



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 - Nº 782

Bogotá, D. C., viernes, 23 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como propósito regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. El presente mandato será aplicable para la prestación del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y para aquellos intermediarios ubicados en el territorio nacional que ofrezcan y comercialicen tiquetes aéreos.

TÍTULO II

DERECHO A LAS COMPENSACIONES

Artículo 3º. Derecho a la compensación. Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante los jueces de la República para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor, previo agotamiento del requisito de reclamación directa o

el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control.

Artículo 4º. Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al usuario, así:

- a) Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a dos (2), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no sea superior a tres (3) minutos de duración;
- b) Cuando la demora sea mayor de dos (2) horas e inferior a cuatro (4), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros;
- c) Cuando la demora sea superior a cuatro (4) horas e inferior a seis (6), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros;

- d) Cuando la demora sea superior a seis (6) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros. Sin embargo, cuando esta demora sobrepase de las 10:00 p. m. (hora local), la aerolínea deberá proporcionarle, además, hospedaje (si no se encuentra en su lugar de residencia) y gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa.

A elección del usuario, se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido, a menos que voluntariamente acepte prolongar la espera cuando sea previsible que el vuelo se vaya a efectuar dentro de un plazo razonable.

Artículo 5°. Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto

Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4° de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido o reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, sin que en ningún caso superen cinco (5) SMLMV.

Artículo 6°. Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. En caso de que la aerolínea oferte más del número de sillas disponibles en la aeronave y al usuario se le cancele el vuelo por sobreventa, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:

- a) Deberá proporcionar el viaje del usuario a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; en caso de no disponer de vuelo, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible;
- b) Reintegrándole el cincuenta por ciento (50%) del precio del tiquete al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo.

Artículo 7°. Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero. Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, esta

tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último.

TÍTULO III

OTROS DERECHOS

Artículo 8°. Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea. En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, la aerolínea deberá reintegrar el valor total del tiquete al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio.

Artículo 9°. Obligación de resultado en el transporte del equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado, junto con la debida inspección por parte de la aerolínea encargada y estará bajo la responsabilidad de esta última.

Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o perjuicios ocasionados desde el momento en que el usuario se desprende del mismo en los canales dispuestos para tales fines por las aerolíneas o aeropuertos, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio.

Parágrafo 1°. Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a los usuarios sobre las condiciones del transporte del equipaje, incluyendo transporte de mascotas, de manera legible, clara y precisa, habilitando para tal fin en su página web un *link* o a través de cualquier medio tecnológico que corresponda o una vez haya expedido el tiquete aéreo físico, si este fuere el caso.

Artículo 10. Compensación por retraso en la entrega del equipaje. Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando los gastos que se llegaren a ocasionar cuando tenga que regresar al aeropuerto para reclamarlo. Adicionalmente, serán asumidos los gastos mínimos por elementos personales de aseo personal o le suministrará en especie tales elementos. Si la demora del equipaje fuera superior a veinticuatro (24) horas, la compensación incluirá, además, una suma suficiente para adquirir prendas básicas de vestir, en todo caso no inferior al veinte por ciento (20%) del valor del trayecto por cada día de retraso, a cada pasajero afectado.

Artículo 11. Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje. En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje, se dará aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio.

En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo.

Artículo 12. Derecho de retracto. En los contratos para la prestación del servicio de transporte

aéreo de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del tiquete en caso de ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia. En ningún caso, generará retención a favor del transportador.

El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas:

- a) El retracto deberá ser ejercido a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra;
- b) El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales;
- c) La aerolínea o agente de viajes que vendió el tiquete, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto.

Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del tiquete como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo.

Parágrafo 1°. El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa aeroportuaria. Se excluyen aquellas tasas, impuestos y o contribuciones que por regulación no sean reembolsables.

Parágrafo 2°. El vendedor deberá informar al consumidor en forma previa a la adquisición del servicio, el derecho de retracto y las condiciones para ejercerlo.

Artículo 13. Protección contra la publicidad engañosa. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa.

Artículo 14. Información mínima. Es deber de las aerolíneas suministrar información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos, servicios, promociones y ofertas que ofrezca. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.

Artículo 15. Transporte de mascotas. Los animales de servicio, de apoyo emocional o de rescate, viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular expida el Gobierno nacional.

Las aerolíneas deberán prever los mecanismos para el transporte de animales, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989.

Artículo 16. Transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para discapacitados. Las aerolíneas facilitarán el transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, que no excedan el peso máximo establecido conforme a las condiciones del tiquete adquirido, sin que ello genere un valor adicional.

Artículo 17. Corrección de errores del tiquete. Todo usuario del servicio aéreo comercial podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tiquetes aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario.

TÍTULO IV

MECANISMOS DE PROTECCIÓN AL USUARIO

Artículo 18. Peticiones, quejas y reclamos. Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos.

Artículo 19. Recursos. Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la respuesta entregada por parte de las aerolíneas o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos, en cualquier forma, sea verbal o escrita.

El recurso de reposición procederá ante la misma aerolínea o intermediador, y deberá ser interpuesto en la diligencia de notificación personal o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

El recurso de apelación lo resolverá la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces.

Los recursos de reposición y apelación deberán resolverse y notificarse, respectivamente, cada uno dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por la aerolínea o intermediador, o su interposición o recibo en la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, respectivamente. Este término podrá ampliarse por uno igual para la práctica de pruebas, de ser necesarias, previa motivación.

El recurso de apelación, en los casos que proceda de conformidad con la ley, será presentado de manera subsidiaria y simultánea al de reposición, a fin de que, si la decisión del recurso de reposición es desfavorable al peticionario, la aerolínea o intermediador en la comercialización de tiquetes, lo remita a la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, para que esta resuelva el recurso de apelación.

Siempre que el usuario presente un recurso de reposición, se le deberá informar en forma previa, expresa y verificable el derecho que tiene a interponer el recurso de apelación en subsidio del de reposición,

para que en caso de que la respuesta al recurso de reposición sea desfavorable a sus pretensiones, la autoridad competente decida de fondo.

TÍTULO V

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 20. Puntos de Atención al Usuario de Servicios Aéreos. En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, se deberán habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren operando, con el fin de que cualquier persona pueda consultar sobre sus derechos, obligaciones y demás, en el marco de los contratos de transporte aéreo de pasajeros, en cualquier momento.

De igual forma, podrán recepcionar las quejas contra los operadores de servicios aéreos o aerolíneas, con el fin de que sean dirigidas en debida forma.

Recibida la queja, petición o reclamación, se deberá remitir contra quien se dirija para que surta el correspondiente trámite.

Artículo 21. Seguimiento a tarifas por servicios aéreos. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de ejercer el seguimiento permanente a las tarifas de los servicios aéreos comerciales de transporte público interno.

Para ello, todas las aerolíneas deberán reportar el valor de las tarifas ofertadas al público, detallando los criterios para la fijación de la tarifa final.

Semestralmente, la Unidad Especial Administrativa de la Aeronáutica Civil deberá rendir un informe detallado del comportamiento de las tarifas ofrecidas al público, incluyendo su composición, por cada una de las rutas autorizadas y la aerolínea prestadora del servicio.

Artículo 22. Inspección, vigilancia y control. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar.

En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, podrá considerarse como causal para suspender o no dar inicio a las investigaciones e imposición de sanciones que hayan llevado al incumplimiento de las obligaciones propias de la aerolínea.

Artículo 23. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*. Todas las aerolíneas, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Transporte tendrán un término de seis (6) meses para adecuar los sistemas electrónicos, páginas web y otros medios usados para la comercialización de

sus servicios y atención al usuario, conforme a lo consagrado en la presente ley.

De los honorables Congresistas,

servicio y atención al usuario
De los honorables congresistas,
FERNANDO ARROYAVE
Representante a la Cámara
ENRIQUE JOSÉ MONTES DE CASTRO
Representante a la Cámara
conseguido en la presente ley,
RODRIGO ARTURO ROJAS
Representante a la Cámara
Andrés Calle,
Director (E) de la UAC

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

I. Introducción

La presente exposición de motivos busca adelantar un análisis de aquellos factores que han llevado a que el Congreso adelante una discusión de fondo sobre aquellas situaciones que se han detectado como las principales situaciones que afectan directamente a los usuarios del servicio público de transporte aéreo interno del país y que han llevado a tener, si se quiere, una multiplicidad de regulaciones y normatividad desagregada en el ordenamiento jurídico colombiano que generan un estado de indeterminación en aspectos y competencias de las diferentes entidades que, de alguna manera, regulan el sector y que finalmente repercuten en el usuario, quien es el que se ve afectado ante esta falta de claridad.

En el trascurso de las discusiones que dieron lugar a la presente iniciativa, podemos evidenciar varios elementos principales que se buscan prevenir o “corregir”, lo anterior con la información recopilada y el análisis hecho al sector.

Previo a entrar a detallar algunos aspectos de fondo del proyecto de ley que se pone a consideración, coincidimos en la necesidad de la promulgación de una ley, en virtud a que actualmente los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (en adelante RAC) regulan tanto aspectos técnicos de la operación aérea como de reglamentación de atención y protección al usuario, contrariamente a las tendencias de la región que mantienen cierta diferenciación, respecto a los aspectos técnicos de la aviación y los usuarios y sus derechos frente a los autorizados para la operación aérea.

De igual forma, los RAC, al ser expedidos por una autoridad administrativa tienen la condición de actos administrativos, los cuales pueden ser objeto de modificación rápida y fácil, generando un ambiente de cierta incertidumbre respecto a su aplicación en

el tiempo y la garantía de mínimos para los usuarios finales.

A continuación, se presenta un breve resumen de las situaciones que mediante el proyecto se buscan corregir, en virtud de, se reitera, el análisis de la información que se ha venido recopilando en el transcurso de varios meses:

El primer elemento y que se considera como el más relevante, deviene de la necesidad de que la autoridad administrativa correspondiente (en este caso, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil) tenga plenas facultades para llevar a cabo las investigaciones administrativas suficientes para que los prestadores autorizados para el servicio de transporte aéreo adopten los mecanismos y herramientas para corregir las situaciones en las que se han visto afectados los usuarios, aun cuando la aerolínea haya asumido la correspondiente compensación, pues no existe ningún tipo de justificación para que el haber entregado la compensación (entendida como derecho en cabeza del usuario afectado) tenga como consecuencia lógica, la finalización o no apertura de las investigaciones administrativas que permitan tomar medidas efectivas para el mejoramiento de las prácticas empresariales, que finalmente se reflejen en medidas beneficiosas al usuario.

Siguiendo el desarrollo del análisis planteado y con el fin de brindar certeza y seguridad a los usuarios, buscamos que el régimen compensatorio al afectado sea claro y proporcional a la afectación, sin que en ningún momento se entienda fuera de algunos parámetros internacionales, que, a su vez, resultan aplicables única y exclusivamente para vuelos entre diferentes países, esto es, vuelos fuera del territorio nacional.

A renglón seguido, se prevé un listado sobre derechos mínimos al usuario de servicios aéreos, quienes en muchas oportunidades y ante la falta de certeza de la norma a aplicar, pueden verse afectados, con ocasión a que no resulta clara la norma a aplicar, es decir, si se aplican las contenidas en el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), Reglamento Aeronáutico de Colombia número 3, Código de Comercio, etc. Algunos de los derechos se perfilan dentro del articulado propuesto, toda vez que son aquellos que representan mayor número de reclamos ante las autoridades y los de mayor impacto para los usuarios del transporte aéreo.

Continúa el desarrollo del articulado con la creación de un mecanismo de protección al usuario, mediante el cual se busca dotar al usuario aéreo de una herramienta clara y expedita para la reclamación directa ante los prestadores autorizados de servicios aéreos y los comercializadores de tiquetes, quienes también ejercen un importante papel en el sector del transporte aéreo, con la finalidad de generar mejores prácticas empresariales y la garantía de los derechos del usuario.

Sumado a los ítems señalados en párrafos precedentes, el proyecto de ley busca crear un

mecanismo que permita ejercer un seguimiento a las tarifas ofrecidas por los servicios, con el fin de poder detallar la composición del valor final en venta y así buscar, de alguna manera, que efectivamente se pueda tener acceso a la información del valor de los tiquetes y conocer las causas de las grandes variaciones que son de público conocimiento.

La inspección, vigilancia y control respecto a temas administrativos con ocasión al incumplimiento de las obligaciones a cargo de las aerolíneas, estará a cargo de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil, mientras que la protección de los usuarios en lo que respecta a derechos del consumidor, estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte, tal como lo ha querido el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.

En términos generales, el texto que se pone en consideración del Congreso de la República busca generar una herramienta eficaz para la garantía de los derechos de los usuarios de servicios aéreos del orden nacional, que finalmente se traduzca en un mejoramiento de las prácticas empresariales que propicien un ambiente más favorable para el sector, con seguridad jurídica para las partes que intervienen.

El texto de la exposición de motivos se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Introducción.
- II. El derecho a la compensación - análisis del panorama regional.
- III. Principales problemas detectados en la prestación del servicio.
- IV. Seguimiento a las tarifas.
- V. Mecanismo para la protección al usuario.

II. El derecho a la compensación - análisis del panorama regional

Las compensaciones por incumplimientos en la prestación de servicios aéreos buscan que el usuario no vea una afectación mayor al hecho de ya haber tenido que soportar esta falla, es decir, lo que se busca con estas es simplemente “atenuar” la afectación que el pasajero sufre por el simple hecho de haber un incumplimiento, sin que en ningún caso se pueda asimilar a una reparación integral al afectado.

Internacionalmente existen tratados que buscan generar una cierta uniformidad respecto a la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de afectaciones a pasajeros, equipaje y mercancías en vuelos de carácter internacional, v. gr., el Convenio de Montreal, antes denominado Convenio de Varsovia, en donde se prevén mecanismos de compensación a pasajeros del servicio de transporte aéreo.

También, regionalmente, existen normas con fuerza vinculante, específicamente para los países miembros que hacen parte de la Comunidad Andina de Naciones, a través de la Decisión Andina 619, que resulta aplicable para “...sujetos en la subregión los prestadores de servicios de transporte aéreo...”.

No obstante, dichos parámetros de orden internacional resultan ser aplicables para los vuelos que tengan dicha característica y no obsta para que cada país, bajo la soberanía que reside en estos, tenga plenas facultades para dotar un régimen propio para sus vuelos domésticos.

A continuación, se realizará un breve estudio de la legislación comparada de la región, con el fin de destacar que cada país, a pesar de la legislación de carácter internacional, tiene plenas facultades para proferir leyes que resulten aplicables única y exclusivamente para vuelos domésticos en dichos territorios.

PAÍSES DE LA CAN CON NORMATIVIDAD AERONÁUTICA PROPIA				
País	Ley aeronáutica interna	Regula vuelos internos	Regula compensaciones y derechos	Prevé mecanismos de protección
Bolivia	Ley de 29 de octubre de 2004. Respecto a derechos de usuarios de servicios aéreos aplica el Decreto Supremo 0285 de 2009.	Artículo 1°. La Aeronáutica Civil en la República de Bolivia se rige por la Constitución Política del Estado, por los tratados e instrumentos internacionales suscritos, adheridos y ratificados por Bolivia, la presente ley, sus reglamentos y anexos, la Reglamentación Aeronáutica Boliviana, la Ley del Sistema de Regulación Sectorial y demás normas complementarias; constituyendo de prioridad nacional su desarrollo.	No. Lo regula el DECRETO SUPREMO NÚMERO 0285, Reglamento de Defensa de los Derechos del Usuario de los Servicios Aéreo y Aeroportuario, que en sus considerando prevé: <i>“Que en el sector de transporte aéreo, se ha evidenciado la necesidad de desarrollar mecanismos tendientes a reforzar la protección de los derechos de los usuarios, ya que al momento sólo se cuenta con normativa que abarca derechos y obligaciones de los pasajeros, sobre la base de usos y costumbres que imperan en materia aeronáutica, adoptados en su mayoría por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional – IATA, mediante resoluciones y/o prácticas recomendadas a las que se adhieren los transportistas aéreos, los cuales se constituyen en documentos referenciales y de consulta”.</i>	Sí. La Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT), a través de la Oficina de Defensa del Consumidor.
Ecuador	Ley de Aviación Civil, del 29 de noviembre de 2006.	Art. 1.- Corresponde al Estado la planificación, regulación y control aeroportuario y de la aeronavegación civil en el territorio ecuatoriano (...).	La regulación de las compensaciones se realiza en desarrollo del artículo 6° de la Ley de Aviación Civil, a través de la Resolución 381 de 2013.	Sí. La vigilancia la ejerce la autoridad técnica de aeronáutica.
Perú	Ley de Aeronáutica Civil del Perú, Ley No. 27261.	Artículo 1°. De las normas que regulan la Aeronáutica Civil: 1.1 La Aeronáutica Civil se rige por la Constitución Política del Perú, por los instrumentos internacionales vigentes, por la presente ley, sus reglamentos y anexos técnicos, las Regulaciones Aeronáuticas del Perú y demás normas complementarias.	Ley No. 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, y Ley de Aeronáutica Civil del Perú, Ley n.º 27261.	Sí. La vigilancia la ejerce el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, como autoridad nacional de protección al consumidor.

Para Colombia, la normatividad se ciñe única y exclusivamente a los actos administrativos que profiere la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en virtud del mandato del

artículo 68 de la Ley 336 de 1996, denominados Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. Reglamentos de la nación que se apartan totalmente de la tendencia regional, cuya normatividad tiende,

contrariamente, a la expedición de una ley propia del sector civil y que, a partir de dichas normas, la autoridad aeronáutica desarrolla, de una parte, derechos y deberes y la garantía de los derechos de los usuarios, que como en los casos de Perú y Bolivia, se regula desde dos entidades: una que conoce de lo relacionado a aspectos técnicos de la aviación y, de otro lado, aspectos de protección al usuario.

En desarrollo a esta normatividad, cada una de las legislaciones prevé un régimen propio de compensaciones para aquellos casos en que se genere a favor del usuario afectado, sin que en ningún caso las normas de carácter internacional se vean vulneradas o que se esté sobreponiendo una norma de carácter nacional a una internacional.

Además, es llamativo ver la figura prevista en la legislación civil aérea ecuatoriana, en la que, independientemente de haber causado y pagado la correspondiente compensación, la Dirección General de la Aviación Civil deberá adelantar las investigaciones y sanciones por “... realizar operaciones aéreas incumpliendo rutas, horarios o cancelando frecuencias de vuelo, aprobados por la autoridad aeronáutica, sin causa justificada”.

En Colombia evidenciamos que los Reglamentos Aeronáuticos han sufrido, en términos de la Aeronáutica Civil “...alrededor de quinientas (500). Tan solo durante los últimos diez (10) años, respecto de los cuales si tenemos información, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia han tenido doscientas veinte (220) modificaciones¹”.

En virtud de lo establecido en el Reglamento Aeronáutico de Colombia, cuando una compañía entregue la compensación al pasajero, esta resulta ser suficiente para la culminación de las investigaciones administrativas y sanciones correspondientes², de allí que las sanciones impuestas por incumplimientos del sector sean irrisorias, tal como se detalla en la información entregada por la Aeronáutica Civil, de la siguiente manera:

Infracción	Vigencia	Sanción
Vuelos cancelados, demoras, vuelos anticipados, vuelos retrasados, información deficiente.	2016	9.240.000
	2017	11.065.755
	2018	20.683.650 (aprox.)

Fuente: Oficio 1060.145-2018043131 del 27 de septiembre de 2018. Aeronáutica Civil.

¹ Oficio 1060.145-2018043131 del 27 de septiembre de 2018.

² “Artículo. 3.10.2.13.3. Exoneración de sanción. Cuando haya habido compensación al pasajero conforme a lo previsto en los numerales anteriores, no habrá lugar a sanción para la aerolínea, por parte de la U. A. E. A. C. Del mismo modo, cuando el pasajero no acepte ninguna de las anteriores opciones de compensación, podrá exigir el reembolso total de la suma pagada o la proporcional al trayecto no cumplido, sin penalización alguna para él ni para el transportador”.

Por último, el proyecto incorpora una disposición que pretende, en cierto modo, equilibrar las cargas entre los diferentes actores que intervienen en el sector, en el entendido de que cuando una aerolínea se vea en obligación de asumir el costo de las compensaciones, por situaciones que se encuentran fuera de la esfera de control de estas y que pueden ser atribuibles a un tercero (v. gr., autoridad aeronáutica; operador de terminal aéreo, etc.) estas podrán exigir el reintegro de los valores pagados por dichas compensaciones.

III. Principales problemas detectados en la prestación del servicio

De conformidad con la información suministrada por la U. A. E. A. C. y la Superintendencia de Industria y Comercio, se puede detallar que existen causas reiterativas de quejas de los usuarios de servicios aéreos que resultan ser coincidentes en ambas autoridades administrativas.

Es a partir de estas quejas constantes, que buscamos dotar a los usuarios de transporte aéreo con mecanismos idóneos para la garantía de los derechos más vulnerados, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

La información de la U. A. E. A. C. da cuenta de las principales afectaciones a las que se ve sometido el usuario, tal como se detalla en la siguiente información:

MOTIVO QUEJA	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Corrección nombre y apellido	-	139	97	47	283
Cancelación vuelo	1504	2790	2580	901	7775
Desistimiento	-	115	116	74	305
Demora vuelo	1705	2696	2046	986	7433
Mal manejo equipaje	1066	1353	1075	568	4062
Reembolso	-	1096	1606	1413	4155
Retracto	-	223	145	68	436
Sobreventa	295	372	238	135	1040
Información al usuario y otros derechos	4889	3811	2656	1106	12462
Total	9459	12595	10559	5298	37911

Fuente: Oficio 1060.145-2018037407 del 27 de agosto de 2018 Aeronáutica Civil.

En igual sentido, mediante el oficio Radicado 18-214138-2-0, del 31 de agosto de 2018, el Superintendente de Industria y Comercio, doctor Andrés Barreto González, da cuenta de que las problemáticas más frecuentes en materia de servicios de transporte aéreo, son:

TIPOLOGÍA DE LA DEMANDA	TOTAL	%
Efectividad de la garantía	474	59%
Derecho de retracto	196	24%
Información/publicidad engañosa	80	10%
Servicios que suponen la entrega de un bien	40	5%
Protección contractual	17	2%
Total	807	100%

Habiendo adelantado el diagnóstico de los principales factores que atentan contra los usuarios de servicios de transporte aéreos, el proyecto de ley prevé un derecho para cada uno de estos, queriendo brindar, por cada uno de ellos, un derecho

individualmente establecido en una única norma que brinde suficiente seguridad a los usuarios del servicio aéreo, entre los que se encuentran:

- Derecho del usuario consecuencia de la cancelación del vuelo.
- Transporte de equipaje.
- Derecho de retracto.
- Publicidad engañosa.
- Información mínima a los usuarios.
- Corrección de errores en la expedición de tiquetes.

Este catálogo de derechos busca fortalecer las herramientas con las que cuentan los usuarios para velar por sus derechos como consumidores, detallando de manera específica y codificada una norma para el sector aéreo, sin que se llegue a confusiones con aplicación de Reglamentos Aeronáuticos, Estatuto del Consumidor y otras normas.

IV. Seguimiento a las tarifas ofertadas

De acuerdo a la Aerocivil³, “*el sistema tarifario del transporte colombiano ha evolucionado y cada una de sus etapas se han agotado por el mismo desarrollo de la industria y/o para responder a las necesidades de conectividad del país y sus regiones y/o tarifas accesibles al público*”. En virtud a ello, hoy el país cuenta con mayores opciones de tarifas y es posible acceder a servicios de transporte aéreo en una red más amplia de rutas y tarifas.

Es así como en 1970, la Aerocivil fijaba semestralmente por resolución las tarifas por ruta, o dos, dependiendo el equipo y el tipo de avión. En 1985 las tarifas se comenzaron a ajustar quincenalmente de acuerdo a un índice de costos que construía la entidad. A partir de 1991 se estableció el principio de Libertad Vigilada, mediante el cual se les dio la libertad a las empresas de transporte aéreo para establecer su tarifa, siguiendo unos parámetros regulatorios que daba la Aerocivil. Consecuencia de ello, la entidad establecía el nivel máximo y mínimo de la tarifa, y las aerolíneas podían fijar libremente las tarifas que no fueran superiores o inferiores a las que la Aerocivil hubiera aprobado. Para lo cual, esta última desarrolló un aplicativo para el registro electrónico de las tarifas. Bajo este mismo principio, y en búsqueda de ampliar el acceso al servicio de transporte aéreo a más personas, la Resolución 3299 de 2007 liberó el nivel mínimo de las tarifas aéreas.

Consecuencia de ello, el Reglamento Aeronáutico 3 estableció en su artículo 3.6.3.4.3.15.1 que, aunque existe Libertad Tarifaria, las variaciones que pretendan efectuarse en las tarifas propuestas por la aerolínea deberán observar criterios técnicos y de suficiencia en los siguientes términos:

- Equidad: la tarifa deberá ser proporcional al tipo de servicio prestado y estará directamente

relacionada con las características del trayecto o condiciones de operación, y en razón de aspectos tales como la distancia y la topografía de los lugares de procedencia y destino.

- Suficiencia: la tarifa deberá cubrir razonablemente los costos de la operación como el combustible, el mantenimiento del equipo, los costos fijos, etc. Y la posible utilidad.

Sin embargo, a partir de 2012 la Aerocivil cambió su principio de regularización de las tarifas y liberó al nivel máximo el régimen tarifario. El artículo tercero de la Resolución 904 de 2012, la cual derogó el procedimiento tarifario dispuesto en el Reglamento Aeronáutico, y por tanto los principios de equidad y suficiencia, estableció que el **régimen tarifario de los servicios aéreos comerciales en Colombia es libre**.

Sin embargo, el párrafo de este mismo artículo tercero establece que “*en todo caso, las empresas aéreas de transporte de pasajeros nacional e internacional, deben informar a la Aeronáutica Civil las tarifas que ofrezcan al público con sus respectivas condiciones al día siguiente de ser publicadas, de acuerdo con los parámetros del sistema de información de la entidad*”. Es decir, en la actualidad en Colombia hay plena libertad para establecer los precios por parte de las empresas, pero la vigilancia que ejerce la Aerocivil, recibiendo la información por parte de las aerolíneas.

Pues bien, en la pregunta 7 del derecho de petición que el Representante Fabio Fernando Arroyave presentó a la Aerocivil, preguntó: ¿Cuál ha sido el crecimiento de los precios de los tiquetes aéreos en Colombia durante los últimos 10 años? La respuesta enviada por la entidad fue: “*...las aerolíneas establecen un precio a la situación del mercado el cual es variable y dependerá de diferentes factores, como demanda del servicio, tiempo de estadía del viajero, fecha del viaje, carácter reembolsable, penalidades, entre otros. Por ende, no hay medición exacta del comportamiento del valor del tiquete aéreo*”⁴.

Dentro de las funciones de la Aerocivil, se encuentra la de ejercer seguimiento al régimen tarifario, no obstante, de no contar con la información tarifaria de los últimos años, funciones establecidas en el artículo 5° del Decreto 260 de 1994, que entre otras señalan:

8. *Proponer e implementar las fórmulas y criterios para la directa, controlada o libre fijación de tarifas para el servicio de transporte aéreo y los servicios conexos.*
9. *Orientar los programas de fiscalización sobre las personas, empresas o entidades, en lo referente a las rutas, frecuencias, itinerarios, tarifas, prácticas comerciales*

³ Respuesta del derecho de petición de la Aerocivil 7/09/2018.

⁴ Respuesta del derecho de petición a la Aerocivil 19/08/2018.

restrictivas y competencia desleal, solidez y resultados económicos, y todas aquellas actividades relacionadas con la prestación de servicios de transporte aéreo, adoptando las medidas correctivas o sanciones que correspondan.

14. *Fijar y desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo nacional e internacional y sancionar su violación.*
15. *Desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo y sancionar su violación.*
16. *Establecer las tarifas, tasas y derechos en materia de transporte aéreo.*

Artículo 16. Oficina de Transporte Aéreo. La Oficina de Transporte Aéreo cumplirá las siguientes funciones:

Esta falta de seguimiento a las tarifas ha llevado a que en muchas oportunidades se presenten abusos, en donde a pesar de la alta carga impositiva que tienen hoy las tarifas aéreas, hay coyunturas específicas que llevan a que las tarifas aumenten desproporcionadamente comparativamente hablando, en un estado de “normalidad”.

Algunos ejemplos que consideramos, pueden llegar a ser bastante representativos, se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 1: Precios de los tickets de la aerolínea Avianca en 2018

Trayecto	Fecha ida	Horario	Tipo de tarifa	Fecha regreso	Horario	Tipo de tarifa	Valor
Bogotá-Miami	1° de octubre	6:33	Econo.	10 de octubre	10:38	Econo.	1.064.840
Bogotá-Pasto	1° de octubre	6:35	Econo.	10 de octubre	10:38	Econo.	1.112.440
Cali – Bogotá	1° de octubre	6:40	Flexi	10 de octubre	10:30	Econo	902.360
Bogotá – Riohacha	1° de octubre	9:50	Econo	10 de octubre	17:32	Econo	973.220
Cali – Miami	1° de octubre	18:23	Súper Promo	10 de octubre	17:16	Súper Promo	1.057.350
Cali – Pasto	1° de octubre	10:58	Promo	10 de octubre	8:01	Flexi	1.200.500

Fuente: Precios consultados el domingo 9 de septiembre de 2018 a las 10:00 a. m. por la UTL del honorable Representante Fabio Fernando Arroyave Rivas en la página de la compañía.

Como se puede observar, tomando registros tarifarios con casi un mes de anticipación, viajar a ciudades como Pasto desde Bogotá o Cali resulta más caro que viajar a Miami desde las mismas ciudades y en el mismo período de tiempo. Precios elevados también se encontraron en los trayectos a las ciudades de Manizales, Popayán, Valledupar, Cartagena, Leticia, Cúcuta, Montería y Villavicencio. En particular, esta última ciudad presentó un incremento sustancial de los precios con el cierre de la Vía al Llano, ofreciendo tickets en tarifa Econo en el trayecto Bogotá-Villavicencio, ida y vuelta, con valores de \$1.063.420 y \$1.458.500. Es decir, en un momento en el que el servicio respondió ante una calamidad a las necesidades de los habitantes del Llano colombiano, la empresa prestadora del servicio esencial subió significativamente sus ingresos.

Son estas variaciones desproporcionadas y que, en muchas oportunidades, atienden únicamente a criterios individuales, el motivo por el que la iniciativa busca crear una herramienta que permita ejercer un efectivo seguimiento a las tarifas, pudiendo detallar la composición de estas y poder, ante un eventual abuso de posición dominante en el marco del mercado de tickets, que las autoridades administrativas tomen las medidas correspondientes para evitar este tipo de abusos, sin que en ningún caso se limite el principio de Libertad Tarifaria, prevista actualmente.

V. Mecanismo para la protección al usuario

La iniciativa pretende la creación de un mecanismo para la promoción de un servicio público, como es definido el servicio de transporte, en los términos del artículo 4° de la Ley 336 de 1996. Un breve recuento de dicha normatividad da cuenta de que el carácter de servicio público esencial,

cobija dos aspectos elementales: 1. satisfacer directamente demandas y necesidades de primera mano; 2. Su esfera al considerarse como de interés general tendría un alcance más allá de los factores económicos o comerciales.

La Constitución Política y la ley son las normas que definen, expresamente, cuáles servicios tienen carácter de público esencial, debido a que no puede un operador jurídico o un intérprete de la ley, definir si una actividad se considera o no como esencial, toda vez que este carácter comporta una restricción al derecho fundamental a la asociación sindical.

Algunas actividades definidas como esenciales, son:

- Banca Central (Ley 31/92).
- Salud y pago de pensiones (Ley 100/93)
- Servicios públicos domiciliarios (Ley 142/94)
- Administración de Justicia (Ley 270/96)
- Vigilancia de establecimientos carcelarios y penitenciarios Inpec (Dec. 407/94),
- Prevención y Control de Incendios (Ley 322/96)-
- Aduanas e Impuestos Nacionales, ‘DIAN’ (Ley 633/00)
- Explotación del Petróleo y Educación (desarrollo Jurisprudencial)
- La Reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las Normas que la modifiquen o sustituyan. (Ley 336 de 1996).

Y es por la importancia de estas actividades, por la que generalmente se encuentran debidamente reguladas cuando son particulares quienes las tienen a cargo y el Estado interviene a través de un ente de control para supervisar la calidad de servicios y productos que ofrecen, constituyéndose como garantes de los derechos de las partes del vínculo contractual.

Por ejemplo, evidenciamos la existencia de la Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia de Salud, La Superintendencia Financiera en el caso de los fondos privados pensionales -respecto a sus inversiones- y, por último, los servicios públicos domiciliarios que hacen parte de los catalogados, servicios públicos esenciales, rigiéndose estos por la Ley 142 de 1994, norma aplicable para estas actividades con la correspondiente Superintendencia de Servicios Públicos.

Sea el momento señalar que la ley no determina claramente las obligaciones a cargo de un prestador un servicio esencial, sino que, por sus características, su regulación es más estricta y completa, además que otorga a sus usuarios derechos y garantías en mayor proporción.

Si detallamos algunos de los mecanismos previstos en la ley para aquellas actividades catalogadas como "servicios públicos" podemos evidenciar que los usuarios cuentan con una herramienta que permite una solución ágil, efectiva y que refleja la garantía de sus derechos como usuario, en sectores, en donde se encuentran conocidas posiciones dominantes o se presente un desequilibrio entre las partes.

De allí que surja como alternativa, la creación de un mecanismo de similares condiciones al previsto en la Ley 1341 de 2009, con el fin de que sea la Superintendencia de Transporte la que garantice que las decisiones que adoptan las compañías autorizadas para el transporte comercial de pasajeros, garantice los derechos a los usuarios. Esto, con la finalidad de generar mejores prácticas empresariales y que el usuario final, tenga a quien acudir para la garantía de sus derechos, de manera ágil y eficaz, cuando considere que sus derechos han sido vulnerados.

El usuario que considere que han sido vulnerados sus derechos, deberá ejercer su derecho a la reclamación directa ante la compañía, para que esta, en el término señalado, brinde una respuesta de fondo; en caso de no estar de acuerdo, resulta procedente la interposición de los recursos de reposición y apelación, y de este último conocerá la Superintendencia de Transporte.

Atentamente,

El usuario que considere que han sido vulnerados sus derechos, deberá ejercer su derecho a la reclamación directa ante la compañía, para que esta, en el término señalado, brinde una respuesta de fondo; en caso de no estar de acuerdo, resulta procedente la interposición de los recursos de reposición y apelación, y de este último conocerá la Superintendencia de Transporte.

Atentamente,

FABIO FERNANDO ARROYAVE
Representante a la Cámara

RODRIGO ARTURO ROJAS
Representante a la Cámara

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO
Representante a la Cámara

Alvaro Monedero

Andrés Calle

... N.º ... CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 194 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HREmeterio Montes, HRFabio Arroyave, HRAndrés Calle, HRodrigo Rojas, HRAlvaro Monedero

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.

Bogotá, D. C., 20 de agosto de 2019

Honorable Representante
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de ley número 195 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.

Respetado Presidente:

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley "por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas".

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,

Yenica Acosta Infante

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

Juan Espinal

Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8-68 - Capitolio Nacional (Calle 10 No. 7-50) - Bogotá D.C.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral.

Artículo 2°. *Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes.* Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que generen los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soporten la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en

todos los casos mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5° de la Ley 797 de 2003.

Parágrafo. El Gobierno nacional, al formular la reglamentación de la retención de la cotización de los contratistas del cual trata el inciso tercero del presente artículo, incluirá una disposición que establezca por lo menos, que cuando los contratos objeto de la presente ley, tengan dos (2) o más pagos, el primero de ellos, estará en cabeza del contratante.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

Yenica Acosta Jarama

JULIO J. VARGAS

Juan Espinal

EDUARDO N.

Sección Balcón

JUAN DAVID VELAZQUEZ

Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8-68 - Capitolio Nacional (Calle 10 No. 7-50) - Bogotá D.C.

Johan Jairo Borrero

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. Objeto

El presente proyecto de ley pretende regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social

integral. Con ello, se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes, y otorga una garantía mínima a los contratistas.

II. Del Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión

El Estado colombiano, definido desde la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de garantizar la eficacia de los principios y derechos consagrados en la Carta Política, no solo desde una perspectiva negativa, esto es, procurando que no se vulneren los derechos de los individuos, sino que, en adición de ello, se encuentra obligado a tomar todas las medidas pertinentes que permitan su efectiva materialización y ejercicio.

En este orden de ideas, la seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado, surge como un instrumento a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que afecte su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.

La Corte Constitucional, en Sentencia **T-628 de 2007**, estableció que la finalidad de la seguridad social guarda “[...] *necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.*”

Adicionalmente, es necesario destacar que el concepto de seguridad social hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar general de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas. Esta Corporación ha señalado que el carácter fundamental de este derecho encuentra sustento con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de este, resulta posible que las personas afronten dignamente las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades

laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

En la misma línea, la citada corporación en Sentencia **T-200 de 2010**, destacó que la importancia de este derecho radica en que: “[...] *su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional*” y, por tanto, *se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general.*”

Respecto al modelo de Estado Social de Derecho construido por el constituyente de 1991 y la garantía del bienestar general y la dignidad humana como faros que irradian todo nuestro ordenamiento constitucional, la Sentencia **T-622 de 2016**, señaló que:

“[...] *el bienestar -en su acepción más sencilla- representa todas las cosas buenas que le pueden suceder a una persona en su vida y que hacen que su vida sea digna: esto significa que el concepto de bienestar general debe comprender, a su vez, el bienestar material, entendido como calidad de vida -en términos de buena alimentación, educación y seguridad-, e ingreso digno, basado en la garantía de un trabajo estable; mientras que el bienestar físico, psicológico y espiritual está representado por el acceso a la salud, a la cultura, al disfrute del medio ambiente y la legítima aspiración a la felicidad; y en todo caso, a la capacidad -y también a la posibilidad- de participar en la sociedad civil a través de las instituciones democráticas y el imperio de la ley*”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

En suma, resulta claro que la garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que este se ha visto afectado por ciertas contingencias -en especial su bienestar y dignidad-, se constituye en uno de los institutos jurídicos fundantes de la fórmula del Estado Social de Derecho, que el Estado debe asegurar a sus asociados.

III. Sentencia C-219 de 2019 - Inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015¹:

El artículo 2° del presente proyecto de ley que se propone ante la honorable Cámara de Representantes, fue establecido inicialmente en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015; sin embargo, el mismo fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional en Sentencia C-219 de 2019, y consideró que dicha disposición, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos*

¹ El sustento y referencia del presente acápite, puede verse en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2016%20comunicado%2022%20y%2023%20de%20mayo%20de%202019.pdf> (Recuperado el 20 de agosto de 2019 a las 11:55 a. m.).

por un Nuevo País” (Ley 1753 de 2015), vulneró la Constitución Política por infracción al principio de unidad de materia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La Corporación reiteró la línea jurisprudencial sentada en las Sentencias C-008 y C-092 de 2018 sobre la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, no solo como vicio formal, sino visto desde la perspectiva de un examen material, esto es, que su análisis se adelantó a partir del escrutinio del contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que este guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte, es decir, la Ley 1753 de 2015.

Adicionalmente, la Corte recordó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multitemáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del PND. Así mismo, se puso de manifiesto que para verificar el respeto del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo se tiene que efectuar un **control de constitucionalidad más estricto**, a fin de comprobar si las normas contenidas en este cumplen con los presupuestos de **conexidad directa e inmediata** entre los objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplieron con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia.

Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexecutable de la norma censurada (como lo fue), ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. **Por ello, con estricta atención y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir los efectos de la inexecutable de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elaborara por parte del legislador ordinario la regulación de la materia a través de una ley**

ordinaria con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación, situación que hasta el día de hoy no ha obtenido un final exitoso.

- **EFFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARACIÓN DE INEXECUABILIDAD DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY 1753 DE 2015:**

Resulta un interrogante bastante lógico el de preguntarse por la suerte de los decretos que expidió la Rama Ejecutiva con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 “Plan Nacional de Desarrollo” del último gobierno. Ello es así puesto que tales decretos buscaron reglamentar la ejecución del artículo 135 de la mencionada ley porque conminaba al Gobierno nacional en ejercicio de sus competencias reglamentarias, a establecer las formas, criterios, tiempos y métodos en los cuales dicho artículo surtiría sus efectos luego de entrar en vigencia el cuerpo legal al que este pertenecía.

El problema surge al momento en el que la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, artículo el cual, los Decretos 780 de 2016 y 1273 de 2018 reglamentaban, pues sin ley que reglamentar, los decretos quedaban sin base jurídica para permanecer produciendo los efectos legales para los cuales fueron previstos y expedidos.

Para responder al interrogante, surge la necesidad de proponer la solución a través del presente proyecto de ley que en esta exposición de motivos se sustenta.

Los decretos en sus distintas tipologías reconocidas constitucionalmente, son expedidos por la rama ejecutiva del poder público. Ello implica que dentro la jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, los decretos salvo aquellos que tienen fuerza de ley, luego de la Constitución y la ley misma, ocupan el tercer lugar.

Así mismo, la naturaleza de estas normas es de carácter administrativo, no legal. Es decir, que los decretos que no son expedidos con fuerza de ley, son actos administrativos y como tales, sus efectos son los mismos que la Constitución y la ley les otorga. Es así como un acto administrativo que reglamenta una ley, norma de rango superior a aquel, pierde la base legal a la cual le sirve, este pierde sus efectos puesto que corre la misma suerte de aquella norma legal a la que accede, cabe recordar el principio de Derecho que estipula que la cosa que accede, corre la suerte de la cosa principal a la cual fue accedida.

Es por ello que los decretos expedidos para reglamentar el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, perdieron su razón de ser y pierden toda vigencia con la expedición en forma de Ley del proyecto en cuestión. De igual manera, se le exige al Gobierno nacional en este proyecto de ley que reglamente la materia, tal cual como fue establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

IV. Necesidad y pertinencia:

A través del proyecto de ley que se propone en este documento, se busca mejorar las condiciones de vida a las personas que desarrollan contratos bajo la modalidad de prestación de servicios y otras figuras jurídicas que permiten vender el trabajo propio, especialmente a los independientes más vulnerables, haciéndoles más justo la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.

De igual forma manifiestan que aquellos trabajadores que devengan menos de un salario mínimo, como en el caso de los trabajadores de medio tiempo o los empleados del servicio doméstico, o de aquellos que trabajan por días, deben hacer aportes como si devengaran un salario mínimo.

Por otra parte, el ingreso base de cotización puede ser depurado, es decir, se le pueden restar los costos asociados con la actividad siempre que cumplan con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario. Pero la deducción de costos y expensas necesarias aplica exclusivamente para trabajadores independientes que no tengan un contrato de servicios, es decir, es para aquellos trabajadores independientes que desarrollan una actividad en la que por su naturaleza se requiere de insumos para ser desarrollada, o que requiera subcontratar, caso de comerciantes independientes, arquitectos, o cualquier otra persona que requiera de materiales o de personal para poder ejercer su actividad.

Hace referencia a los trabajadores independientes vinculados con un típico contrato de servicios, donde no se requiere de insumos, como por ejemplo el contador público que presta una asesoría tributaria o el abogado que es contratado para brindar asesoría laboral a la empresa, no puede descontar ningún valor de su ingreso para determinar la base de cotización.

Lo anterior genera preocupación porque se afecta a los independientes más vulnerables (con un salario mínimo), pero también puede ayudar a reducir las posibilidades de avanzar en el control de la evasión. Respecto a esto último, un análisis desde la perspectiva de la UGPP cuyo objetivo es el cumplimiento de la legislación, de manera que se logren mejores resultados en la lucha contra la evasión, resulta ideal. Esto, sumado a la función de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales, de lograr que el aseguramiento se produzca, los ubica en una encrucijada que debe ser resuelta prontamente, de cara a la meta de seguir reduciendo la evasión en la seguridad social que, en monto, pasó de 15,6 billones en 2012 a 5,4 billones en 2017.

Frente a dichas necesidades jurídicas demandadas para una cabal conformación del ordenamiento jurídico, estimamos que el presente proyecto de ley es necesario y pertinente.

V. Contenido del proyecto:

El proyecto de ley en cuestión está conformado por tres artículos de la siguiente manera:

1. El primer artículo establece el objeto del proyecto, que como se dijo con anterioridad, pretende regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral.
2. El artículo 2° establece el Ingreso Base de Cotización de los Independientes, reiterando la disposición establecida en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015².

Ahora, al citado artículo se le adicionó un párrafo el cual estableció que el Gobierno nacional, al formular la reglamentación de la retención de la cotización de los contratistas, tendrá en cuenta una disposición que establezca que cuando los contratos objeto de la presente ley, tengan dos (2) o más pagos, el primero de ellos, estará en cabeza del contratante.

El mismo, lo único que pretende es tratar de solucionar el llamado “*dilema del contratista*”, el cual consiste en que este último, sobre todo cuando prestan servicios personales, previo al primer pago, si no tiene la condición económica, le toca acudir a préstamos de terceros para poder pagar la seguridad social y así, poder ser acreedor del primer pago del citado contrato.

En ese sentido, lo que se quiere con dicha disposición es garantizar ese aspecto mínimo que dignifique la vida de quien adquiere sus ingresos a través de este tipo de contratos. Pues al otorgarle dicha carga al contratante tan solo con el primer pago, estaríamos mitigando dicha situación.

3. El artículo 3° establece la vigencia y derogaría de las disposiciones que le sean contrarias.

VI. Impacto Fiscal:

De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno al ser incorporado al ordenamiento jurídico, toda vez que como se dijo en acápite precedentes, la disposición actualmente rige en el sistema normativo de manera condicionada por parte de la Sentencia C-219 de 2019 de la Corte Constitucional.

VII. Consideraciones Finales:

Se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente a efectos de garantizar derechos fundamentales constitucionales derivados del Sistema General de Seguridad Social.

² Téngase en cuenta Acápite III y IV de la presente exposición de motivos.

Cordialmente,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

Edwin Ballesteros.
Juan Espinal.
Pr. Arac. co.
Jose Vicente Carrero
Yenica Acosta Injante.
Oscar Perce

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Agosto del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 195 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Enrique Cabrales
HR Juan F. Espinal, HR Yenica Acosta, HR Oscar Perce
HR Edwin Ballesteros y otros H.R.

SECRETARÍA GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y fortalecer la capacidad institucional de la Administradora de los Recursos del SGSSS -ADRES-.

Artículo 2°. Descuento por pronta renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Los propietarios o conductores que deban renovar el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), que no hayan recibido multas o sanciones por infracciones de tránsito, serán

beneficiarios de un descuento por la pronta renovación de su seguro de la siguiente forma:

- a) Si la renovación del seguro obligatorio tiene lugar cuando faltaren más de treinta (30) días calendario para la fecha de vencimiento de dicho seguro, habrá lugar a un descuento equivalente al quince por ciento (15%) sobre el valor de la prima anual emitida, antes de contribuciones;
- b) Si la renovación del seguro obligatorio tiene lugar cuando faltaren entre treinta (30) y catorce (14) días calendario para la fecha de vencimiento de dicho seguro, habrá lugar a un descuento equivalente al diez por ciento (10%) sobre el valor de la prima anual emitida, antes de contribuciones;
- c) Si la renovación del seguro obligatorio tiene lugar cuando faltaren entre quince (15) y siete (7) días calendario para la fecha de vencimiento de dicho seguro, habrá lugar a un descuento equivalente al cinco por ciento (5%) sobre el valor de la prima anual emitida, antes de contribuciones.

Parágrafo. Si la renovación del seguro obligatorio tiene lugar cuando faltaren seis (6) días calendario o menos para la fecha de vencimiento de dicho seguro, o hasta catorce (14) días calendario después de dicha fecha, el tomador del seguro pagará la tarifa plena vigente para la categoría de vehículo respectiva.

Artículo 3°. Recargo por tardía renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Los propietarios o conductores que renueven el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), pasados quince (15) días calendario después de la fecha de vencimiento de la póliza deberán pagar un recargo equivalente al diez por ciento (10%) sobre el valor de la prima anual emitida, antes de contribuciones.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no aplica para los vehículos automotores que sean clasificados como antiguos o clásicos de acuerdo con la normatividad vigente.

Artículo 4°. Prueba de la constitución del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Servirá de plena prueba para la demostración de la constitución del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), la presentación del documento físico o archivo digital en cualquier medio siempre que permita la verificación de su autenticidad por parte de las autoridades de tránsito o de policía. No obstante, si se verifica que el documento o archivo presentado fue objeto de alteraciones o que el seguro no se encuentra vigente o no fue debidamente expedido por una compañía autorizada para el efecto de acuerdo con lo establecido en las normas que reglamenten la materia, habrá lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 151 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

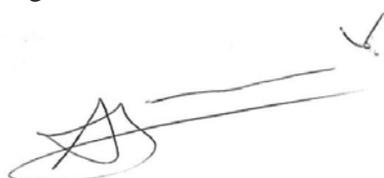
Artículo 151. Suspensión de Licencia. Quien cause lesiones u homicidios en accidente de tránsito y se demuestre que actuó bajo cualquiera de los estados de embriaguez de que trata este código, o que injustificadamente abandone el lugar de los hechos, además de las sanciones previstas en el Código Penal, se hará acreedor a la suspensión de su licencia por el término de cinco (5) años.

Igual sanción recibirá quien porte documento que pretenda hacer valer como póliza de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), fraudulenta, por no haber sido debidamente expedida por compañía de seguros autorizada para el efecto o por haber adulterado el contenido de la póliza, modificando las condiciones en las que fue expedida la póliza.

Artículo 6°. Fortalecimiento de la ADRES. El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública deberá efectuar los estudios técnicos que permitan establecer la capacidad técnica, tecnológica y organizacional de la Administradora de los Recursos del SGSSS (ADRES), para adelantar los procesos de recuperación de cartera por los pagos que efectúa como consecuencia de los accidentes de tránsito de vehículos no identificados y/o no asegurados. Como resultado de este estudio, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Protección Social deberá destinar los recursos que permitan el fortalecimiento de la capacidad institucional y tecnológica de la ADRES para recuperar los dineros dirigidos al pago de las coberturas que correspondan a esta entidad.

Artículo 7°. Vigencia. Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas de incentivo que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El propósito del proyecto se encamina a establecer medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de

los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones para garantizar que se disminuya la circulación de vehículos motorizados en el territorio nacional que no cuenten con el SOAT vigente. Para este mismo propósito, se establece una sanción que reprima expresamente la falsificación o adulteración del documento del SOAT, además de lo dispuesto en el Código Penal por fraude y falsificación de documento.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El panorama colombiano en materia de seguridad vial es preocupante, no solo por los altos niveles de accidentalidad que se observan en el país sino porque, de acuerdo con Fasecolda¹, son estos accidentes de tránsito una de las principales causas de muertes violentas en Colombia. Este proyecto de ley propone incentivar un comportamiento idóneo frente a la responsabilidad social que representa la acción de conducir un vehículo, que es jurídicamente considerada como una actividad peligrosa, y la necesidad de cuidado que se debe tener con respecto a los demás actores viales.

Este proyecto de ley está encaminado al incremento del aseguramiento en el país y, de esta manera, al fortalecimiento del sistema de Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito (SOAT), como mecanismo de protección de los actores viales en Colombia.

Dada la falta de cultura del seguro en Colombia como premisa aceptada -especialmente en las zonas alejadas de las grandes ciudades del país²-, es necesario tomar medidas dirigidas a cambiar de forma radical esta situación. Este proyecto pretende servir como herramienta legal que motive un cambio real de conducta en los actores viales, especialmente en lo relativo a la adquisición del SOAT.

Para ello, se propone hacer uso de dos herramientas fundamentales: el incentivo y la sanción, partiendo de la base de la *Teoría del Condicionamiento Operante*³- según la cual la coexistencia de estas dos consecuencias generan una alteración o modificación del comportamiento humano como respuesta proporcional a sus actuaciones en un determinado entorno. Por esta razón, este proyecto parte del supuesto de que debido al aprendizaje asociativo, *“un sujeto tiene más probabilidades de repetir las formas de conductas que conllevan consecuencias positivas y menos probabilidad de repetir las que*

¹ Varela, C. (2018). Seguridad vial, el reto del nuevo gobierno. *Revista Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda*, No. 171.

² *El Tiempo*. (2018). La evasión del SOAT supera el 50%, según la Contraloría. Recuperado del sitio web: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/evasion-en-el-soat-en-colombia-284296>.

³ Reynolds, G. S. (1968). *Compendio de Condicionamiento Operante - A primer of operant conditioning*. Universidad de California.

conlleven problemas”⁴ consolidando con el tiempo el desarrollo de un nuevo comportamiento en función de las consecuencias.

Por lo anterior, este proyecto de ley, entre otros, pretende:

Primero: establecer incentivos positivos representados en descuentos que van desde el 5% hasta el 15% del valor del SOAT -dependiendo de la proximidad de la fecha del vencimiento en la que se realice la renovación-, para motivar a los actores viales a portar, adquirir y renovar oportunamente este seguro.

Segundo: establecer un segundo incentivo, en este caso negativo, por el cual se dispone un recargo del 10% sobre la tarifa del SOAT, antes de contribuciones, en caso de que el propietario renueve el seguro pasados quince (15) después de su vencimiento. Siendo esta una medida que busca disuadir a los propietarios de vehículos de dejar vencido el seguro obligatorio por largos períodos de tiempo.

Tercero: se proponen sanciones expresas para quienes falsifiquen el documento del seguro bien sea por presentar un documento que no haya sido expedido por ninguna compañía aseguradora autorizada para ello o, porque a pesar de haber sido otorgado por una de estas, su contenido haya sido alterado, modificando las condiciones en las que fue inicialmente expedido, ej. Vehículo asegurado, vigencia, etc.

Cabe aclarar que, teniendo en cuenta que los vehículos que son clasificados con antiguos o clásicos no suelen circular regularmente por las calles y que son dedicados más a actividades como desfiles o exhibiciones, por lo que pueden durar varios meses sin salir a la calle y, por tanto, no estarían exponiendo a nadie a un riesgo de accidente, se considera innecesario establecer los recargos previstos en este proyecto de ley para este tipo de vehículos por lo que se permitiría que se renovará el seguro obligatorio de estos vehículos en cualquier tiempo sin consecuencias negativas.

- **Sobre el Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito (SOAT) en Colombia.**

El Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito (SOAT) es una póliza que ampara a conductores, pasajeros y peatones, que resulten afectados en siniestros vehiculares que se produzcan dentro del territorio nacional. Fue creado mediante la Ley 33 de 1986 e inició su operación en 1998. Su marco jurídico fue reforzado por medio de la expedición del Decreto 1032 de 1991 por la cual “*se regula integralmente el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes*

de tránsito”, reglamentación que fue posteriormente incorporada al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero⁵, mediante el Decreto 663 de 1993.

Esta figura de Seguro Obligatorio es una manifestación del principio de responsabilidad objetiva, por lo cual resalta su carácter social, fundamentado en el riesgo que supone por sí mismo el uso del parque automotor, razón por la cual, jurídicamente, conducir es considerada como una actividad peligrosa. De aquí la necesidad de contar con un seguro que garantice la reparación de los daños causados o sufridos como consecuencia directa del ejercicio de esta actividad riesgosa⁶.

Vale la pena considerar que esta garantía puede darse a través de diferentes figuras, como se muestra a continuación:

- a) **Seguro de accidentes personales:** “(...) *tiene como fin reparar en forma automática, los daños corporales sufridos por las víctimas de accidentes, sin importar para ello las cuestiones atinentes a la responsabilidad civil*”;
- b) **Seguro de responsabilidad civil:** “(...) *se fundamenta en un seguro de daños y está llamado a operar cuando el asegurado -conforme a la ley civil- se le considere responsable del daño. En otros términos, en esta clase de seguro, el asegurador se encuentra obligado a indemnizar los perjuicios patrimoniales que cause el asegurado con motivo de la responsabilidad en que incurra*”⁷.

La legislación colombiana ha estipulado que esta póliza debe estar enfocada exclusivamente en la atención a las personas implicadas en un siniestro. En este sentido, el artículo 192 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF)⁸ establece como objetivos del SOAT los siguientes:

- a) “*Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;*
- b) *La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados*

⁵ Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). *Revisión Condiciones Técnicas y Financieras – Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)*.

⁶ Universidad de los Andes. (2006). *Informe Final “Estudio Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil por Accidentes de Tránsito en la República de Colombia elaborado para Fasecolda”*.

⁷ Garcés, C., Guevara, D., López, F., Losada, H., Santos, J., Cabrera, J. y González, T. (2009). *Realidad Sociojurídica del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en Neiva – Colombia. Revista Jurídica Piélagus*.

⁸ Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

⁴ Armas, C., Cruz, J., Deza, E., Pinillos, W. y Azabache, K. (2017). *Técnicas Conductuales en la Conducta Compleja*. Universidad César Vallejo - Trujillo.

o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;

- c) Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y
- d) La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones.”

En consecuencia, el SOAT es una póliza dirigida a cubrir los daños corporales sufridos por las víctimas de accidentes, sin importar las cuestiones atinentes a la responsabilidad civil. En efecto, la cobertura se extiende exclusivamente a los gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, incapacidad permanente, muerte, gastos funerarios, gastos de transporte y movilización de los lesionados. Para cada una de estas coberturas se definen de manera periódica las cuantías que representan los topes máximos presupuestales con los que se cuentan para dar respuesta a los tipos de daños corporales que se pueden generar como consecuencia de un accidente, medido por Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes (SMDLV).

De acuerdo con el concepto emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia⁹, la tarifa del SOAT tiene varios componentes (transferencias y/o contribuciones) establecidos por la ley, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- “(...) una contribución equivalente al cincuenta (50%) en adición al valor de la prima anual conforme lo establece el Decreto 780 de 2016. Adicionalmente, la Resolución 1135 de 2012 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y las normas que lo modifican, sustituyan y/o complementan, establecen que las entidades aseguradoras autorizadas para la comercialización del SOAT deben transferir el 14.2% de las primas emitidas para el pago de las coberturas del SOAT de aquellos accidentes de tránsito en que participen vehículos no identificados o no asegurados. Los recursos anteriormente mencionados, se destinan al financiamiento de la Subcuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito – ECAT, la cual es administrada por la ADRES.
- La Ley 1702 de 2013 establece que el Fondo Nacional de Seguridad Vial (administrado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) se integrará con los recursos correspondientes al 3% de las primas que recauden las compañías aseguradoras que operan el SOAT.

- La Resolución 3499 de 2017 expedida por el Ministerio de Transporte, define que la tarifa aplicable para la expedición, modificación y cancelación del SOAT en el RUNT es \$1.800 pesos moneda corriente. Esta tarifa es actualizada por el Ministerio de Transporte anualmente”.

La siguiente figura (Figura 1) representa de manera gráfica la distribución de los recursos del SOAT para la categoría 120 “Motos entre 100 y 200 c.c.”, la cual tenía una tarifa de \$452.850 pesos para 2018:

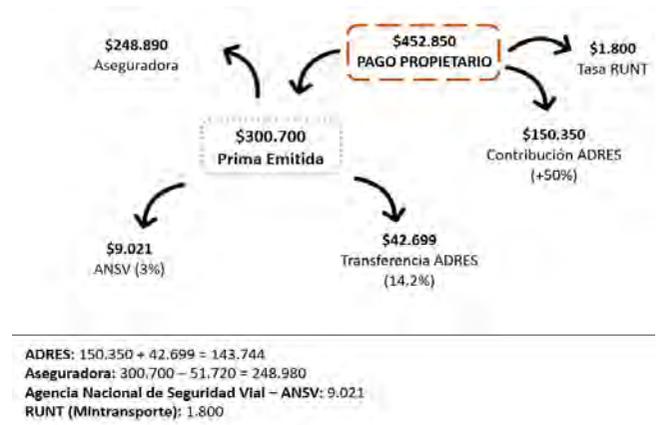


Figura 1 - Distribución de los Recursos del SOAT para la categoría 120 en 2018

Fuente: Cálculos SFC citado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

De la distribución de recursos provenientes de la tarifa del SOAT prevista en la normatividad vigente, resulta que la ADRES a través de la subcuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito (ECAT), administra un porcentaje de recursos muy significativo que, entre otros, está destinado al cubrimiento de los costos de atención en salud y otros gastos de lesionados y fallecidos que son víctimas de vehículos no identificados o fantasmas, así como de enfermedades con origen catastrófico, entre otros.

En consecuencia, de los recursos del SOAT se obtiene un verdadero ahorro para el país por lo que a todas luces es necesario y conveniente promover e incentivar la adquisición y renovación del seguro obligatorio, no solo para que más colombianos estén cubiertos a la hora de un accidente de tránsito, sino para acrecentar la base de recursos destinados, a eventos catastróficos como la tragedia que afectó hace apenas dos años al municipio de Mocoa, para cuya atención se destinaron recursos de la subcuenta ECAT¹⁰.

• **Accidentalidad vial y aseguramiento en Colombia**

De acuerdo con la base de datos del Registro Nacional Automotor (RNA) obrante en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) con corte abril de 2019, el parque automotor registrado en

⁹ Superintendencia Financiera de Colombia. (2018). Respuesta a derecho de petición.

¹⁰ De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 1449 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Colombia es de **14.751.044**¹¹ y se distribuye así: Motocicletas representan un 57%, Vehículos un 42% y Maquinaria, remolques y semirremolques un 1%, como se muestra a continuación:

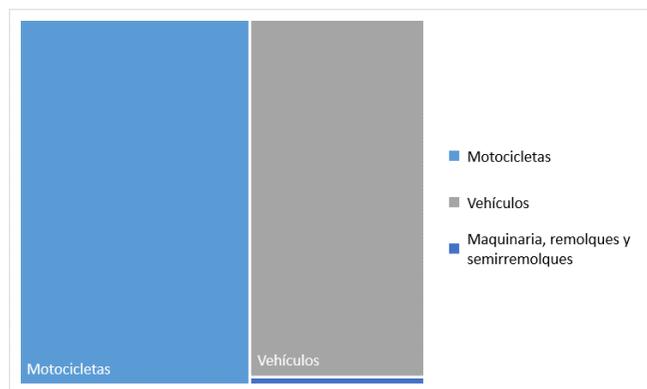


Figura 2 - Distribución del parque automotor para 2019.

Fuente: Elaboración UTL honorable Representante Alejandro Vega con datos del Registro Único Nacional de Tránsito.

De acuerdo con la Asociación Nacional de Movilidad Sostenible (Andemos), la cifra de motocicletas nuevas irá en aumento y, se prevé que continúen siendo el vehículo más usado por los colombianos en los próximos años¹² y constituyen el medio de transporte más adquirido por los segmentos menos favorecidos de la población, como lo expone la ANDI¹³:

“La gran mayoría de las motos en Colombia son utilizadas por los segmentos menos favorecidos. En el año 2015, la mayor parte de los nuevos motociclistas en Colombia (70%) fueron personas con ingresos a dos salarios mínimos, que son los de la base de la pirámide. El 27.8% de los nuevos compradores de ese entonces ganaba menos de un salario mínimo, mientras que en 2012 eran el 9.6%”.

Por añadidura, la motocicleta contribuye no solo al desplazamiento y a la generación de nuevos ingresos para los hogares, sino que es determinante para la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de las familias de escasos recursos¹⁴.

Sin embargo preocupa que, de acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia, *“las motos son el principal actor que jalona el crecimiento del índice de siniestralidad alcanzando*

*el 174.39% al cierre de 2016*¹⁵”, como se evidencia en la siguiente figura:

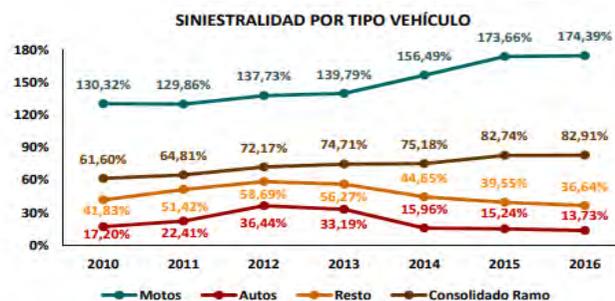


Figura 3 - Crecimiento del Índice de Siniestralidad para 2016.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia -2017¹⁶.

El escenario crítico que se produce frente a esta situación debe llamar la atención de las autoridades de tránsito, debido a que un incremento en la cantidad de automotores circulando implica la necesidad de adoptar nuevas medidas que garanticen la seguridad vial, ya que, como lo manifiesta Carlos Varela vicepresidente Técnico de Fasecolda¹⁷: *“el marco institucional del que goza Colombia no se ha traducido en una efectiva reducción del número de víctimas de accidentes de tránsito, entendidas, como la cantidad de muertos y heridos en ciudades y carreteras por esta causa”.*

Por otra parte, el riesgo por accidentes de tránsito -para todos los actores de las vías: conductores, pasajeros, peatones, entre otros- tiende a incrementarse como resultado proporcional al aumento del número de vehículos automotores de todas las categorías circulando. Esta situación debe ser objeto de la legislación a través de la adopción de medidas que, adicionales a las políticas públicas para reducir los índices de accidentalidad, permitan la estimulación de la adquisición de los seguros que protejan a las víctimas en caso de la ocurrencia de un accidente de tránsito y que, adicionalmente, permita a los conductores y propietarios de vehículos estar respaldados económicamente frente a las consecuencias de los accidentes.

Teniendo en cuenta que el vehículo más usado en el país es la motocicleta y que esta a su vez registra los mayores índices de siniestralidad, es necesario generar incentivos y sanciones dirigidos a la consolidación de una cultura sobre la obligación de adquirir, renovar y portar el seguro por parte de estos actores viales, más aún cuando se reconoce que el nivel socioeconómico al que pertenecen los compradores de este tipo de vehículo se ubica

¹¹ Registro Único Nacional de Tránsito. (2019). Estadísticas del RUNT. Recuperado del sitio web: <https://www.runt.com.co/cifras>

¹² Asociación Nacional de Movilidad Sostenible - Andemos. (2018). Informe Motos Diciembre, 2018. Recuperado del sitio web: <https://www.andemos.org/index.php/cifras-y-estadisticas-version-2/#1549405331598-c451e508-2140>

¹³ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación de Empresas de Colombia (ANDI). (2017). Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país: Estudio del sector.

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). Revisión Condiciones Técnicas y Financieras Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

¹⁶ Superintendencia Financiera de Colombia. (2017). Revisión Condiciones Técnicas y Financieras Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

¹⁷ Varela, C. (2018). Seguridad Vial, el reto del nuevo Gobierno. *Revista de Fasecolda*, No. 171.

mayoritariamente en los estratos 1 y 2, quienes encontrarán en el esquema de descuentos y recargos, así como de sanciones más severas, una motivación para renovar el SOAT antes de su vencimiento y, en consecuencia, para mantener el seguro obligatorio vigente.

Por otro lado, otra de las problemáticas más complejas en materia de accidentalidad ha sido la relativa a los denominados “*carros fantasmas*”, entendiéndose este término como aquellos vehículos no identificados, no asegurados y/o que poseen una póliza alterada, que en el momento de enfrentar un accidente -motivados, entre otras cosas, por su situación relativa al seguro obligatorio o las consecuencias producto de un siniestro- deciden darse a la fuga¹⁸.

Las consecuencias generadas por la participación de los vehículos fantasmas no solo inciden sobre los afectados en el siniestro y los daños materiales que se generan, sino que también representan altos costos para el sistema de salud, que a través de la ADRES cubre los gastos médicos, indemnizaciones por muerte y/o auxilio funerario de las víctimas de vehículos fantasmas. Cabe insistir en que, como se señaló anteriormente, la financiación de estas coberturas proviene de la contribución realizada por medio del SOAT.

Al respecto, la ADRES señala¹⁹:

“(…) *el marco legal vigente establece que en caso de presentarse un accidente de tránsito en el que se vea involucrado un vehículo automotor no asegurado con póliza SOAT, el cubrimiento de los servicios de salud e indemnizaciones por muerte y gastos funerarios e incapacidad permanente de las víctimas o sus beneficiarios, corresponde al Fosyga, y que a partir del 1° de agosto de 2017, es competencia de la ADRES el deber legal de recuperar lo pagado, para lo cual le corresponde adelantar un procedimiento de cobro contra la persona que figura ante el Registro Nacional Automotor como titular del derecho de dominio del vehículo automotor involucrado en el accidente de tránsito*”.

En el período comprendido entre 2010 y 2018, se reportaron mediante el Informe Policial de Accidentes de Tránsito, un total de **1.667.500 siniestros viales**. De estos, **99.703** involucraron vehículos que se dieron a la fuga, es decir, en un **6%** de los siniestros viales intervinieron vehículos fantasmas. De esta cantidad, resultaron **76.174** víctimas, de las cuales **2.332** fueron víctimas fatales y **73.842** lesionados, lo cual quiere decir que aproximadamente en el **76%** de los infortunios viales en los que se encontraba inmerso un vehículo

no identificado o no asegurado tuvo una víctima fatal y/o lesionada.

Sumado a esto, el Informe Policial de Accidentes de Tránsito (IPAT) evidenció que solo el **8.81%** de los vehículos que se dieron a la fuga fueron identificados, encontrándose el **91.19%** aún **sin identificar**, como lo muestran las Figuras 4 y 5; lo cual implica que la ADRES es quien está costeando los gastos derivados de la atención médica, gastos de traslado, gastos funerarios y otros, de las víctimas de quienes -pese a haber estado involucrados en un accidente de tránsito- deciden deliberadamente emprender la fuga.

AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Victimas Fatales	244	310	363	290	143	285	277	239	181	2.332
Lesionados	6.202	5.376	11.914	9.644	3.732	9.738	8.987	8.543	9.706	73.842

Figura 4 - Víctimas Fatales y Lesionados implicados en accidentes con Vehículos Fantasmas.

Fuente: Elaboración UTL Honorable Representante Alejandro Vega con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, Registro Administrativo RNAT – RUNT 2019.



Figura 5 - Víctimas Fatales y Lesionados implicados en accidentes con Vehículos Fantasmas.

Fuente: Elaboración UTL honorable Representante Alejandro Vega con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, Registro Administrativo RNAT – RUNT 2019.

De las gráficas anteriores se puede sugerir lo que parece ser una correlación entre la posibilidad de que un vehículo decida escaparse del lugar de un accidente de tránsito cuando, como resultado del mismo, se presentan víctimas de lesiones y/o fallecidos y, adicionalmente, no se cuenta con el seguro obligatorio vigente.

Por esta razón, es imperativo no solo incentivar la compra del SOAT, sino también imponer sanciones de efecto disuasivo que permitan concientizar a los actores viales sobre el compromiso que requiere el ejercer la acción de conducir y promover una movilidad segura y la necesidad del aseguramiento permanente.

De otra parte, es necesario advertir que, a través de la contribución a la ADRES y el cubrimiento de esta a las víctimas de accidentes de tránsito de vehículos fantasmas, los propietarios de vehículos que sí están cumpliendo con la obligación de adquirir el seguro de

¹⁸ Ministerio de Salud y Protección Social. (2010). Comenzó a funcionar el Fonsat. Recuperado del sitio web: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/FONSAT.aspx>

¹⁹ Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). (2017). Aviso SOAT. Recuperado del sitio web: <https://www.adres.gov.co/Inicio-Noticias-ADRES/Aviso-SOAT>

manera periódica son los que están financiando a los propietarios de vehículos que deciden darse a la fuga y de aquellos que no cumplen con la obligación de adquirir o renovar oportunamente el seguro obligatorio.

Esta subvención que están dando actualmente los propietarios de vehículos la situación de vehículos asegurados a todos los actores viales no es menor y, por el contrario, si se considera el costo del financiamiento de la atención a las víctimas de accidentes de tránsito en los cuales estuvo involucrado un vehículo fantasma se tiene que la contribución representa un aporte muy significativo.

Entre el período de 2010 a 2018, la ADRES ha pagado un total de **\$1.085.014** millones de pesos por concepto de reclamaciones reconocidas con ocasión de accidentes de tránsito donde los vehículos involucrados no estaban asegurados o no fueron identificados, como se evidencia en la Figura 7²⁰. Esta suma, es un claro indicativo de la necesidad de mantener la contribución a favor de la ADRES, pero, a su vez, de que se requieren tomar medidas para que mayores ingresos puedan ser recaudados vía esta contribución de manera que se garantice la suficiencia de los recursos administrados por esta entidad y para que, a través del aseguramiento, sean

las aseguradoras quienes puedan entrar a responder por las consecuencias de los accidentes de tránsito, a través del seguro obligatorio.

*Cifras en Millones de pesos

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
68.017	37.058	77.430	73.093	136.081	113.035	161.422	247.744	171.134	1.085.014

Figura 6 - Pagos anuales realizados por la ADRES por Concepto de reclamaciones.

Fuente: Elaboración UTL honorable Representante Alejandro Vega con base de datos SII_ECAT presentada por la ADRES.

Frente a lo anterior, es preciso señalar que la ADRES en el marco de sus competencias, únicamente reconoce y paga las reclamaciones por accidente de tránsito cuando el vehículo implicado no cuenta con la póliza SOAT vigente o no es posible su identificación. En estos casos, la entidad está obligada a cubrir las coberturas con cargo a los recursos a la **subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)**. A continuación, se muestran los pagos en los que ha incurrido la ADRES, con cargo a esta subcuenta, entre enero de 2010 a 31 de octubre de 2018, en cada una de las coberturas.

*Corte a 31 de octubre de 2018

VIGENCIA	GASTOS MÉDICOS QUIRÚRGICOS	GASTOS FUNERARIOS E INDEMNIZACIÓN DE MUERTE	GASTOS DE TRANSPORTE Y MOVILIZACIÓN DE VÍCTIMAS	INDEMNIZACIÓN POR INCAPACIDAD PERMANENTE	TOTAL
2010	62.656.160.326	5.334.921.000	20.128.000	5.538.000	68.016.747.326
2011	34.047.715.000	2.964.584.500	43.141.000	2.769.000	37.058.209.500
2012	73.230.556.340	4.123.048.550	76.429.500	0	77.430.034.390
2013	68.973.774.688	3.939.472.439	170.482.700	9.595.200	73.093.325.027
2014	128.346.528.465	7.590.073.636	141.109.500	3.330.700	136.081.042.301
2015	110.405.280.111	2.462.566.550	167.601.400	0	113.035.448.061
2016	159.419.058.297	1.195.879.029	807.328.158	0	161.422.265.484
2017	225.780.112.656	19.109.848.754	2.850.027.141	3.866.099	247.743.854.651
2018	160.739.524.443	8.449.612.153	1.753.220.336	6.976.939	170.949.333.871
TOTAL	1.023.598.710.326	55.170.006.612	6.029.467.735	32.075.938	1.084.830.260.611

Figura 7 - Pagos por concepto de coberturas con cargo a la Subcuenta del ECAT.

Fuente: Elaboración UTL honorable Representante Alejandro Vega con base de datos SII_ECAT presentada por la ADRES.

De la relación entre los valores pagados por los siniestros que le correspondieron a la ADRES -durante los siete años acorde al período entre 2010 y 2018- en comparación con el número de víctimas totales durante este mismo período de tiempo, se obtiene que,

en promedio, se habría pagado la suma de **\$3.963.087** por víctima implicada en un accidente de tránsito en el que se vio envuelto un vehículo fantasma, lo que equivaldría a **4.7** salarios mínimos legales vigentes para 2019 (como se constata en la Figura 8).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Total pagado a año por los siniestros en los que se involucró un vehículo Fantasma	\$ 68.017.000.000	\$ 37.058.000.000	\$ 77.430.000.000	\$ 73.093.000.000	\$ 136.081.000.000	\$ 113.035.000.000	\$ 161.422.000.000	\$ 247.744.000.000	\$ 171.134.000.000	\$ 1.085.014.000.000
Cantidad de siniestros en los que se involucró un vehículo Fantasma	20.254	12.779	21.422	23.686	32.404	31.902	44.641	49.333	37.359	273.780
									Costo en promedio por víctima	3.963.087

Figura 8 - Costos totales anuales por los siniestros pagados por la ADRES y número de víctimas totales anuales.

Fuente: Elaboración UTL honorable Representante Alejandro Vega con base de datos SII_ECAT presentada por la ADRES.

²⁰ Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). (2019). Respuesta a solicitud de información.

Adicionalmente, si se hace una comparación entre lo que ha pagado en total la ADRES -entre 2010 y 2018- por cuenta de la atención a víctimas de vehículos fantasmas se tiene que, con estos mismos recursos se hubiera financiado el **92%** de los proyectos estimados en el Plan para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa, que de acuerdo con el Documento CONPES 3904 requieren recursos por **\$1.181.433.000.000**²¹.

Total Pagado por la ADRES para la atención de víctimas de vehículos fantasmas	\$ 1.085.014.000.000
Financiación Estimada para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa 2017-2022	\$ 1.181.433.000.000

Figura 9 - Comparación Costos de la ADRES y Costos de Reconstrucción de Mocoa

Fuente: Elaboración UTL honorable Representante Alejandro Vega con base en datos del Documento CONPES 3904 - Plan para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa 2017-2022.

Si se tiene en cuenta que el objeto de la Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)²² es garantizar la atención integral a las víctimas que han sufrido daño en su integridad física como consecuencia directa de eventos adicionales a los accidentes de tránsito -tales como: eventos terroristas ocasionados por bombas o artefactos explosivos, catástrofes de origen natural, atentados terroristas, combates, ataques a municipios, masacres y otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social de Salud²³-; se tiene que es de suma importancia promover la adquisición y renovación del SOAT de manera que se disminuya la cantidad de recursos destinados a atender a las víctimas producto de un accidente en el que estuvo involucrado un vehículo sin asegurar o no identificado.

En otros términos, incentivar la compra del SOAT permitiría que los conductores implicados en un siniestro puedan asumir con cargo a su propia póliza de seguro las coberturas requeridas por medio de su seguro, lo cual significaría una disminución de la carga presupuestal de la Subcuenta ECAT que actualmente se dirige al pago de dichas coberturas

²¹ Documento CONPES 3904. Plan para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa, 2017-2022, Concepto Favorable a la Nación para contratar un empréstito externo hasta por la suma de USD 30 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar la Implementación del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (Fase I) y Declaración de importancia estratégica del Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (Fase II).

²² Es la Subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

²³ Ministerio de Salud y Protección Social. (2011). Manual Operativo Subcuenta ECAT. Recuperado del sitio web: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/MANUAL%20OPERATIVO%20-ECAT-V08-3%20Versi%C3%B3n%20Final%20con%20sugerencias%20y%20ajustes.pdf>

cuando el vehículo implicado no cuenta con el seguro obligatorio o no es identificado, recursos que podrían eventualmente ser destinados para la atención de eventos catastróficos, por ejemplo, como el acaecido en el Municipio de Mocoa.

Figura 11 - Gráfico de interacción de Costos



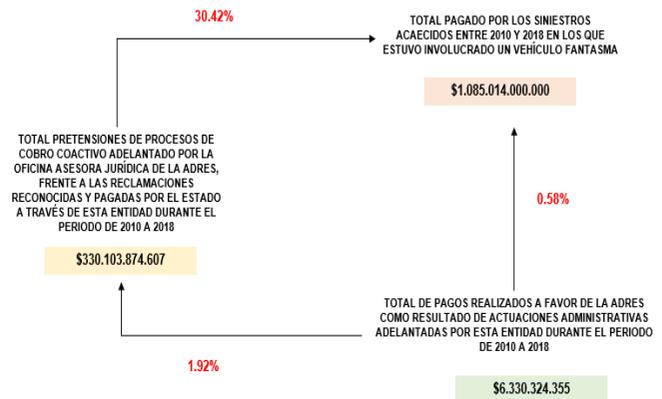
Fuente: Elaboración UTL honorable Representante Alejandro Vega con base de datos del Documento CONPES 3904 - Plan para la Reconstrucción del Municipio de Mocoa 2017-2022 y el Manual Operativo Subcuenta ECAT.

Fortalecimiento de la capacidad institucional de la ADRES

La ADRES, a través de la Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Cobro Coactivo, en el marco de su competencia y en su momento el Fosyga, ha adelantado el proceso de cobro coactivo, frente a las reclamaciones reconocidas y pagadas por el Estado a través de la subcuenta ECAT, cuando el vehículo involucrado en un accidente de tránsito carecía del Seguro Obligatorio de Accidente (SOAT), legal y vigente.

El monto al que ascienden las pretensiones del cobro de dichos procesos -por los accidentes acaecidos entre 2010 y 2018- asciende a la suma de **\$330.103.874.607**; cuantía que representa solamente el **30,42%** del total pagado por la ADRES **-\$1.085.014.000.000-**. Adicionalmente, como resultado de las actuaciones administrativas y operativas adelantadas sobre un número total de **244.871** reclamaciones, se ha logrado que los terceros deudores, propietarios o conductores de los vehículos fantasmas, realizaran pagos a favor de Fosyga hoy ADRES por un valor de **\$6.330.324.355**, lo cual significa la recuperación de solo el **1,917%** de valor de las pretensiones, equivalente a la suma de **\$330.103.874.607** y, apenas, al **0,58%** del total pagado por la entidad **-\$1.085.014.000.000-**.

Figura 12 - Relación Reclamaciones por Cobro Coactivo realizado por la ADRES



Fuente: Elaboración UTL honorable Representante Alejandro Vega con base de datos SII_ECAT presentada por la ADRES.

Indudablemente, la situación evidencia que los vehículos no identificados o no asegurados que se ven implicados en una eventualidad vial constituyen una problemática de extremo cuidado y

atención, agravada por el hecho de la prácticamente inexistente capacidad para identificar a los vehículos causantes de los accidentes. Las consecuencias que se producen por esta situación se traducen en: víctimas fatales y lesionados, y/o altos costos para el sistema de salud, a través de la ADRES, además de una convicción en la práctica de los conductores de que la fuga puede ser un sinónimo de inmunidad no solo desde el punto de vista penal, sino económico, lo que termina por estimular la huida en cuanto se identifica que hay heridos o víctimas fatales y no se cuenta con el SOAT vigente.

Esta situación debe ser atendida por el legislador de manera que se fortalezcan los procesos al interior de la ADRES que permitan una efectiva y pronta identificación de los vehículos que huyen de los accidentes de tránsito a fin de que puedan ser aplicadas las sanciones penales vigentes en el Código Penal y, además, para que se disminuyan sustancialmente los valores que actualmente están siendo asumidos por la ADRES a través de la subcuenta de ECAT, la cual, como se mostró al inicio, es financiada con recursos aportados directamente por quienes sí cumplen con la obligación de adquirir anualmente el SOAT.

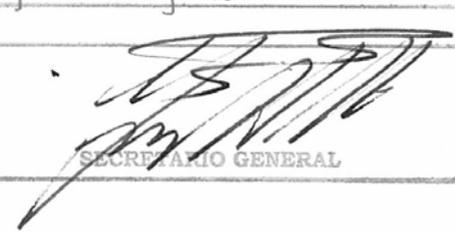
Por esta razón, en el articulado se propone la realización de estudios técnicos a través del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP– que permitan establecer cuál es la real capacidad técnica, tecnológica y organizacional de la ADRES para adelantar los procesos de recuperación de cartera por los pagos que efectúa como consecuencia de los accidentes de tránsito de vehículos no identificados y/o no asegurados.

Adicionalmente, con el mismo propósito, se prevé que, como resultado del estudio que realice el DAFP, se destinen los recursos que permitan el fortalecimiento de la capacidad institucional y tecnológica de la ADRES para recuperar los dineros dirigidos al pago de las coberturas que correspondan a esta entidad por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Protección Social, directos interesados en el mejoramiento de las condiciones de tránsito en las vías colombianas y en la atención de quienes sufran lesiones o la muerte en accidentes viales.

Por último, en el articulado se propone establecer una punición para una infracción que actualmente no recibe sanción administrativa como lo es la presentación de pólizas de SOAT falsificadas o adulteradas en su contenido, en consideración a que una actuación de este tipo no merece únicamente sanción en lo penal, con la demora que ello acarrea, sino que requiere ser castigada inmediatamente a través de la aplicación de sanciones administrativas que castiguen de manera expedita esta reprochable conducta.

Del honorable Congresista,



CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	21 de Agosto del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo <input type="checkbox"/>
No.	196 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	HR Alejandro Vega Pérez
 SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2019 CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio del cual se modifica el artículo 33 la Ley 99 de 1993, se crea la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Alto y Medio San Jorge y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, el nuevo texto es el siguiente:

“Artículo 33. Creación y transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales. La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales.

Las siguientes corporaciones conservarán su denominación, sedes y jurisdicción territorial actual:

- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder)
- Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)
- Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor)
- Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima)
- Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Rionegro y Nare (Cornare)

Créanse las siguientes Corporaciones Autónomas Regionales:

- Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia): su jurisdicción comprenderá los departamentos de Arauca, Vichada, Casanare, Meta; los municipios del departamento de Cundinamarca, a saber: Guayabetal, Quetame, Une, Paratebueno,

- Chipaqué, Cáqueza, Fosca, Gutiérrez, Choachí y Ubaque; y los municipios de Pajarito, Labranzagrande, Paya, Pisba y Cubará del departamento de Boyacá, con la excepción del territorio de jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena. Tendrá su sede principal en la ciudad de Yopal y subsedes en los municipios de Arauca en el departamento de Arauca, Villavicencio en el departamento del Meta y La Primavera en el departamento del Vichada. Las subsedes entrarán a funcionar seis meses después de la sede principal. Los recursos percibidos por Corporinoquia se distribuirán equitativamente entre la sede principal y las subsedes.
- Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre): tendrá su sede principal en la ciudad de Sincelejo; su jurisdicción comprende el territorio del departamento de Sucre, con excepción de los municipios que están dentro de la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y del San Jorge (Corpomojana).
 - Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM): tendrá su sede principal en la ciudad de Neiva; su jurisdicción comprenderá el departamento del Huila.
 - Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia): tendrá su sede principal en la ciudad de Medellín; su jurisdicción comprenderá los municipios del departamento de Antioquia, con exclusión del territorio de los municipios que hacen parte de la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá (Corpourabá) y de la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Rionegro y Nare (Cornare).
 - Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA): con sede principal en la ciudad de Barranquilla; su jurisdicción comprenderá el departamento de Atlántico.
 - Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS): tendrá su sede principal en la ciudad de San Gil; su jurisdicción comprenderá el departamento de Santander, con exclusión de los municipios que hacen parte de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB).
 - Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá): tendrá su sede principal en la ciudad de Tunja; su jurisdicción comprenderá el departamento de Boyacá con excepción de los municipios de Chiquinquirá, Saboyá, San Miguel de Sema, Caldas, Buenavista y Ráquira que hacen parte de la CAR; los municipios de Pajarito, Labranzagrande, Paya, Pisba y Cubará que hacen parte de Corporinoquia; y los municipios que pertenecen a la Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor).
 - Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor): tendrá su sede principal en la ciudad de Garagoa y su jurisdicción comprenderá los municipios de Ventaquemada, Boyacá, Turmequé, Nuevo Colón, Viracachá, Ciénaga, Ramiriquí, Jenesano, Tibaná, Umbita, Chinavita, Pachavita, Garagoa, La Capilla, Tenza, Sutatenza, Guateque, Guayatá, Somondoco, Almeida, Chivor, Macanal, Santa María, San Luis de Gaceno y Campohermoso.
 - Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio): tendrá jurisdicción en los municipios de Gachalá, Medina, Ubalá, Gama, Junín, Gachetá, Fómeque, Mámbita y Guasca en el departamento de Cundinamarca. Su sede estará en el municipio de Gachalá.
 - Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique): tendrá su sede principal en el Distrito de Cartagena de Indias y su jurisdicción comprenderá al Distrito de Cartagena de Indias y los municipios de Turbaco, Turbaná, Arjona, Mahates, San Estanislao de Koztka, Villanueva, Santa Rosa, Santa Catalina, Soplaviento, Calamar, Guamo, Carmen de Bolívar, San Juan, San Jacinto, Zambrano, Córdoba, Maríalabaja en el departamento de Bolívar.
 - Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB): tendrá su sede principal en Magangué y su jurisdicción comprenderá el territorio del departamento de Bolívar con excepción de los municipios incluidos en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique).
- Las siguientes corporaciones modifican su jurisdicción o su denominación actual:
- Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpomag): su jurisdicción comprende el territorio del departamento del Magdalena con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta.
 - Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar): su jurisdicción comprende el territorio del departamento del Cesar con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta.
 - Corporación Autónoma Regional de la Guajira (Corpoguajira): su jurisdicción comprende el territorio del departamento de Guajira con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta.

- Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas): tendrá su sede principal en la ciudad de Manizales; su jurisdicción comprenderá el territorio del departamento de Caldas.
- Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC): tendrá su sede principal en la ciudad de Popayán; su jurisdicción comprenderá el territorio del departamento del Cauca.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC): tendrá su sede principal en la ciudad de Cali; su jurisdicción comprenderá el territorio del departamento del Valle del Cauca.
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR): se denominará Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y tendrá jurisdicción en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y el territorio del departamento de Cundinamarca, con excepción de los municipios incluidos en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio y los municipios del departamento de Cundinamarca que hacen parte de la jurisdicción de Corporinoquia. Su jurisdicción incluye los municipios de Chiquinquirá, Saboyá, San Miguel de Sema, Caldas, Buenavista y Ráquira en el departamento de Boyacá. Tendrá su sede principal en la ciudad de Santafé de Bogotá, y establecerá una subsele en la ciudad de Fusagasugá.
- Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB): tendrá su sede en la ciudad de Bucaramanga y además de su actual jurisdicción la tendrá sobre el municipio de El Playón.
- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y el San Jorge (CVS): se denominará Corporación Autónoma Regional del Valle del Sinú (CVS) su jurisdicción comprende el territorio del departamento de Córdoba, con excepción de los municipios incluidos en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del alto y medio San Jorge (Corposanjorge).

Parágrafo 1°. De las Regiones con Régimen Especial. La administración de los recursos naturales y el medio ambiente en la Región Amazónica, el Chocó, en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la Serranía de La Macarena, en la Región de Urabá, en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y en la Región de La Mojana y del San Jorge, estará a cargo de Corporaciones para el Desarrollo Sostenible de las respectivas regiones, las cuales se organizarán como Corporaciones Autónomas Regionales, con las características especiales que la presente ley para su caso establece.

Parágrafo 2°. De las Corporaciones Autónomas Regionales de la Cuenca del Río Magdalena. Las Corporaciones Autónomas Regionales en cuya jurisdicción se encuentren municipios ribereños del río Magdalena, ejercerán sus funciones en coordinación con la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Política, y serán delegatarias suyas para garantizar el adecuado aprovechamiento y preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables en la cuenca fluvial.

Parágrafo 3°. Del Manejo de Ecosistemas Comunes por varias Corporaciones Autónomas Regionales. En los casos en que dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica comunes, constituirán, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, una Comisión Conjunta encargada de concertar, armonizar y definir políticas para el manejo ambiental correspondiente.

El Gobierno nacional reglamentará los procedimientos de concertación para el adecuado y armónico manejo de áreas de confluencia de jurisdicciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Sistema de Parques Nacionales o Reservas.

Cuando dos o más Corporaciones Autónomas Regionales tengan a su cargo la gestión de ecosistemas comunes, su administración deberá efectuarse mediante convenios, conforme a los lineamientos trazados por el Ministerio del Medio Ambiente.

Parágrafo 4°. Los municipios de Manta, Tibiritá, Machetá, Chocontá y Sesquilé que pertenecen a la CAR, y los municipios de Tunja y Samacá que pertenecerán a Corpoboyaca, tendrán derecho por intermedio de la CAR y de Corpoboyacá, a recibir de Corpochivor y para su inversión los recursos a que se refieren los artículos 43 y 45 de la presente ley, correspondientes al aporte hídrico que dan a la represa del Chivor.”

Artículo 2°. Adiciónese a la Ley 99 de 1993 el siguiente artículo, artículo 41-1:

“Artículo 41-1. Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Alto y Medio San Jorge (*Corposanjorge*) como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente en la zona del río San Jorge, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, del ecosistema de las cuencas hidrográficas del río San Jorge, río San Pedro y río Uré en esta región, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar y desactivar

presiones de explotación inadecuada del territorio y propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos del alto y medio San Jorge.

La jurisdicción de **Corposanjorge** comprenderá el territorio de los municipios de Puerto Libertador, San José de Uré, Montelibano, La Apartada, Buenavista, Ayapel, Planeta Rica y Pueblo Nuevo del departamento de Córdoba. Tendrá su sede en el municipio de Montelíbano.

El Consejo Directivo estará integrado por:

1. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Gobernador de Córdoba o su delegado.
3. Dos alcaldes municipales.
4. El Director del Instituto de Hidrología Meteorología e Investigaciones Ambientales (Ideam) o su delegado.
5. Un representante de las organizaciones campesinas.
6. Un representante de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la conservación y el manejo de los recursos naturales.
- 7: Un representante de los gremios de la producción agropecuaria y pesquera debidamente constituidos en la zona.

Artículo 3º. Transición de Procedimientos.

Los permisos y licencias concedidos continuarán vigentes por el tiempo de su expedición. Las actuaciones administrativas iniciadas continuarán su trámite ante las autoridades que asuman su competencia en el estado en que se encuentren. Las normas y competencias establecidas en la presente ley son de vigencia inmediata y se aplicarán una vez se expidan los correspondientes reglamentos, cuando sean necesarios.

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

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

por medio del cual se modifica el artículo 33 la Ley 99 de 1993, se crea la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Alto y Medio San Jorge y se dictan otras disposiciones.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS

El artículo 150 de la Constitución Política establece:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes (...).”

Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154 lo que sigue:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...).” (Subrayado fuera de texto).

En el desarrollo legal, la Ley 5ª de 1992 estableció en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica:

Pueden presentar proyectos de ley:

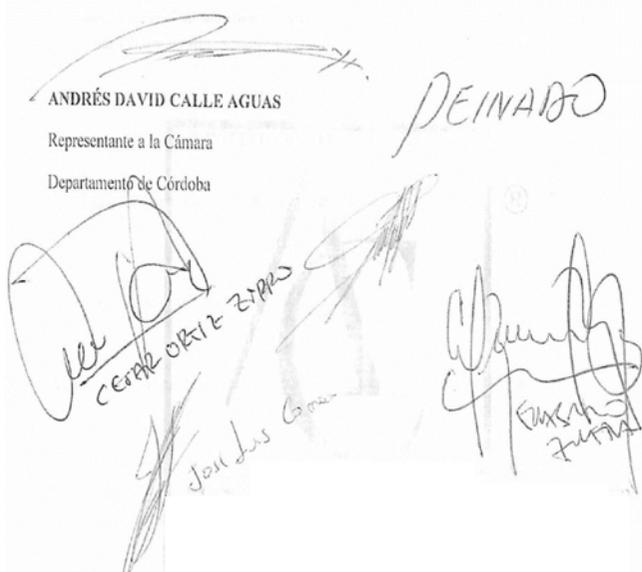
1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*
2. *El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.*
3. *La Corte Constitucional.*
4. *El Consejo Superior de la Judicatura.*
5. *La Corte Suprema de Justicia.*
6. *El Consejo de Estado.*
7. *El Consejo Nacional Electoral.*
8. *El Procurador General de la Nación.*
9. *El Contralor General de la República.*
10. *El Fiscal General de la Nación.*
11. *El Defensor del Pueblo.*

(Subrayado fuera de texto).

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente año 2019, se cumplen 26 años de la expedición de la Ley 99 de 1993 precursora del Sistema Nacional Ambiental, del Ministerio de Medio Ambiente y fundante de varias Corporaciones Autónomas Regionales. Con la expedición de dicha ley, el país dio un salto significativo en la conformación de una institucionalidad ambiental para atender los grandes desafíos para alcanzar el desarrollo sostenible, así como la protección y conservación de nuestros recursos naturales.

Las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA), en particular, el Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y los institutos de Investigación, han alcanzado logros significativos en cuanto a expedición de políticas y de normatividad y regulación, con fundamento en información técnica y científica que asegura su objetividad y seriedad,



así como considerables avances en el ejercicio de la autoridad ambiental, que han permitido que el país mejore sus índices de desempeño.

De igual forma, y honrando el precepto constitucional según el cual se debe asegurar la participación de todas las personas en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, la Ley 99 de 1993, privilegió la participación de distintos actores privados y públicos en distintos espacios e instancias de las entidades y de la gestión del Sistema Nacional Ambiental.

Estos y otros aspectos han hecho que otros países de América Latina hayan seguido la línea de crear un Sistema Nacional Ambiental.

Quince años de desarrollo de la ley, son tiempo suficiente para hacer una evaluación de la misma y proponer los ajustes necesarios que permitan la consolidación del Sistema en pro del mejoramiento del medio ambiente y de la calidad de vida de los colombianos.

Así las cosas, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial realizó una evaluación de la gestión ambiental institucional desde 1993, concluyendo que es necesario hacer unos cambios.

El Ministerio desarrolló un paquete de indicadores para evaluar la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales, de acuerdo con el cumplimiento y avance de sus respectivos Planes de Acción Trienal.

De esta evaluación, se evidencia en algunas Corporaciones ineficiencia y bajo desempeño en la ejecución de la entidad, lo cual en algunos casos es refrendado con los informes de Contraloría y Procuraduría General de la Nación.

Además de lo anterior, la situación respecto de algunas Corporaciones se agudiza por falta de recursos tanto de funcionamiento como de inversión, pues presentan dependencia total del Gobierno Nacional para gastos de funcionamiento de la entidad. Y durante los quince años de existencia no han procurado la consecución de recursos propios para inversiones ambientales en la jurisdicción y en consecuencia existe una dependencia total de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental para la inversión.

La Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS) se ha destacado por su inoperancia, poca inversión, descuidada labor de control y vigilancia en la extensión del territorio San Jorge, puesto que se encuentra en total olvido los cuerpos hídricos, cuencas, humedales, ríos, quebradas, fauna y flora de los territorios del sur de Córdoba, tal como lo evidencian las pocas actividades descritas en la siguiente figura: en los municipios.

Después de Montería esta es la subregión del departamento de Córdoba el territorio que mayormente aporta recursos a la Corporación

ambiental por concepto de Sobre Tasa ambiental -Figura 1-.

Ingreso total recibidos CVS en el periodo comprendido entre los años 2012 a 2017 de los 8 municipios de la subregión del San Jorge por concepto:	TOTAL
Sobretasa ambiental	\$7,102,686,258
Licencias, permisos y evaluaciones ambientales	\$81,655,094
Por utilización de agua	\$86,968,327
Multas e indemnizaciones	\$356,174,900
Aprovechamiento forestal	\$460,577
Tasas retributivas y compensatorias	\$485,352,486
TOTAL:	\$8,113,297,642

Transferencias del sector eléctrico recibidos por CVS en el periodo comprendido entre los años 2012 a 2017	
Urrá	13,020,635,107
Gecelca	976,471,917
TOTAL:	\$13,997,107,024

Ingresos	
Regalías por explotación de Petróleos	\$2,417,042,122
Compensación regalías del Níquel	\$11,732,749,914
TOTAL:	\$14,149,792,036

TOTAL: \$36,260,196,702

Tal como lo evidencia:

CONVENIOS EJECUTADOS PARA BENEFICIO DE LA SUBREGIÓN DEL SAN JORGE ENTRE EL AÑO 2012 AL 2017.

TOTAL: \$7,719,939,500

Superando ampliamente la contribución de la región con una diferencia de \$28,540,257,202 en los 6 años.

Fuente: Oficio número 060 5242 CVS del 28 de agosto de 2018 en respuesta de solicitud con Radicado número 4708 de 13 de agosto 2018

Mientras

Por estas razones los municipios de Puerto Libertador, San José de Uré, Montelíbano, La Apartada, Buenavista, Ayapel, Planeta Rica y Pueblo Nuevo del departamento de Córdoba, necesitan una entidad con sede en esta subregión del San Jorge que atienda las necesidades ambientales del territorio, que pueda ejercer como máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, ejecutando políticas, planes, programas y proyectos ambientales, a través de la construcción de tejido social, para contribuir al desarrollo sostenible y armónico de la región.

La nueva Corporación para el desarrollo Sostenible del alto y medio San Jorge (Corposanjorge) contribuirá en la consolidación de un modelo regional viable, prospero, incluyente, equitativo y sostenible a través de una cultura ambiental responsable.

La CAR – Corposanjorge - al igual que las demás corporaciones tienen por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como el cumplimiento y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento,

conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente incluyendo las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993.

IMPACTO FISCAL

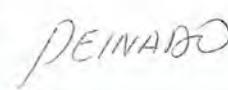
Téngase en cuenta la Sentencia C-625 de 2010 que sobre el impacto fiscal establece: *“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

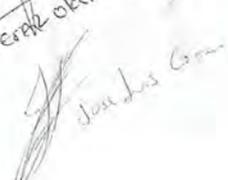
“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Cordialmente,

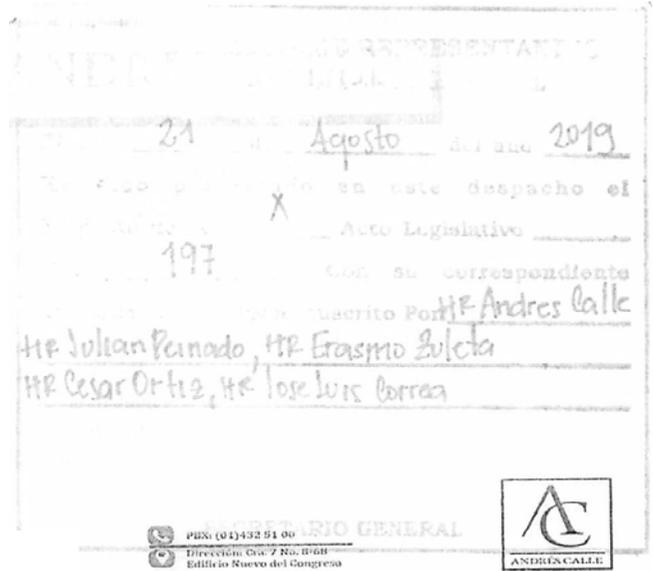

 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba

 PEINADO

 CESAR ORTIZ ZAYAS

 Jose Luis Correa

 ERASMO SULCA



CONTENIDO

Gaceta número 782 - Viernes, 23 de agosto de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara, por el cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 195 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.	10
Proyecto de ley número 196 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones.	15
Proyecto de ley número 197 de 2019 Cámara de Representantes, por medio del cual se modifica el artículo 33 la Ley 99 de 1993, se crea la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Alto y Medio San Jorge y se dictan otras disposiciones.	23