.137.517
---	------------

El total de las asignaciones de **OEF vigentes a este momento**, producto de subastas tanto primarias como GPPS asciende a **46.489.340 kWh-día**.

Esto es las OEF vigentes representan aproximadamente el 25% del total de OEF día. Lo anterior, sí tomamos en cuenta que la subasta 2008 fue la primera que se realizó y asignó un total de **180.462.705 KWH-día**, en ella no había compromisos adquiridos y podría pensarse que es la totalidad de lo que se puede asignar. Ello sin perjuicio del crecimiento vegetativo de la demanda de energía que corresponde a un 2% anual. Por lo cual, ese 25% podría ser menor.

En la subasta primaria de Diciembre de 2011 fueron asignadas **175.434.495 KWh-día**, de las cuales solo el **5.7%** superó el periodo de un año de vigencia. El resto su vigencia fue del 1° de diciembre de 2015 al 30 de noviembre de 2016. Este es un hecho significativo que el mecanismo de subastas no permite una expansión de la matriz energética, el estímulo de inversión es menor a un 6%. Pero sí abriga a los generadores que sin ningún esfuerzo con plantas ya amortizadas reciben cuantiosos recursos.

La última subasta primaria realizada en febrero de este año la OEF asignadas fueron:

Asignaciones		EÓLICO		HIDRÁULICO		SOLAR		TÉRMICO		Total																									
	OEF (GWh/día)	CEN (MW)	OEF (GWh/día)	CEN (MW)	OEF (GWh/día)	CEN (MW)	OEF (GWh/día)	CEN (MW)	OEF (GWh/día)	CEN (MW)	OEF (GWh/día)																								
EXISTENTES																																			
PRIMARIAS	2,51	1.150	35,05	10.667	0,74	238	41,92	3.191	27,52	1.240	27,52																								
Total	2,51	1.150	35,05	10.667	0,74	238	41,92	3.191	27,52	1.240	27,52																								
<table border="1"> <tr> <td>RED - Energía</td> <td>83,49</td> <td>GWh/día</td> </tr> <tr> <td>RED - Energía Central</td> <td>2,32</td> <td>GWh/día</td> </tr> </table>												RED - Energía	83,49	GWh/día	RED - Energía Central	2,32	GWh/día																		
RED - Energía	83,49	GWh/día																																	
RED - Energía Central	2,32	GWh/día																																	
<table border="1"> <tr> <th colspan="2">Plantas asignadas nuevas y especiales:</th> <th>N° Plantas asignadas / participaciones</th> <th>CEN (MW) Adquiridos / Participaciones</th> </tr> <tr> <td>Total</td> <td></td> <td>23/23</td> <td>4010/4789</td> </tr> <tr> <td>Eólicas</td> <td></td> <td>6/10</td> <td>1160/1599</td> </tr> <tr> <td>Solares</td> <td></td> <td>2/3</td> <td>238/471</td> </tr> <tr> <td>Térmicas</td> <td></td> <td>19/21</td> <td>1240/1208</td> </tr> <tr> <td>Hidráulicas</td> <td></td> <td>3/3</td> <td>1972/1392</td> </tr> </table>												Plantas asignadas nuevas y especiales:		N° Plantas asignadas / participaciones	CEN (MW) Adquiridos / Participaciones	Total		23/23	4010/4789	Eólicas		6/10	1160/1599	Solares		2/3	238/471	Térmicas		19/21	1240/1208	Hidráulicas		3/3	1972/1392
Plantas asignadas nuevas y especiales:		N° Plantas asignadas / participaciones	CEN (MW) Adquiridos / Participaciones																																
Total		23/23	4010/4789																																
Eólicas		6/10	1160/1599																																
Solares		2/3	238/471																																
Térmicas		19/21	1240/1208																																
Hidráulicas		3/3	1972/1392																																

Lo anterior indica que el Gobierno nacional a la hora de realizar la reglamentación de la remuneración de las variables de confiabilidad tendrá la holgura suficiente para dar confianza al mercado. Y que con un recaudo de \$2 billones anuales es más que suficiente para remunerar las nuevas inversiones como las asignaciones anuales diferenciadas por fuente de generación, las OEF vigentes y aquellas que se realicen en 2019.

En este acápite es importante resaltar que se está proponiendo un periodo de transición y la garantía de cumplir los derechos adquiridos en subastas realizadas con anterioridad. Como se explica en detalle más adelante.

La otra destinación que se propone en este proyecto de ley es el **financiamiento de los subsidios de los estratos 1, 2 y 3 del servicio de energía**; bajo el concepto constitucional –artículo 368–, de dirigir los subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, las leyes 142 y 143 de 1994 estructuraron un sistema de subsidios cruzados con una cámara de compensación (Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, FSSRI), los ingresos provenían de una contribución que pagaban los estratos 5 y 6, los usuarios industriales y comerciales con el fin

de sufragar el subsidio de los estratos 1 y 2, y ocasionalmente el 3.

No obstante, la Ley 1430 –reforma tributaria de 2010– incluyó, como parágrafo del artículo 211 del Estatuto Tributario, que los usuarios industriales, descontarían 50% pagado por esta contribución para 2011 y a partir de 2012 quedarían exonerados de este pago.

Modificado- PAR 2°. Para los efectos de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 se aplicará para los usuarios no regulados que compren energía a empresas generadoras de energía no reguladas, para los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, y para los usuarios no residenciales, el veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio.

Los usuarios industriales tendrán derecho a descontar del impuesto de renta a cargo por el año gravable 2011, el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la sobretasa a que se refiere el presente parágrafo. La aplicación del descuento aquí previsto excluye la posibilidad de solicitar la sobretasa como deducible de la renta bruta.

A partir del año 2012, dichos usuarios no serán sujetos del cobro de esta sobretasa. Así mismo, el gobierno establecerá quién es el usuario industrial beneficiario del descuento y sujeto de la presente sobretasa.

Con esta disposición legal, los subsidios del sector eléctrico quedaron soportados solamente en el Presupuesto General de la Nación (PGN). Pero debido a las restricciones fiscales de la Nación, la desfinanciación presupuestal se ha puesto en evidencia año tras año, en efecto, para el año en curso, el costo total de los subsidios para el servicio de energía eléctrica para usuarios 1, 2 y 3 atendidos por las empresas afiliadas en ASOCODIS se acerca a \$3,1 billones y las contribuciones solo alcanzan los \$1,3 billones, con lo cual se llega a un déficit aproximado de \$1,8 billones, que debe ser cubierto por el Presupuesto General de la Nación.

En teoría, las empresas prestadoras del servicio debían servir como vehículo para la aplicación del subsidio del Estado a los usuarios, pero en la práctica han venido ampliando el déficit de los subsidios y siguen recibiendo los recursos del Gobierno nacional.

El proyecto de ley crea en un tributo, como contribución parafiscal denominada “Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional” como se observa tiene dos propósitos implícitos **confiabilidad y estabilidad**.

A través de lo recorrido por la regulación del sector eléctrico se ha privilegiado la generación a través del cargo por confiabilidad. Pero hay evidencias que las inversiones en las redes de transmisión y distribución están generando restricciones para que la energía generada pueda

ser llevada eficientemente a sus usuarios. Ver Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2017-2031, de la UPME.

Por ello, el concepto que se pretende introducir de estabilidad converge a proporcionar recursos para que se realicen estas inversiones. Ello es verídico en la Costa Caribe que hoy cuenta con plantas de generación eólica y fotovoltaica que no han podido llevar su energía al Sistema Interconectado Nacional (SIN), estrictamente, porque no hay las redes de transmisión que lo permitan.

En el año pasado la UPME realizó una subasta para seleccionar inversionista para construir justamente una nueva línea de transmisión, *Portafolio* registró así la noticia:

Unidad de Planeación Minero Energética (Upme) adjudicó al Grupo Energía Bogotá (GEB), el Proyecto Subestación Colectora 500 kV y Líneas de Transmisión Colectora – Cuestecitas y Cuestecitas – La Loma 500 kV UPME 06-2017, que consiste en la construcción de la Subestación Colectora 500 kV en el municipio de la Uribia, departamento de La Guajira, dos líneas de transmisión a 500 kV de aproximadamente 110 km cada una desde la Subestación Colectora hasta la Subestación Cuestecitas 500 kV y una línea de transmisión a 500 kV con una longitud aproximada de 250 kilómetros desde la Subestación Cuestecitas 500 kV hasta la subestación La Loma 500 kV, que hace parte del Proyecto UPME 01-2014 que también desarrolla el GEB en el departamento del César<sup>24</sup>.

Frente a este rezago de inversión, existe una deuda de más de 10 años con la costa Caribe. En ese lapso, el promedio de inversión anual en el sector eléctrico de la región ha sido 150 mil millones que no alcanza ni el 10% de lo requerido.

Por todo lo anterior, el proyecto de ley pretende que el Estado cuente con recursos frescos para el fondeo de las inversiones necesarias para la estabilidad del sector, entendida ella como la ampliación segura de la prestación del servicio, para lo cual se involucran todas las fases de la cadena productiva eléctrica, ya no solo generación, sino también transmisión, distribución y comercialización.

En este aparte, el aporte que hicieron los ponentes con los cambios propuestos en la comisión quinta, fue rescatar a todos los departamentos que se encuentren en las mismas condiciones que los pertenecientes a la región Caribe, de esta forma se establece que:

Durante los ocho primeros años, los recursos correspondientes al literal c) de este artículo serán destinados a los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones presentados y aprobados en virtud de

la Resolución CREG 15 de 2018, los proyectos de conexión entre la red del STR y SDL, así como los de reposición y mantenimiento de infraestructura eléctrica de las regiones que donde los usuarios residenciales de estratos 1 y 2 sean mayores al 60% de la población y tengan mayor concentración de áreas especiales conforme a lo establecido en el Decreto 111 de 2012. Los parámetros de distribución serán los establecidos en el precitado decreto.

### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2018 CÁMARA**

El artículo primero debe modificarse, porque como se explicó, el proyecto dejó su carácter regionalista para convertirse en una solución a nivel nacional. Ello aunado al cambio aprobado en el título, *por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano*, debe hacerse coherente este artículo y permitir incluir dentro de la regulación del sector eléctrico colombiano el concepto de estabilidad y confiabilidad.

Acá es necesario rescatar las preocupaciones al seno de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, en el sentido de resaltar que el proyecto de ley originalmente presentado tan solo veía la necesidad de solucionar un problema regional: servicio energía de la costa Caribe; entonces, el proyecto se transformó para ser un espacio para permitir crear condiciones, mecanismos y financiación a los problemas de TODO el sector energético colombiano.

El actual cargo por confiabilidad provee la financiación para asegurar el abastecimiento de la energía en forma continua y oportuna aun en tiempos críticos, como en periodos de sequías, esto es, una confiabilidad en la generación eléctrica. No obstante, el concepto de estabilidad acá propuesto engloba al sector en todas sus fases, permitiendo así que también se realicen inversiones en transmisión, distribución y comercialización, así como se promueva un mayor acceso al servicio de energía eléctrica en todo el territorio colombiano, a través de la autogeneración y la generación distribuida, sin que congestionar el Sistema de Interconexión Nacional.

En este punto, es importante resaltar que la concepción del sistema eléctrico en las Leyes 142 y 143 de 1994, partió de los avances tecnológicos de la época. Se buscó que el sector privado hiciera grandes inversiones en megageneradoras con un solo sistema de transmisión (SIN). Hoy en día, contamos con nuevas formas de generación eléctrica: a partir de fuentes no convencionales, que puede realizarse en diversas regiones y en donde Colombia tiene un potencial incalculable, por lo cual, el proyecto incluye como principios rectores: descentralizar y modernizar el sector.

<sup>24</sup> <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/geb-gana-proyecto-para-sacar-energia-eolica-de-la-guajira-514338>

Otro de los principios de la legislación vigente, es privilegiar y responsabilizar al sector privado de las inversiones. De tal forma, las inversiones se realizan siempre y cuando haya punto de equilibrio financiero, pues al fin y al cabo, el sector privado es quien las realiza. Por eso se presentan zonas, como las no interconectadas, que no son atractivas para hacer grandes inversiones. Por ejemplo, la región de Territorios Nacionales, es una zona poco poblada y carecen de una industria fuerte o un sector productivo demandante de energía eléctrica; llevar allí la energía producida en el centro del país requiere inversiones descomunales (grandes líneas de transmisión y subestaciones) que deben atravesar gran parte del territorio colombiano, obras de ingeniería e infraestructura muy cuantiosas, cuya tasa de retorno sería nula para la demanda registrada.

Debe ampliarse el espectro de soluciones a esos territorios, TODO habitante colombiano tiene derecho a gozar de servicios públicos esenciales. Es por ello que también se incluye un mecanismo para buscar ventajas competitivas en distintas zonas o regiones del país que tiene un potencial eólico o fotovoltaico de gran envergadura. El texto propuesto sería del siguiente tenor:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como propósito principal dotar al sector eléctrico colombiano de mecanismos que aseguren su estabilidad y confiabilidad.

Para el efecto, se incluirán como principios rectores del sector eléctrico: la modernización y la descentralización. Por lo anterior, la regulación del sector de energía que se expida a partir de la vigencia de la presente ley propenderá por la diversificación de la matriz energética, el estímulo a la generación distribuida y el autoabastecimiento en las regiones de mayor potencial de generación eólica y fotovoltaica.

El Ministerio de Minas y Energía así como sus entidades descentralizadas ajustarán la normativa para incluir nuevos modelos de prestación de servicio como esquemas de APP para la ampliación de la red de transmisión.

De acuerdo con las observaciones recibidas sobre la constitucionalidad de la contribución que por este proyecto de ley se pretende crear, se hace un esfuerzo jurídico por acatar las directrices jurisprudenciales sobre la materia. En primer lugar, se identifican dentro del articulado ya no solo en la ponencia (como se hizo en primer debate), de los elementos de la obligación tributaria, a saber:

**Artículo 2°. Contribución Parafiscal.** Créase la Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (CESE), con los siguientes elementos:

**SUJETO ACTIVO:** La Nación y el Sector Eléctrico colombiano

**SUJETO PASIVO:** Compradores en el Mercado de Energía Mayorista de Colombia (MEM) Sector Eléctrico colombiano

**HECHO GENERADOR:** Compraventa de energía en el mercado de energía mayorista

**BASE Y TARIFA:** Se fija directamente la tarifa desde la ley, y es de \$60 por kW/h despachado en la bolsa del mercado mayorista.

El Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) efectuará la facturación y recaudo de la Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional cuya tarifa será de \$60 pesos por kilovatio hora (\$/kWh) despachado o su equivalente en dólares americanos (USD).

Esta tarifa será actualizada anualmente teniendo en cuenta la tasa representativa del mercado y el índice de precios al productor reportado por la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (Serie ID: WPSOP3200).

La proposición del Honorable Representante César Pachón ya mencionada en la presente ponencia, estaba encaminada a aumentar los recursos para subsidios de los estratos 1 y 2, y aumentar los recursos para proyectos que permitan la transición de la generación con recursos fósiles a energías limpias. El primer objetivo ya está cubierto con el aumento aprobado por la Comisión a casi un billón de pesos para subsidios del servicio de energía de los estratos 1 y 2.

El segundo propósito de la proposición del Honorable Representante Pachón es aumentar los recursos destinados a energías renovables, lo cual está incorporado en nuestra institucionalidad bajo el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), creado en el artículo 10 de la Ley 1715 de 2014. Actualmente, también el FAZNI ha avanzado en proyectos con energía renovables para las zonas no interconectadas. Para una mayor precisión del tema, el artículo 190 de la ley 1753 de 2015, Ley del Plan de Desarrollo incorporó:

**Artículo 190. Fondos Eléctricos.** El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) y el programa de Normalización de Redes Eléctricas (Prone), administrados por el Ministerio de Minas y Energía, recibirá a partir del 1° de enero de 2016 los recursos que recaude el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), correspondientes a dos pesos con diez centavos (\$2,10) por kilovatio hora **transportado** para el caso del FAER, y un peso con noventa centavos (\$1,90) por kilovatio hora transportado en el caso del Prone.

Así mismo, el Fondo de Energía Social (FOES), administrado por el Ministerio de Minas y Energía como un sistema especial de cuentas, a partir del 1° de enero de 2016 cubrirá hasta noventa y dos pesos (\$92) por kilovatio hora del

valor de la energía eléctrica destinada al consumo de subsistencia de los usuarios residenciales de estratos 1 y 2 en las Áreas Rurales de Menor Desarrollo, Zonas de Difícil Gestión y Barrios Subnormales.

Al FOES ingresarán los recursos provenientes del ochenta por ciento (80%) de las Rentas de Congestión calculadas por el ASIC, como producto de las exportaciones de energía eléctrica, y recursos del Presupuesto General de la Nación cuando aquellos resulten insuficientes para financiar el 50% del subsidio cubierto por el FOES.

Adicionalmente, a partir del 1° de enero de 2016, al FOES también ingresarán los recursos que recaude el ASIC correspondientes a no más de dos pesos con diez centavos (\$2,10) por kilovatio hora **transportado**, con el fin de financiar el 50% restante.

El consumo de energía total cubierto por el FOES no excederá del ocho por ciento (8%) del consumo total de energía en el Sistema Interconectado Nacional. Este porcentaje dependerá de la cantidad de recursos disponibles.

Los comercializadores indicarán el menor valor de la energía subsidiada en la factura de cobro correspondiente al período siguiente a aquel en que reciban efectivamente las sumas giradas por el FOES y en proporción a las mismas. Dichas sumas solo podrán ser aplicadas al consumo corriente de energía de los usuarios y no podrá destinarse para consumos mayores al consumo de subsistencia vigente.

**El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (Fazni), administrado por el Ministerio de Minas y Energía, a partir del primero de enero de 2016 recibirá los recursos que recaude el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) correspondientes a un peso con noventa centavos (\$1,90) por kilovatio hora despachado en la Bolsa de Energía Mayorista, de los cuales cuarenta centavos (\$0,40) serán destinados para financiar el Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (Fenoge) de que trata el artículo 10 de la Ley 1715 de 2014.**

El manejo de los recursos del FAER, del Prone, del FOES y del Fazni será realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los mismos se considerarán inversión social, en los términos de la Constitución Política y normas orgánicas de presupuesto. El Gobierno dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de esta ley, expedirá los decretos reglamentarios necesarios para ajustar la focalización, adjudicación y seguimiento de los recursos de dichos fondos.

Así mismo, el Gobierno determinará el procedimiento para declarar incumplimientos, imponer multas y sanciones de origen contractual

y hacer efectivas las garantías que se constituyan en el marco de la ejecución de los recursos a que se refiere el presente artículo, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 142 de 1994.

Parágrafo 1°. Las tarifas de las contribuciones correspondientes a los Fondos de que trata este artículo se indexarán anualmente con el índice de Precios al Productor (IPP), calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Parágrafo 2°. En el caso del FAER, del Prone y del FOES, las contribuciones serán pagadas por los propietarios de los activos del Sistema de Transmisión Nacional (STN), y serán incorporadas en los cargos por uso del STN, para lo cual la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) adoptará los ajustes necesarios en la regulación.

Parágrafo 3°. En el caso del Fazni, las contribuciones serán pagadas por los agentes generadores de energía, y serán incorporados en las tarifas de energía eléctrica, para lo cual la CREG adoptará los ajustes necesarios en la regulación.

Parágrafo 4°. Los artículos 103, 104 y 115 de la Ley 1450 de 2011 seguirán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2015

Por lo cual, para atender la solicitud del Representante Pachón y hacer coherente el articulado del proyecto con la legislación vigente se incorpora dentro de la **Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (CESE)**, los recursos destinados a los fondos FAZNI y FENOGE, en tanto que conservan su mismo hecho generador y sujetos pasivos y activos, verificados en la Sentencia C-1179 de 2001 de la Corte Constitucional.

Para tal propósito, se modifican los porcentajes de distribución de la contribución que se crea por el presente proyecto de ley y con ello se logra casi quintuplicar los recursos con los que actualmente cuenta el estado para la promoción de las energías limpias. En tal sentido, estas modificaciones son introducidas en el artículo tercero del texto propuesto para segundo debate.

RECAUDO ANUAL			
\$3.702.362.871.875,00		TARIFA %60 KWh	
Líteral	DESTINO	PORCENTAJE	
a)	CONFIABILIDAD	55%	\$2.036.299.579.531
b)	SUBSIDIOS	22%	\$ 814.519.831.813
c)	INVERSIONES ESTABILIDAD	13%	\$481.307.173.344
d)	FONDOS FAZNI Y FENOGE	10%	\$370.236.287.188

Por otra parte, debido a la controversia suscitada en la discusión del proyecto del Plan de Desarrollo 2018-2022 sobre subsidios en el sector eléctrico y, en tanto y en cuanto, el proyecto

asigna recursos para este propósito, se incluye un artículo quinto, que retoma las disposiciones actuales en materia de *subsidios* al servicio público domiciliario de energía eléctrica, contemplados en la Ley 142 de 1994 y posteriores desarrollos legislativos en leyes del Plan de Desarrollo y leyes anuales de presupuesto. No se están cambiando las condiciones actuales de otorgamientos de los subsidios, tan solo se da permanencia a esta normatividad. Téngase en cuenta que la vigencia de las leyes del Plan de Desarrollo son de cuatro años, y las leyes anuales de presupuesto como su mismo nombre lo indica es por un año.

Por otro lado, retomando las recomendaciones del *Informe de Resultados de Actuación Especial de Fiscalización* del año 2016, de la Contraloría General de la República, se hace un esfuerzo en definir la confiabilidad del sistema, así:

**Artículo 6°. Confiabilidad.** Se constituye en un objetivo de política pública la confiabilidad del sistema eléctrico, entendida como la intervención del Estado para que disminuya la probabilidad de racionamiento, cree incentivos a la inversión para ampliar la matriz energética, logre eficiencia en la remuneración de las variables de confiabilidad del sistema a quienes realmente provean el abastecimiento de energía en períodos críticos o secos, todo lo anterior bajo los principios de equidad y justicia, de forma tal que el usuario tenga un servicio constante, eficiente y permanente.

Los ponentes recibimos varias comunicaciones por parte de ACOLGEN en las cuales señalan su preocupación sobre la seguridad jurídica, la protección de derechos adquiridos:

La estabilidad jurídica supone para los agentes económicos que realizan sus actividades en un Estado, que supone la firmeza de ciertas situaciones jurídicas consolidadas para los particulares, frente a la facultad interventora del Estado de modificar la normatividad por las condiciones cambiantes del comercio, de los mercados y en general de las actividades económicas.

### **Protección constitucional de la estabilidad jurídica**

La Constitución Política de Colombia, el Estado debe garantizar a todas las personas el libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico (Art. 16), que comprende entre otros, la libertad de empresa con función social y la libertad contractual (Art. 333); la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (Art. 38); 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 (Art. 58); y la libre actividad económica y la libre iniciativa privada, dentro de los límites del bien común; para su ejercicio nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos sin autorización de la ley (Art. 333).

Además de la normativa constitucional, existe también el principio de confianza legítima, de elaboración jurisprudencial interpretando de manera extensiva y sistemática otros preceptos de la Carta.

La Corte Constitucional cita el artículo 83 de la Constitución Política dispone que “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”. Con fundamento en este precepto, la Corte ha indicado que las relaciones entre los sujetos deben estar gobernadas por el principio de buena fe, lo que significa, por una parte, que tienen el deber de proceder con lealtad en su desarrollo, y, por otra, que les asiste el derecho a esperar que los demás actúen de la misma forma. Este principio, que orienta todas las relaciones jurídicas, adquiere especial importancia, en aquellas en las que la administración pública interviene, en razón al poder público del que está investida. El principio en cita, debe iluminar todas las actividades del Estado, y del mismo se derivan otros, como el de confianza legítima.

Señala la Corte Constitucional que el principio de confianza legítima, se cimienta, específicamente, sobre tres bases: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad”. En esa medida, este postulado obliga a las autoridades y a los particulares a guardar coherencia en sus actuaciones, a respetar los compromisos adquiridos previamente, y garantiza la estabilidad y la prolongación de la situación que, objetivamente, “permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”

De acuerdo con la información suministrada por la ASIC, XM en oficio 012563, las asignaciones **vigentes** de OEF por subastas por cargo por confiabilidad realizadas en años anteriores son las siguientes:

OEF VIGENTES	OEF (kWh-día)
TOTAL OEF ASIGNADAS SUBASTA PRIMARIA 2011	10.137.517
TOTAL OEF ASIGNADAS SUBASTA GPPS 2008	17.209.263
TOTAL OEF ASIGNADAS SUBASTA GPPS 2011	19.142.560
<b>TOTAL OEF DÍA ASIGNADAS VIGENTES</b>	<b>46.489.340</b>

Ante estas consideraciones y la subasta realizada en el mes de febrero, los ponentes creemos que deben introducirse modificaciones en el artículo séptimo para proteger los derechos adquiridos en subastas anteriores y garantizar la

confianza de quienes participen en las subastas a realizarse en el 2019.

De igual manera, vistas las críticas realizadas al actual cargo de confiabilidad, se le fijan unos derroteros a la reglamentación que al efecto expida el Gobierno nacional.

**Artículo 7°. Reglamentación de la remuneración de las variables de confiabilidad.** El Gobierno nacional reglamentará, dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, todo lo relacionado con el literal a) del artículo tercero de la presente ley, teniendo como objetivos la promoción de nuevas plantas de generación energética, el estímulo a la generación con fuentes no convencionales de energía renovables y la confiabilidad al sistema energético.

La remuneración a la confiabilidad tendrá, entre otros, como factores diferenciadores: cada fuente de generación de energía y la antigüedad de la planta de generación; además contendrá como mínimo:

- Las condiciones para acceder o participar en la remuneración de las variables de confiabilidad;
- Los factores temporales, cualitativos y cuantitativos de verificación de las declaraciones o parámetros dados por los agentes;
- Las inhabilidades y sanciones para los agentes que incumplan obligaciones;
- Las pólizas de cumplimiento y garantía;
- La adecuada destinación y transparencia en la ejecución de esta remuneración.

Esta reglamentación, así mismo, garantizará el cumplimiento de compromisos adquiridos en subastas por cargo de confiabilidad anterior y aquellas que se realicen en el año 2019.

**Parágrafo transitorio.** Mientras se expide la reglamentación dispuesta en este artículo, el CND-ASIC, previo descuento de las OEF asignadas en subastas anteriores, realizará la asignación de nuevas obligaciones de energía en firme a cada uno de los generadores a prorrata de su ENFICC y el cargo por confiabilidad para estas nuevas OEF se pagará al precio de cierre de la subasta primaria de 2008.

Los cambios propuestos redundarán en mayores beneficios para las regiones más desfavorecidas y preservan la confianza para la inversión en el sector eléctrico. Los ponentes estamos seguros que este proyecto de ley conseguirá un mayor desarrollo económico para Colombia y resolviendo necesidades inaplazables del sector eléctrico.

### PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y proponemos surtir segundo debate ante la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 130 de 2018, “*por el cual se modifica el cargo*

*por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano” de acuerdo con el pliego de modificaciones propuesto.*

Cordialmente,



### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 130 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano.*

El Congreso de Colombia

Decreta:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como propósito principal dotar al sector eléctrico colombiano de mecanismos que aseguren su estabilidad y confiabilidad.

Para el efecto, se incluirán como principios rectores del sector eléctrico: la modernización y la descentralización. Por lo anterior, la regulación del sector de energía que se expida a partir de la vigencia de la presente ley propenderá por la diversificación de la matriz energética, el estímulo a la generación distribuida y el autoabastecimiento en las regiones de mayor potencial de generación eólica y fotovoltaica.

El Ministerio de Minas y Energía así como sus entidades descentralizadas ajustarán la normativa para incluir nuevos modelos de prestación de servicio como esquemas de APP para la ampliación de la red de transmisión.

**Artículo 2°. Contribución parafiscal.** Créase la Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (CESE), con los siguientes elementos:

**SUJETO ACTIVO:** La Nación y el Sector Eléctrico colombiano

**SUJETO PASIVO:** Compradores en el Mercado de Energía Mayorista de Colombia (MEM) Sector Eléctrico colombiano

**HECHO GENERADOR:** Compraventa de energía en el mercado de energía mayorista

**BASE Y TARIFA:** Se fija directamente la tarifa desde la ley, y es de \$60 por kW/h despachado en la bolsa del mercado mayorista

El Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) efectuará la facturación y recaudo de la Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional cuya tarifa será de \$60

pesos por kilovatio hora (\$/kWh) despachado o su equivalente en dólares americanos (USD).

Esta tarifa será actualizada anualmente teniendo en cuenta la tasa representativa del mercado y el índice de precios al productor reportado por la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (Serie ID: WPSOP3200).

**Artículo 3°. Porcentajes de destinación.** Los recursos de la Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional (CESE) tendrán la siguiente destinación:

Literal	Porcentaje	Destino
a)	55%	Remuneración de las variables de confiabilidad por cada fuente de generación, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno nacional.
b)	22%	Subsidios al servicio público domiciliario de energía eléctrica.
c)	13%	Proyectos de inversión para garantizar la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional
d)	10%	Fondos FAZNI y FENOGE, por partes iguales

**Parágrafo transitorio.** Durante los ocho primeros años, los recursos correspondientes al literal c) de este artículo serán a proyectos de reposición, mantenimiento y ampliación de infraestructura eléctrica, a proyectos de conexión entre STR y el SDL y de expansión de las redes de transmisión, de las regiones que donde los usuarios residenciales de estratos 1 y 2 sean mayores al 60% de la población y tengan mayor concentración de áreas especiales conforme a lo establecido en el Decreto 111 de 2012. Los parámetros de distribución serán los establecidos en el precitado decreto.

También se incluirán proyectos de expansión del Sistema Eléctrico Nacional a partir de nuevas interconexiones.

La ejecución de estos recursos, se realizará a través de la fiducia mercantil establecida en el artículo cuarto de la presente ley.

**Artículo 4°. Administración y operaciones de financiamiento.** Los recursos del literal c) del artículo tercero de la presente ley serán administrados a través de un contrato de fiducia mercantil el cual deberá ser celebrado por el CND-ASIC con una entidad financiera, debidamente autorizada para el efecto y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia y seleccionada por el ASIC mediante subasta inglesa de segundo sobre.

Con el fin de acelerar el cronograma de ejecución de proyectos de inversión para garantizar la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la Nación podrá otorgar los avales o garantías a las operaciones de financiamiento de estos y se podrán utilizar para la constitución de las contragarantías a favor de la Nación, entre otras,

los flujos correspondientes a las vigencias futuras aprobadas por la instancia correspondiente.

**Artículo 5°. Subsidios a los servicios de energía y gas de los estratos 1, 2 y 3.** Los subsidios al servicio público domiciliario de energía eléctrica se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1, 2 y 3. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran.

En ningún caso el subsidio será superior al 20% del costo medio del suministro para el estrato 3, ni superior 50% de este para el estrato 2, ni sobrepasar el 60% para el estrato 1.

Los porcentajes máximos establecidos en el presente artículo no aplicarán para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas.

La ejecución de los recursos del literal b) del artículo tercero de la presente ley, a efectos del Presupuesto General de la Nación, se realizará sin situación de fondos. Mensualmente, el ASIC los distribuirá entre los comercializadores de acuerdo con la resolución que al efecto expida el Ministerio de Minas y Energía con base en la legislación vigente.

**Artículo 6°. Confiabilidad.** Se constituye en un objetivo de política pública la confiabilidad del sistema eléctrico, entendida como la intervención del Estado para que disminuya la probabilidad de racionamiento, cree incentivos a la inversión para ampliar la matriz energética, logre eficiencia en la remuneración de las variables de confiabilidad del sistema a quienes realmente provean el abastecimiento de energía en períodos críticos o secos, todo lo anterior bajo los principios de equidad y justicia, de forma tal que el usuario tenga un servicio constante, eficiente y permanente.

**Artículo 7°. Reglamentación de la remuneración de las variables de confiabilidad.** El Gobierno nacional reglamentará, dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, todo lo relacionado con el literal a) del artículo tercero de la presente ley, teniendo como objetivos la promoción de nuevas plantas de generación energética, el estímulo a la generación con fuentes no convencionales de energía renovables y la confiabilidad al sistema energético.

La remuneración a la confiabilidad tendrá, entre otros, como factores diferenciadores: cada fuente de generación de energía y la antigüedad de la planta de generación; además contendrá como mínimo:

- a) Las condiciones para acceder o participar en la remuneración de las variables de confiabilidad;

- b) Los factores temporales, cualitativos y cuantitativos de verificación de las declaraciones o parámetros dados por los agentes;
- c) Las inhabilidades y sanciones para los agentes que incumplan obligaciones;
- d) Las pólizas de cumplimiento y garantía;
- e) La adecuada destinación y transparencia en la ejecución de esta remuneración.

Esta reglamentación, así mismo, garantizará el cumplimiento de compromisos adquiridos en subastas por cargo de confiabilidad anterior y aquellas que se realicen en el año 2019.

Parágrafo transitorio. Mientras se expide la reglamentación dispuesta en este artículo, el CND-ASIC, previo descuento de las OEF asignadas en subastas anteriores, realizará la asignación de nuevas obligaciones de energía en Firme a cada uno de los generadores a prorrata de su ENFICC y el cargo por confiabilidad para estas nuevas OEF se pagará al precio de cierre de la subasta primaria de 2008.

**Artículo 8°. Naturaleza y control de la contribución.** Los recursos provenientes de la Contribución para la Estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional CESE tienen carácter público y estarán sujetos al control de la Contraloría General de la República, así como de los demás órganos de control y vigilancia del Estado.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial, el numeral 99.6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, las Resoluciones CREG números 71 de 2006, 153 de 2013, 61 de 2015, 132 de 2014 y 243 de 2016 y aquellas que las adiciones o modifiquen.

Cordialmente,

Karen Violeta Cuna Corcione  
Coordinadora Ponente

Franklin Del Cristo Lozano De La Osa  
Coordinador Ponente

Alexis Mesa Del Rio Cabarcas  
Ponente

Oscar Castillo Arango  
Ponente

José Emilio Caceda Sastoque  
Ponente

\* \* \*

**TEXTO APROBADO EN LA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL DÍA 7 DE NOVIEMBRE DE 2018 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2018 CÁMARA**

por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** Dotar de los recursos necesarios para garantizar la financiación de las inversiones necesarias para la óptima generación, distribución, transmisión, comercialización del servicio de energía eléctrica en el país y, en general para garantizar a los usuarios la estabilidad y confiabilidad en la prestación del servicio, en especial, para los siete departamentos que conforman la Región Caribe.

**Artículo 2° Alcance.** Créase la **Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional**, como una contribución parafiscal destinada a garantizar:

- La confiabilidad del sector eléctrico.
- El financiamiento de los subsidios de los estratos 1 y 2 del servicio de energía;
- El fondeo de las inversiones necesarias para la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

**Artículo 3°. Tarifa y recaudo.** El Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales ASIC efectuará la facturación y recaudo de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional cuya tarifa será de \$60 pesos por kilovatio hora (S/kVWh.) despachado o su equivalente en dólares americanos (USD).

Esta tarifa será actualizada anualmente teniendo en cuenta la tasa representativa del mercado y el índice de precios al productor reportado por la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (Serie ID: WPSSOP3200).

**Artículo 4°. Porcentajes de destinación.** Los recursos de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional tendrán la siguiente destinación:

Literal	Porcentaje	Destino
a)	55%	Remuneración de las variables de confiabilidad por cada fuente de generación, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.
b)	30%	Subsidios del servicio de energía en los estratos 1 y 2.
c)	15%	proyectos de inversión para garantizar la estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, definidos como prioritarios por el Ministerio de Minas y Energía

Parágrafo: Durante los ocho primeros años, los recursos correspondientes al literal c) de este artículo serán destinados a los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones presentados y aprobados en virtud de la Resolución CREG 15 de 2018, los proyectos de conexión entre la red del STR y SDL, así como los de reposición y mantenimiento de infraestructura eléctrica de las regiones que donde los usuarios residenciales de estratos 1 y 2 sean mayores al 60% de la población y tengan mayor concentración de áreas especiales conforme a

lo establecido en el Decreto 111 de 2012. Los parámetros de distribución serán los establecidos en el precitado decreto.

También se incluirán proyectos de expansión del Sistema Eléctrico Nacional a partir de nuevas interconexiones.

La ejecución de estos recursos, se realizará a través de la fiducia mercantil establecida en el artículo quinto de la presente ley por orden de pago del Ministerio de Minas y Energía.

**Artículo 5°.** *Administración y operaciones de financiamiento.* Los recursos del literal c) del artículo cuarto de la presente ley será administrada en cuentas separadas en el FAERY a través de un contrato de fiducia mercantil el cual deberá ser celebrado por el Ministerio de Minas y Energía con una entidad financiera seleccionada por esta entidad para tal fin, debidamente autorizada para el efecto y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

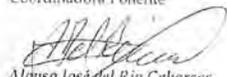
Con el fin de acelerar el cronograma de ejecución de Proyectos de inversión para garantizar la confiabilidad y estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la Nación podrá otorgar los avales o garantías a las operaciones de financiamiento de estos y se podrán utilizar para la constitución de las contragarantías a favor de la Nación, entre otras, los flujos correspondientes a las vigencias futuras aprobadas por la instancia correspondiente.

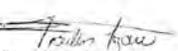
**Artículo 6°.** *Reglamentación de la remuneración de las variables de confiabilidad.* El Ministerio de Minas y Energía reglamentará, dentro de los 3 meses siguientes a la expedición de la presente ley, todo lo relacionado con el literal a) del artículo cuarto de la presente ley, en especial, la ejecución de estos recursos garantizando su adecuada destinación y transparencia.

**Artículo 7°.** *Naturaleza y control de la contribución.* Los recursos provenientes de la Contribución para la Estabilidad y Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional tienen carácter público y estarán sujetos al control de la Contraloría General de la República, así como de los demás órganos de control y vigilancia del Estado.

**Artículo 8°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial, las Resoluciones CREG números 71 de 2006, 153 de 2013, 61 de 2015, 132 de 2014 y 243 de 2016.

  
Karen Violette Cure Corcione  
Coordinadora Ponente

  
Alonso José del Río Cabarcas  
Ponente

  
Franklin Del Cristo Lozano De La Ossa  
Ponente

números 017 y 18 correspondiente a las sesiones realizadas los días 30 de octubre y 7 de noviembre 2018, los anuncios de la votación del proyecto de ley se hicieron los días 24 y 30 de octubre de 2018 según consta en las Actas números 015 y 017 respectivamente.

  
JA R JOSÉ EBRATT DÍAZ  
Secretario Comisión Quinta  
Cámara de Representantes

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC).*

Bogotá D. C. mayo 14 de 2019

Doctora

**MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES**

Presidenta

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

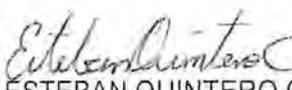
Ciudad

**Referencia:** informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes al **Proyecto de ley número 179 de 2018 Cámara**, “*por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC)*”.

Respetada doctora,

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, de acuerdo al oficio número C.S.C.P 3.6 – 143/2019 del 29 de abril de 2019, recibido el 30 de abril del mismo año y conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, rindo informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 179 de 2018 Cámara “*por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC)*”.

Cordialmente,

  
ESTEBAN QUINTERO CARDONA  
Representante a la Cámara

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de Ley consta en las Actas

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC)*”.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 179 de 2018 Cámara, “*por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas y se unifica el Lenguaje de Señas a Nivel Nacional*” es de autoría del Senador de la República Gabriel Jaime Velasco Ocampo y del Representante a la Cámara por Valle del Cauca Christian Munir Garcés Aljure. La iniciativa fue radicada el día 26 de septiembre de 2018 en la Cámara de Representantes. La misma se remitió a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 5 de octubre de 2018 y se me designó como ponente el día 25 de octubre del mismo año. Adicionalmente, me notifiqué como ponente el 29 de octubre del 2018. El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 766 de 2018. En este orden de ideas, rendí ponencia el día 28 de noviembre de 2018. Luego de haber radicado tal ponencia sostuve reuniones con diversas agrupaciones de sordos del país y con profesores de lengua y lingüística de educación superior. Las mismas llevaron a plantear nuevas modificaciones con el objetivo de contar con un Proyecto de ley más claro y completo. Siendo así, presenté enmienda total de ponencia y el Proyecto de ley fue votado el 24 de abril de 2019.

### II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto de ley en cuestión pretende crear el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas con el objetivo de integrar y reconocer los derechos de la comunidad sorda de Colombia. Lo anterior, mediante la garantía de igualdad de condiciones a quienes presenten esta condición.

### III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

#### a) Estructura del proyecto

El Proyecto de ley se encuentra integrado por once (11) artículos, además del título. Dentro de estos se encuentra el objeto; un artículo para esclarecer definiciones frente a la materia; el desarrollo de la iniciativa y la vigencia de la misma.

#### b) Consideraciones del proyecto

##### Discapacidad auditiva

“La discapacidad auditiva se define como la dificultad que presentan algunas personas para participar en actividades propias de la vida cotidiana, que surge como consecuencia de la interacción entre una dificultad específica para percibir a través de la audición los sonidos del

ambiente y dependiendo del grado de pérdida auditiva, los sonidos del lenguaje oral, y las barreras presentes en el contexto en el que se desenvuelve la persona”<sup>1</sup>.

La persona sorda, por su parte, es aquella “que tiene dificultades para oír. Puede ser que oiga un poquito o puede que no oiga ningún sonido. Las personas sordas tienen las mismas capacidades que los oyentes. Algunos sordos se comunican con lengua de señas y otros con lengua oral que en Colombia es el castellano o español”<sup>2</sup>. Así mismo, la sordera o disminución auditiva es la dificultad o imposibilidad de hacer uso del sentido del oído toda vez que existe una pérdida de la capacidad auditiva parcial (hipoacusia) o total (cofosis). Esto puede ocurrir como rasgo hereditario o debido a una enfermedad, trauma, exposición al ruido constante, o por un medicamento determinado que afecte el nervio auditivo. Esta condición tiene como consecuencia una dificultad para el desarrollo psicológico y social de la persona.

A nivel internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha hecho estimaciones frente a la población en esta situación. Expone el órgano que más del 5% de la población mundial (360 millones de personas), al año 2015, padece pérdida de audición discapacitante. Estos viven en su mayoría en países de bajos y medianos ingresos.

En Colombia, según el Censo Básico de 2005, 2.624.898 personas estaban en condición de discapacidad. De estas, 455.718 personas tenían alguna dificultad para oír o discapacidad auditiva. De este subgrupo 52% eran hombres y el 48% mujeres. Así mismo, en el país, la morbilidad de las enfermedades que guardan relación con el oído, los trastornos de la audición y la comunicación están vinculados con la posición socioeconómica desfavorable y el bajo nivel de educación. De acuerdo con la distribución porcentual de población sorda a nivel nacional según estrato, el 80% de estas personas se encuentran en los estratos 1 y 2. También, prepondera esta limitación en la población urbana en comparación con la rural.

Como bien se expresó, la discapacidad auditiva conlleva problemas de índole social, educacional, económico y como consecuencia de esto, barreras para desarrollar la vida en general. Una persona en esta condición, que no haya tenido la posibilidad de aprender la primera lengua a través de una ayuda auditiva o de interiorizar en su infancia la lengua de señas, puede llegar a sentirse completamente excluida de la sociedad en la comunidad en la que desarrolle su vida. En relación con la educación específicamente, la situación es lamentable pues rara vez los niños en esta situación van a la escuela. De acuerdo al Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de la Discapacidad apenas

<sup>1</sup> Gobierno de Chile, Guía de apoyo técnico-pedagógico: necesidades educativas especiales en el nivel de educación parvularia.

<sup>2</sup> Gobierno de Colombia, Instituto Nacional para Sordos.

1.494 personas con discapacidad parcial o nula estaban matriculados en la educación superior para el año 2017.

En cuanto al ámbito laboral, según datos del Ministerio de Salud y Protección Social, la tasa de desempleo entre los adultos con pérdida de audición es bastante alta. Esta condición les dificulta no solo obtener sino también, efectuar y conservar el empleo; así mismo, avanzar y progresar en el contexto profesional. En términos generales, es evidenciable, que el sector comercial y productivo tiende a evitar contratar personas en situación de discapacidad por la existencia del fuero laboral reforzado, figura jurídica para asegurar la permanencia en el cargo que desempeña. Así mismo, por las necesidades concretas que tenga el empleador para la realización de determinadas actividades laborales.

### Lengua de señas

Según la definición clásica que presenta la Real Academia de la Lengua Española (RAE) el lenguaje es la “facultad del ser humano de expresarse y comunicarse con los demás a través del sonido articulado o de otros sistemas de signos”. Por su parte, la lengua se conceptualiza como un “sistema lingüístico considerado en su estructura”. De esta forma, la definición considerada en el artículo 2º del Proyecto de ley para Lengua de Señas, se ajusta adecuadamente a lo propuesto por la Academia Española en relación con los dos conceptos referidos en principio.

Ante la pregunta sobre si realmente las lenguas de señas son lenguas es dable responder que estas lo son y están reconocidas como tal no solo por gobiernos de diferentes estados sino también por los lingüistas modernos. Es el caso de países como Ecuador y Uruguay, donde se mencionó en la Constitución de 1998 la “lengua de señas ecuatoriana” y se reconoció por medio de una ley la “lengua de señas uruguaya”. De acuerdo a esto y para efectos de tener claridad sobre los propósitos del Proyecto de ley que se estudia, es menester resaltar que “no hay una lengua de señas universal, sino que, al igual que sucede en las lenguas orales, cada comunidad, país o región tiene su propia lengua de señas”<sup>3</sup>. En este mismo sentido, se considera que la misma es un proceso en construcción constante y permanente y que varía de acuerdo al tiempo y al territorio o la región colombiana en la cual se desarrolle.

Así, a través del tiempo, la lengua de señas ha adquirido la relevancia e importancia que debe tener. Actualmente se estudia dicha lengua en los departamentos de lingüística de muchas universidades, entre estas, la Universidad de Gallaudet en los Estados Unidos de América; la Universidad de Manitoba en Canadá y la Universidad de Nijmegen en Holanda.

Adicionalmente, existe ahora la lingüística del lenguaje de señas.

En concordancia con lo anterior, el Proyecto de ley no pretende establecer una lengua de señas universal. En este sentido, lo que se pretende es sistematizar y armonizar la lengua de señas colombiana. Así mismo, crear un órgano que tenga capacidad para diseñar y proponer políticas, programas y proyectos en relación con la lengua de señas colombiana. De igual forma, que sea capaz de gestionar diversas iniciativas en esta materia a nivel nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta las identidades culturales, sociales y/o particulares de cada región e incluyendo a todos los actores involucrados, sobre todo a la población sorda, quien realmente se verá beneficiada con el proyecto legislativo.

## IV. MARCO NORMATIVO

### – Disposiciones de Derecho Internacional

Organización Internacional del Trabajo OIT	1983	OIT. Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) núm. 159, y la Recomendación núm. 168 / sobre los derechos de las personas con discapacidad.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad - OEA	1989	Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Establece que la discriminación se manifiesta con base a cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga como efecto impedir a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Resalta que la distinción solo se justifica si está al servicio de una mejor y mayor inclusión. Aprobada por el Congreso de la República en la Ley 762 de 2002. Declarada constitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-401 de 2003. Ratificada por Colombia el 11 de febrero de 2004. En vigencia para Colombia a partir del 11 de marzo de 2004.
Convención de las Personas con Discapacidad - ON	2006	El propósito de la convención es promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto los derechos humanos por las personas con discapacidad. Cubre una serie de ámbitos fundamentales tales como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la rehabilitación y participación en la vida política, y la igualdad y la no discriminación. La convención marca un cambio en el concepto de discapacidad, pasando de una preocupación en materia de bienestar social a una cuestión de derechos humanos, que reconoce que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad.  En su artículo 23 del numeral 1, se reconoce que los niños y niñas con discapacidad “deberán disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad”.  En el artículo 24 del numeral 1 se reconoce el derecho que los niños y niñas con discapacidad tienen al “más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.”  Aprobada por el Congreso de la República en la Ley 1346 de 2009. Declarada constitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-293 de 2010. Ratificada por Colombia el 10 de mayo de 2011. En vigencia para Colombia a partir del 10 de junio de 2011.

### – Disposiciones constitucionales

Constitución Política de Colombia Art 13	1991	“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”
Constitución Política de Colombia Art 47	1991	“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los dismuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”
Constitución Política de Colombia Art 68	1991	“La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.”

### – Disposiciones legales

Ley 361	1997	Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.
Ley 909	2004	Regulan el empleo público y la carrera administrativa y en su Art 52 protege a las personas con discapacidad
Ley 982	2005	Se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo-ciegas y se dictan otras disposiciones.
Ley 1346	2009	Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 13 de Diciembre de 2006.
Ley Estatutaria 1618	2013	Por la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los Derechos de las Personas con discapacidad.
Ley 1752	2015	Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad. Eleva a delito la discriminación por motivos de discapacidad

<sup>3</sup> Filiberto Ugarte Rodríguez, Revista Lengua y Sociedad Volumen 7 N° 2, 2004. Instituto de lingüística aplicada.

– Políticas públicas

Ley 1753	2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Los referentes técnicos pedagógicos deberán contener estándares de inclusión y accesibilidad dando cumplimiento al artículo 11° de la Ley 1618 de 2013 y acorde al artículo 24° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y sus ajustes razonables. La Atención Interseccional para la discapacidad (Art.81), Atención integral a la primera infancia en modalidad comunitaria y FAMI (Art.83), Recursos de inversión social en cultura y deporte (Art.85).
Ley 1804	2016	Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y ARTÍCULO 7. Derechos de los niños y niñas con discapacidad.

Compes 161	2013	Incluye lo ordenado para el sector salud en la Ley 1257 de 2008, en particular en lo relacionado con la reglamentación para la implementación de las medidas de atención (Art 19) se incluyó como beneficiarias a las mujeres con discapacidad víctimas de violencia, su cuidador o cuidadora, así como a sus hijos e hijas mayores de edad con discapacidad.
Compes 166	2013	Define los lineamientos, estrategias y recomendaciones que con la participación de las instituciones del Estado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, permitan avanzar en construcción e implementación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social - PPOIS, que se basa en el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las Personas con Discapacidad.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto aprobado en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes	Texto propuesto para Segundo debate en la Cámara de Representantes.	Justificación
<p><i>“Por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación lingüística de la lengua de señas colombiana (LSC)”</i></p>	<p><i>“Por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación lingüística de la lengua de señas colombiana (LSC) con el objetivo de concertar la política pública para sordos del país”</i></p>	<p>Se modifica el título con el objetivo de darle un alcance más global al Consejo Nacional de Planeación Lingüística.</p>
<p><b>Artículo 5°. Reuniones del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas.</b> El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas sesionará las veces que el Ministerio de Cultura considere necesario para lograr consensos con la comunidad sorda del país. Esto, con el objetivo de estandarizar, unificar y modernizar la lengua de señas a nivel nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas, en un término de tres (3) años, a partir de su conformación, establecerá la lengua de señas que aplicará en el territorio nacional producto de debates y votaciones.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Si cumplidos tres (3) años, a partir de su conformación, el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas no ha establecido una lengua unificada, el Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional para Sordos (Insor) tendrá un (1) año para establecerla.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas, una vez aprobada la lengua unificada, la cual se enseñará y aplicará en todo el territorio nacional, se reunirá por lo menos una (1) vez al año para actualizar y/o dirimir problemas que se presenten con el uso y desarrollo propio de la lengua concertada dentro del Consejo.</p>	<p><b>Artículo 5°. Reuniones del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas.</b> El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas sesionará las veces que el Ministerio de Cultura considere necesario para lograr consensos con la comunidad sorda del país. Esto, con el objetivo de <u>armonizar</u> y modernizar la lengua de señas a nivel nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas, en un término de tres (3) años, a partir de su conformación, establecerá una lengua de señas <u>sistematizada</u> producto de debates y votaciones.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Si cumplidos tres (3) años, a partir de su conformación, el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas no ha establecido una lengua <u>armonizada y sistematizada</u>, el Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional para Sordos (Insor) tendrá un (1) año para establecerla.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas, una vez aprobada la lengua <u>armonizada y sistematizada</u>, se reunirá por lo menos una (1) vez al año para actualizar y/o dirimir problemas que se presenten con el uso y desarrollo propio de la LSC.</p>	<p>Se mejora la redacción y se elimina la posibilidad de, a través del Proyecto de ley, unificar la lengua de señas colombiana. Esto, por la realidad de los fenómenos lingüísticos en las condiciones humanas. En el mismo sentido, cabe aclarar que cada lengua es una construcción colectiva en constante cambio y evolución y no puede ser impuesta a quienes pretendan hacer uso de la misma. Siendo así, el propósito es armonizar, sistematizar y modernizar la lengua de señas colombiana, en ningún sentido unificarla e imponerla como lengua única.</p>

VI. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva y solicito a los honorables Representantes de la plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate al **Proyecto de ley número 179 de 2018 Cámara**, *“por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación lingüística de la lengua de*

*señas colombiana (LSC)”* con las modificaciones propuestas en este documento.

Cordialmente,



ESTEBAN QUINTERO CARDONA  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 179 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación lingüística de la lengua de señas colombiana (LSC) con el objetivo de concertar la política pública para sordos del país.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca crear el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC que tendrá como función integrar y reconocer a la comunidad sorda nacional los derechos lingüísticos que le corresponden. Lo anterior, garantizando igualdad de condiciones para todas las comunidades sordas colombianas con el propósito de facilitar la interacción de la población sorda entre sí, con oyentes e intérpretes en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se entiende:

- a) **“Lengua”**. Es un sistema lingüístico de códigos estructurados para satisfacer necesidades comunicativas.
- b) **“Lenguaje”**. Facultad que poseen los seres humanos para comunicarse.
- c) **“Lengua de Señas”**. Es la lengua natural de la población sorda, la cual forma parte de su patrimonio cultural y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral. La lengua de señas se caracteriza por ser visual, gestual y espacial. Como cualquier otra lengua tiene su propio vocabulario, expresiones idiomáticas y gramáticas diferentes a las del español. Los elementos de esta lengua –las señas individuales–, son la configuración, la posición y la orientación de las manos en relación con el cuerpo y con el individuo, la lengua también utiliza el espacio, dirección y velocidad de movimientos, así como la expresión facial para ayudar a transmitir el significado del mensaje. Esta es una lengua visogestual. Como cualquier otra lengua, puede ser utilizada por oyentes como una lengua adicional.
- d) **“Sordo”**. Es toda aquella persona que no posee la audición suficiente y que en algunos casos no puede sostener una comunicación y socialización fluida en lengua oral alguna, independientemente de cualquier evaluación audiométrica que se le pueda practicar.
- e) **“Planeación Lingüística”**. Entendida como el conjunto de acciones deliberadas de individuos, entidades de la sociedad civil, instituciones estatales y academia tendientes a mantener o elevar el estatus de una lengua,

las formas o las maneras de adquisición y adopción; enseñanza y divulgación de la lengua; procesos de investigación de la lengua y sus variedades promoviendo la modernización y estandarización. Así como, promover transformaciones de actitud hacia la lengua, la persona sorda, su comunidad y cultura.

Artículo 3°. *Consejo Nacional de Planeación lingüística de la lengua de señas colombiana.* Créese el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC, que tendrá como objetivo el diseño de una política pública que asesore la definición, adopción y estructuración de una lengua de señas estandarizada y moderna, y su divulgación, a partir de la cooperación entre la academia, el sector público, privado y la sociedad civil del país. El Consejo estará compuesto por:

- a) Un representante del Ministerio de Cultura.
- b) Un representante del Ministerio de Educación.
- c) Un representante del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- d) El Director del Instituto Nacional para Sordos (Insor) o un representante.
- e) El Director del Instituto Caro & Cuervo o un delegado.
- f) El Director de la Federación Nacional de Intérpretes de Colombia o un representante.
- g) Dos (2) representantes de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva, que se comunique y sea usuario del lenguaje de señas colombiano.
- h) Dos (2) representantes de estudiantes sordos de instituciones de educación superior que estén activos y que se comuniquen por medio de la LSC.
- i) Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior donde se investigue sobre la LSC actualmente.
- j) Un (1) representante de las instituciones de educación superior colombianas donde se enseñe LSC como complemento al proceso de formación, mínimo en el nivel de técnica o tecnología.
- k) Un (1) representante de los egresados sordos de instituciones de educación superior, que se comunique y sea usuario del lenguaje de señas.
- l) Un representante del Ministerio de Trabajo.

Parágrafo 1°. El Consejo Nacional de Planeación Lingüística podrá invitar a las instituciones o personas que considere pertinentes para el cumplimiento de sus funciones. Los Invitados participarán con voz, pero sin voto.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto

Nacional para Sordos (Insor), establecerá los requisitos y procedimientos para la selección de los consejeros de las organizaciones de personas sordas, estudiantes sordos, egresados sordos e instituciones de educación superior.

Al menos la mitad más uno de los consejeros del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC debe tener la condición de sordo o poseer discapacidad auditiva.

Al menos la mitad más uno de los consejeros del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC debe ser de una región diferente a la de Bogotá D. C.

Parágrafo 3°. El Instituto Nacional de Sordos (Insor) ejercerá funciones de secretaría y coordinación del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC.

Artículo 4°. *Funciones del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la lengua de señas colombiana.* El Consejo tendrá las siguientes funciones:

- a) Establecer el reglamento interno de funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC.
- b) Formular y concertar una política de protección, fortalecimiento y promoción de la LSC.
- c) Gestionar a nivel nacional recursos científicos, técnicos o financieros para promover programas y proyectos en favor de la LSC.
- d) Recopilar, documentar y divulgar los neologismos y las variaciones que naturalmente se producen en la dinámica de utilización de la LSC.
- e) Crear, recolectar y divulgar el vocabulario cotidiano y los términos especializados que contribuyan a eliminar las barreras comunicativas presentadas por el desconocimiento de variaciones lingüísticas geográficas, sociales, situacionales y diacrónicas en el uso de LSC para diferentes funciones y contextos.
- f) Armonizar los lineamientos básicos de LSC para el proceso de construcción y desarrollo de la misma.
- g) Proponer, analizar y concertar políticas que promuevan la inserción laboral de las personas sordas en el país.

Artículo 5°. Reuniones del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas. El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas sesionará las veces que el Ministerio de Cultura considere necesario para lograr consensos con la comunidad sorda del país. Esto, con el objetivo de armonizar y modernizar la lengua de señas a nivel nacional.

Parágrafo 1°. El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas,

en un término de tres (3) años, a partir de su conformación, establecerá una lengua de señas sistematizada producto de debates y votaciones.

Parágrafo 2°. Si cumplidos tres (3) años, a partir de su conformación, el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas no ha establecido una lengua armonizada y sistematizada, el Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional para Sordos (Insor) tendrá un (1) año para establecerla.

Parágrafo 3°. El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas, una vez aprobada la lengua armonizada y sistematizada, se reunirá por lo menos una (1) vez al año para actualizar y/o dirimir problemas que se presenten con el uso y desarrollo propio de la LSC.

Artículo 6°. *Enseñanza y aprendizaje.* El Gobierno nacional mediante el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el Insor, promoverá la enseñanza y aprendizaje de la lengua de señas en la población sorda de todo el país.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación, creará un programa de capacitación y aprendizaje de lengua de señas colombiano para maestros de instituciones educativas, con el fin de que se pueda brindar atención educativa a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad auditiva.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional mediante el Ministerio de Educación, establecerá los mecanismos y procedimientos administrativos para formalizar la enseñanza y aprendizaje de la lengua de señas colombiana en Instituciones de Educación Superior, de forma que estas puedan acreditar mediante certificado o diploma el conocimiento de la lengua de señas colombiana como una segunda lengua. Las personas sordas, como usuarios de la lengua de señas colombiana deberán estar exentas de certificar el conocimiento de su propia lengua.

Artículo 7°. *Accesibilidad.* El Gobierno nacional diseñará una estrategia para promover el acceso a la información y la atención en LSC, en todas las entidades públicas del país.

Artículo 8°. *Recursos.* El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para que el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC pueda sesionar con los miembros mencionados en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 9°. *Día nacional de la lengua de señas colombiana.* Declárase el 23 de septiembre de cada año como el Día Nacional de la Lengua de Señas Colombiana. Anualmente en esta fecha se realizará y promoverá el valor de la pluralidad lingüística y la diversidad cultural de los usuarios de la lengua de señas colombiana, coincidiendo con el Día Internacional de las Lenguas de Señas promulgada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), según la resolución A/C.3/72/L.36, en su septuagésimo segundo período de sesiones.

Artículo 10. *Cátedra*. En todos los establecimientos de educación superior que ofrezcan programas de formación en lenguas, lingüística, licenciaturas o afines, las instituciones educativas deberán ofrecer al menos una electiva sobre la LSC.

Artículo 11. *Vigencia*. Esta Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Representante a la Cámara

Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL

PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2019

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 179 de 2018 Cámara**, “*por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la lengua de señas colombiana (LSC)*”.

La ponencia fue firmada por el honorable Representante Esteban Quintero Cardona.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 190 / del 15 de mayo de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaría General

\* \* \*

**TEXTO APROBADO EN PRIMER  
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DE LA HONORABLE CÁMARA DE  
REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL  
DÍA VEINTICUATRO (24) DE ABRIL DE  
2019, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
179 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación lingüística de la lengua de señas colombiana (LSC).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley busca crear el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC que tendrá como función integrar y reconocer a la comunidad sorda nacional los derechos lingüísticos que le corresponden. Lo anterior, garantizando igualdad de condiciones para todas las comunidades sordas colombianas con el propósito de facilitar la interacción de la población sorda entre sí, con oyentes e intérpretes en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. *Definiciones*. Para efectos de la presente ley se entiende:

- a) “**Lengua**”. Es un sistema lingüístico de códigos estructurados para satisfacer necesidades comunicativas.
- b) “**Lenguaje**”. Facultad que poseen los seres humanos para comunicarse.
- c) “**Lengua de Señas**”. Es la lengua natural de la población sorda, la cual forma parte de su patrimonio cultural y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral. La lengua de señas se caracteriza por ser visual, gestual y espacial. Como cualquier otra lengua tiene su propio vocabulario, expresiones idiomáticas y gramáticas diferentes a las del español. Los elementos de esta lengua –las señas individuales–, son la configuración, la posición y la orientación de las manos en relación con el cuerpo y con el individuo, la lengua también utiliza el espacio, dirección y velocidad de movimientos, así como la expresión facial para ayudar a transmitir el significado del mensaje. Esta es una lengua visogestual. Como cualquier otra lengua, puede ser utilizada por oyentes como una lengua adicional.
- d) “**Sordo**”. Es toda aquella persona que no posee la audición suficiente y que en algunos casos no puede sostener una comunicación y socialización fluida en lengua oral alguna, independientemente de cualquier evaluación audiométrica que se le pueda practicar.
- e) “**Planeación lingüística**”. Entendida como el conjunto de acciones deliberadas de individuos, entidades de la sociedad civil, instituciones estatales y academia tendientes a mantener o elevar el estatus de una lengua, las formas o las maneras de adquisición y adopción; enseñanza y divulgación de la lengua; procesos de investigación de la lengua y sus variedades promoviendo la modernización y estandarización. Así como, promover transformaciones de actitud hacia la lengua, la persona sorda, su comunidad y cultura.

Artículo 3°. *Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la lengua de señas colombiana.* Créese el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC, que tendrá como objetivo el diseño de una política pública que asesore la definición, adopción y estructuración de una lengua de señas estandarizada y moderna, y su divulgación, a partir de la cooperación entre la academia, el sector público, privado y la sociedad civil del país. El Consejo estará compuesto por:

- a) Un representante del Ministerio de Cultura.
- b) Un representante del Ministerio de Educación.
- c) Un representante del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- d) El Director del Instituto Nacional para Sordos (Insor) o un representante.
- e) El Director del Instituto Caro & Cuervo o un delegado.
- f) El Director de la Federación Nacional de Intérpretes de Colombia o un representante.
- g) Dos (2) representantes de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva, que se comunique y sea usuario del lenguaje de señas colombiano.
- h) Dos (2) representantes de estudiantes sordos de instituciones de educación superior que estén activos y que se comuniquen por medio de la LSC.
- i) Dos (2) representantes de Instituciones de Educación Superior donde se investigue sobre la LSC actualmente.
- j) Un (1) representante de las instituciones de educación superior colombianas donde se enseñe LSC como complemento al proceso de formación, mínimo en el nivel de técnica o tecnología.
- k) Un (1) representante de los egresados sordos de instituciones de educación superior, que se comunique y sea usuario del lenguaje de señas.
- l) Un representante del Ministerio de Trabajo.

Parágrafo 1°. El Consejo Nacional de Planeación Lingüística podrá invitar a las instituciones o personas que considere pertinentes para el cumplimiento de sus funciones. Los invitados participarán con voz, pero sin voto.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Nacional para Sordos (Insor), establecerá los requisitos y procedimientos para la selección de los consejeros de las organizaciones de personas sordas, estudiantes sordos, egresados sordos e instituciones de educación superior.

Al menos la mitad más uno de los consejeros del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC debe tener la condición de sordo o poseer discapacidad auditiva.

Al menos la mitad más uno de los consejeros del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC debe ser de una región diferente a la de Bogotá D. C.

Parágrafo 3°. El Instituto Nacional de Sordos (Insor) ejercerá funciones de secretaría y coordinación del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC.

Artículo 4°. *Funciones del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la lengua de señas colombiana.* El Consejo tendrá las siguientes funciones:

- a) Establecer el reglamento interno de funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC.
- b) Formular y concertar una política de protección, fortalecimiento y promoción de la LSC.
- c) Gestionar a nivel nacional recursos científicos, técnicos o financieros para promover programas y proyectos en favor de la LSC.
- d) Recopilar, documentar y divulgar los neologismos y las variaciones que naturalmente se producen en la dinámica de utilización de la LSC.
- e) Crear, recolectar y divulgar el vocabulario cotidiano y los términos especializados que contribuyan a eliminar las barreras comunicativas presentadas por el desconocimiento de variaciones lingüísticas geográficas, sociales, situacionales y diacrónicas en el uso de LSC para diferentes funciones y contextos.
- f) Armonizar los lineamientos básicos de LSC para el proceso de construcción y desarrollo de la misma.
- g) Proponer, analizar y concertar políticas que promuevan la inserción laboral de las personas sordas en el país.

Artículo 5°. *Reuniones del Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas.* El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas sesionará las veces que el Ministerio de Cultura considere necesario para lograr consensos con la comunidad sorda del país. Esto, con el objetivo de estandarizar, unificar y modernizar la lengua de señas a nivel nacional.

Parágrafo 1°. El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas, en un término de tres (3) años, a partir de su conformación, establecerá la lengua de señas que aplicará en el territorio nacional producto de debates y votaciones.

Parágrafo 2°. Si cumplidos tres (3) años, a partir de su conformación, el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas no ha establecido una lengua unificada, el Ministerio

de Educación a través del Instituto Nacional para Sordos (Insor) tendrá un (1) año para establecerla.

Parágrafo 3°. El Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas, una vez aprobada la lengua unificada, la cual se enseñará y aplicará en todo el territorio nacional, se reunirá por lo menos una (1) vez al año para actualizar y/o dirimir problemas que se presenten con el uso y desarrollo propio de la lengua concertada dentro del Consejo.

Artículo 6°. *Enseñanza y aprendizaje.* El Gobierno nacional mediante el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el Insor, promoverá la enseñanza y aprendizaje de la lengua de señas en la población sorda de todo el país.

Parágrafo. 1°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación, creará un programa de capacitación y aprendizaje de lengua de señas colombiano para maestros de instituciones educativas, con el fin de que se pueda brindar atención educativa a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad auditiva.

Parágrafo. 2°. El Gobierno nacional mediante el Ministerio de Educación, establecerá los mecanismos y procedimientos administrativos para formalizar la enseñanza y aprendizaje de la lengua de señas colombiana en Instituciones de Educación Superior, de forma que estas puedan acreditar mediante certificado o diploma el conocimiento de la lengua de señas colombiana como una segunda lengua. Las personas sordas, como usuarios de la lengua de señas colombiana deberán estar exentas de certificar el conocimiento de su propia lengua.

Artículo 7°. *Accesibilidad.* El Gobierno nacional diseñará una estrategia para promover el acceso a la información y la atención en LSC, en todas las entidades públicas del país.

Artículo 8°. *Recursos.* El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para que el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la LSC pueda sesionar con los miembros mencionados en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 9°. *Día Nacional de la Lengua de señas colombiana.*

Declárase el 23 de septiembre de cada año como el Día Nacional de la Lengua de Señas Colombiana. Anualmente en esta fecha se realizará y promoverá el valor de la pluralidad lingüística y la diversidad cultural de los usuarios de la lengua de señas colombiana, coincidiendo con el Día Internacional de las Lenguas de Señas promulgada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), según la resolución A/C.3/72/L.36, en su septuagésimo segundo período de sesiones.

Artículo 10. *Cátedra.* En todos los establecimientos de educación superior que ofrezcan programas de formación en lenguas, lingüística, licenciaturas o afines, las instituciones

educativas deberán ofrecer al menos una electiva sobre la LSC.

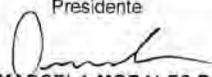
Artículo 11. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.  
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE.

24 de abril de 2019

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de ley número 179 de 2018 Cámara, “por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC)” (Acta número 032 de 2019) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 10 de abril de 2019 según Acta número 031 de 2019; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

MÓNICA MARÍA RAIGOZA MORALES  
Presidenta  
  
DIANA MARCELA MORALES ROJAS  
Secretaria

**CONTENIDO**

Gaceta número 358 - miércoles 15 de mayo de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PONENCIAS

Informe de Ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley Número 317 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen funciones especiales a la Defensoría del Pueblo, las personerías y las alcaldías municipales en materia de promoción del acceso al derecho de propiedad a los poseedores urbanos de predios considerados como vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, y se otorgan herramientas a los alcaldes para promover el acceso a la pequeña propiedad inmobiliaria urbana..... 1

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para segundo debate al proyecto de ley número 130 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano ..... 14

Informe de ponencia, texto propuesto y texto aprobado para segundo debate en la cámara de representantes al proyecto de ley número 179 de 2018 Cámara, por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC). ..... 37