



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1243

Bogotá, D. C., martes, 24 de diciembre de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2019

por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 081 de 2019, por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los miembros de la Comisión tercera el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley de la referencia previas las siguientes consideraciones:

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

1.1. SUSTANCIACIÓN PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2019 SENADO - 093 DE 2018 CÁMARA

El proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 30 de julio del presente año, por los Honorable Representante José

E. Salazar, John Jairo Hoyos, Hernando Guida, César Lorduy, entre otros, publicaciones reglamentarias: Texto proyecto de ley *Gaceta del Congreso* número 694 de 2019.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a los Honorables Representantes Sara Elena Piedrahíta Lyons y John Jairo Roldán Avendaño.

1.2 OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Se lee en la exposición de motivos de esta iniciativa en relación a su objeto lo siguiente:

El presente proyecto de ley tiene como finalidad, reformar el impuesto de servicio de alumbrado público en Colombia, con el objetivo de que los predios rurales que no sean beneficiarios o usuarios del mismo, se les exima del cobro del impuesto asociado con este servicio, teniendo en cuenta que el sistema de alumbrado público no los cobija. Así mismo, se busca expandir la cobertura al sector rural, lo anterior armonizado con el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual contribuye a la visibilidad y seguridad de los campesinos en el espacio público, y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro rural de un municipio o distrito.

En cuanto a su contenido, el proyecto se desarrolla estructuralmente en tres títulos con diez artículos, que reforman disposiciones de la Ley 1819 de 2016, entre ellos los artículos 349, 350, 353, que versan sobre elementos de la OBLIGACIÓN TRIBUTARIA, tarifas y destinación del recaudo. El siguiente es el orden del articulado propuesto:

	<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>Artículo 349. Elementos de la obligación tributaria. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. En los casos de predios que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial.</p> <p>El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales.</p> <p>Los demás componentes del impuesto de Alumbrado Público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.</p> <p>Parágrafo 1°. Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo establecido en el presente artículo, por establecer, con destino al servicio de alumbrado público, una sobretasa que no podrá ser superior al 1 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.</p> <p>Esta sobretasa podrá recaudarse junto con el impuesto predial unificado para lo cual las administraciones tributarias territoriales tendrán todas las facultades de fiscalización, para su control, y cobro.</p> <p>Parágrafo 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta <u>en la determinación del impuesto</u>, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.</p>	<p>Artículo 349. Elementos de la obligación tributaria. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. <u>En los casos de predios de zonas urbanas y rurales que no sean usuarios o beneficiarios del servicio de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial.</u></p> <p>El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales <u>conforme a lo establecido en la presente ley.</u></p> <p>Los demás componentes del impuesto de Alumbrado Público guardarán principio de consecutividad con el hecho generador definido en el presente artículo. Lo anterior bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia.</p> <p>Parágrafo 1°. Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo establecido en el presente artículo, por establecer, con destino al servicio de alumbrado público, una sobretasa que no podrá ser superior al 1 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.</p> <p>Esta sobretasa podrá recaudarse junto con el impuesto predial unificado para lo cual las administraciones tributarias territoriales tendrán todas las facultades de fiscalización, para su control, y cobro.</p> <p>Parágrafo 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, teniendo en cuenta los topes de las tarifas fijados en la presente ley, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.</p>	<p>El artículo 4°, que habla sobre DEFINICIÓN de ELEMENTOS BÁSICOS DEL IMPUESTO, termina reformando también el artículo 349 sobre elementos de la obligación tributaria y ratifica una obviedad que es la del sujeto activo, sin adicionar ninguna novedad.</p> <p>Hecho generador: El hecho generador del impuesto de alumbrado público, es el <u>disfrute efectivo del servicio de alumbrado público.</u></p> <p>En cuanto al sujeto pasivo, los enuncia pero agrega “<u>salvo los titulares de predios rurales que no se benefician de este servicio.</u>”</p> <p>La Base gravable, como el consumo de energía eléctrica antes de su contribución y subsidio durante el mes calendario de consumo. Se le aplica cualquier sistema de medida o macromedición, según sea el caso. Así como también aquellos donde la regulación y la ley permiten establecer el consumo de energía mediante la medición.</p> <p>El artículo propuesto traería como consecuencia, el desconocimiento de la autonomía fiscal territorial que se ejerce a través de los concejos municipales y distritales, Igual que el artículo 5°, que termina por imponer unas tarifas.</p>
	<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p>	

		OBSERVACIONES
<p>Artículo 350. Destinación. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina <u>exclusivamente</u> a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.</p> <p>Parágrafo. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la <u>actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.</u></p>	<p>Artículo 350. Destinación. El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado.</p> <p>Parágrafo 1º. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, deberán ampliar la prestación del servicio de alumbrado público a aquellos predios rurales <u>que consideren importantes para el desarrollo económico de la región</u> (igualdad) o para mitigar el flagelo de la inseguridad de la comunidad.</p> <p>Parágrafo 2º. Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos.</p>	
	<p>Artículo 5º. Adiciónese un parágrafo al artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p>	
<p>Artículo 351. Límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público. En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, <u>de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.</u></p>	<p>Artículo 351. Límite del impuesto sobre el servicio de alumbrado público. En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.</p> <p>Parágrafo. Para el caso de los usuarios que no son beneficiarios del servicio de alumbrado público, les será facturado por consumo promedio, sin exceder del 10% sobre el total facturado por consumo de energía eléctrica.</p>	<p>Se adiciona un parágrafo que fija la tarifa a <u>los no beneficiarios del alumbrado público, entrando en abierta contradicción con el objeto mismo del proyecto, al establecer que los predios rurales que no son beneficiarios o usuarios del mismo, se les exima del cobro del impuesto y con el artículo 4º en cuanto al sujeto pasivo, los enuncia, pero agrega “salvo los titulares de predios rurales que no se benefician de este servicio”.</u></p>

II. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

2.1 EN CUANTO A LA NATURALEZA DEL IMPUESTO AL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

Sea lo primero, recordar que la naturaleza del tributo derivado del servicio de alumbrado público,

está enmarcada dentro de las características legales que lo identifican como **impuesto**, así se ha venido reiterando tanto por la jurisdicción contenciosa como por la constitucional, al resolver demandas sobre los acuerdos municipales que adoptan dicho tributo. El Consejo de Estado ha señalado en cuanto a la naturaleza del tributo las siguientes razones:

i) “Del servicio que lo genera gozan todos los habitantes de una jurisdicción territorial, quieran o no acceder al mismo;

ii) Se genera por la mera prestación del servicio;

iii) Se cobra indiscriminadamente a todos sus beneficiarios, y

iv) **El contribuyente puede o no beneficiarse con el servicio de acuerdo con las condiciones en que se preste, sin que pueda derivarse una relación directa entre el tributo cobrado y el beneficio al que se accede habitual o esporádicamente**¹. (Subrayado es de la suscrita)”.

EL ALUMBRADO PÚBLICO ES UN SERVICIO QUE SE BRINDA EN INTERÉS GENERAL, NO PARTICULAR NI PRIVADO

El proyecto de ley indica que “el objetivo es que los predios rurales que no sean beneficiarios o usuarios del servicio, se les exonere del cobro de este impuesto, ya que no son favorecidos con la cobertura del sistema de alumbrado público; lo claramente configura que un servicio que se debe prestar basado en el interés general y colectivo, termine siendo una prestación de carácter privado, pues fija beneficios individuales y determina que los particulares propietarios de predios rurales asuman la correspondiente carga, como sujetos activos, concurriendo a sufragar el gravamen al ser los interesados y directos beneficiados del sistema, ratificando con este argumento que se excluya del pago a quienes no acceden al sistema de alumbrado público.

Seguidamente señala la iniciativa que el tributo no se causará frente a los titulares de predios rurales que no se benefician de este servicio.”, con lo cual se da a entender que, solo si el servicio alcanza a prestarse en las zonas de uso público sobre las cuales se sitúan los inmuebles cuyos propietarios son los sujetos pasivos de la contribución, en cualquiera de las dos modalidades, que plantea el proyecto, se causará el impuesto. Precisamente, en cuanto al hecho generador del servicio se indica: “El hecho generador del impuesto de alumbrado público, es el disfrute efectivo del servicio de alumbrado público. De manera que no se podrá realizar el cobro si no se ha llevado a cabo la prestación del servicio

Frente a esta disposición se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-130 de 2018

“(…) ya que en este caso no se puede tener en cuenta como sujetos pasivos del tributo a supuestos beneficiarios individuales, ya que se trata de una solventar una necesidad general que no pretenden incrementar utilidades individuales ni beneficiar sujetos particulares, sino que, como se dijo en aquella ocasión, tiene como objetivo proteger intereses generales como por ejemplo incrementar

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Magistrada ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Sentencia de diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2012). Radicado número 25000-23-24-000-2002-00978-01. Nro. interno 18379.

las condiciones de seguridad de la población y proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes (...).”.

Dado este carácter particular e individual que pretende imprimírsele al servicio por esta iniciativa, se estaría cambiando la naturaleza de impuesto por la de contribución, en cuanto esta, por su característica finalmente supedita a la retribución del servicio, hace que de cierta manera, se “delimite”. En tanto “el suministro y disfrute continuo y efectivo o potencial del servicio deben ser garantizados, aunque el usuario no lo reciba permanentemente en su domicilio”. Esto solo se asegura adecuadamente a través del impuesto².

Basada en el anterior argumento, puedo concluir que la iniciativa generaría, impactos negativos en la prestación continua y permanente del servicio, ya que su financiación estaría en riesgo, desconociendo de esta manera la cláusula de Estado social y el principio de la prevalencia del interés general.

Argumentamos que el gravamen aplicado al servicio de alumbrado público “es un **impuesto** porque el contribuyente está obligado a pagar el tributo sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado y no existe una retribución particular o individual por parte del mismo; de por medio existe así, un beneficio que es de interés general y público, el cual consiste en garantizar la iluminación colectiva y su mantenimiento, modernización, reposición y ampliación; es así, un beneficio común y para garantía de los derechos de toda la comunidad”³. (Subrayado y negrilla es de la suscrita).

AUTONOMÍA TERRITORIAL

¿Se vulneran los **principios de autonomía de las entidades territoriales y de legalidad del tributo**, contenidos en el numeral 3 del artículo 287 y en los artículos 338 y 362 de la Constitución, al definir en el **artículo 4° los elementos básicos del impuesto, así como fijar los topes de las tarifas que deberá ser tenidos en cuenta al momento que sean** reglamentado los criterios técnicos a tener en cuenta en la determinación del impuesto por parte del Gobierno nacional, sin dejar margen de maniobra a los entes territoriales?

En la iniciativa objeto de estudio no se verifica si quebranta los principios de autonomía territorial en materia tributaria y el principio de legalidad del tributo, dado que se trata de recursos endógenos, frente a cuya disposición debe haberse comprobado si concorre una justificación constitucional y si

² De otra parte se hizo referencia al tema en la Sentencia **C-272 de 2016**, en donde se realizó nuevamente el control de constitucionalidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En este caso la Corte decidió declarar la inexecutable de la norma porque estimó que no puede ser creada una contribución especial que vaya en detrimento del principio de progresividad del tributo porque esto vulneraría el Estado social de derecho.

³ Para la definición de impuesto ver la Sentencia C-545 de 1994.

esta cumple con estándares de proporcionalidad, razonabilidad, utilidad y necesidad.

Con relación a estas exigencias, la Corte ha manifestado con claridad lo siguiente:

“(…) en primer lugar, que el impuesto de alumbrado público es de carácter endógeno, ya que son recursos propios que obtienen los municipios y distritos por el cobro del servicio público. Este carácter lo ha dispuesto directamente el legislador cuando establece que el hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público **y que los sujetos pasivos, la base gravable, las tarifas serán determinadas por los concejos municipales y distritales** (…)⁴. (El subrayado y negrillas es de la suscrita)”.

En cuanto a la naturaleza de recursos endógenos para reafirmar la autonomía territorial, la Corte también dejó claro lo siguiente:

“Así mismo se ha diferenciado el origen de los recursos para determinar el grado de autonomía y la potestad de injerencia o intervención de parte del Estado. En este sentido se ha indicado que si los recursos provienen de fuentes externas a la financiación de los propias entidades territoriales es fuente **exógena**, y la intervención puede ser más amplia, en cambio si las fuentes provienen de los recursos **endógenos** o propios de las entidades territoriales, la intervención es más limitada o restringida por parte del legislador⁵”.

Precisamente por cuidarse de no violentar la autonomía territorial, el Congreso en su momento, al expedir la Ley 1819 de 2016, dispuso con claridad dentro de las normas de los artículos 349, 350, 351, entre otros, la siguiente redacción:

“Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar **el impuesto de alumbrado público**…”.

Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación **del impuesto** a la actividad de iluminación ornamental y navideña de los espacios públicos”.

En la determinación del valor **del impuesto** a recaudar los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio…”.

Frente a lo anterior, es oportuno resaltar que muy a pesar de que en el artículo **3° del proyecto** que modifica el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016, incide de forma directa en la autonomía territorial, al establecer que:

Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público para aquellos predios urbanos y rurales que sean usuarios o beneficiarios de este servicio, los demás predios rurales que no sean beneficiarios o usuarios quedarán exentos de este impuesto.

El hecho generador del impuesto de alumbrado público es el beneficio por recibir la prestación del servicio. **Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales y distritales conforme a la presente ley.**

El artículo 4° **del proyecto entra a** definir los elementos básicos del impuesto, visualizándose una abierta contradicción con lo que establece en el objeto mismo de la iniciativa y la remisión a las competencias de los concejos municipales y distritales. De igual manera el parágrafo 2° del artículo 3° condiciona la autonomía y las competencias de los entes territoriales al dejar establecido que incluso el Gobierno nacional al reglamentar los criterios técnicos para la determinación del impuesto, deberán tener en cuenta los supuestos con los que fija el tope de las tarifas que están enunciadas en el artículo 5° del proyecto.

“**Parágrafo 2°.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, **teniendo en cuenta los topes de las tarifas fijados en la presente ley**, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales”.

Haciendo un paralelo con esta misma disposición en la Ley 1819 de 2016, esta no condiciona los topes fijados en las tarifas.

Parágrafo 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos que deben ser tenidos en cuenta en la determinación del impuesto, con el fin de evitar abusos en su cobro, sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales.

En esta iniciativa están fijadas prácticamente dichas tarifas, lo que a pesar de que se reconozca a reglón seguido que “sin perjuicio de la autonomía y las competencias de los entes territoriales”, se está vulnerando dicho principio. En la Sentencia **C-1055 de 2004, la Corte enfatizó:**

“(…) que de acuerdo a las consideraciones establecidas en este precedente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 338, “(…) cuando se trate de tributos territoriales, la atribución del legislador es limitada, porque le corresponde a las asambleas y los concejos municipales crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo la ley, a lo sumo, establecer algunos de sus elementos tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo”, es decir que le corresponde a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, para preservar la autonomía fiscal que garantiza la Constitución. (…)”.

En este orden, ratificamos el impuesto tal y como fue concebido en la Ley 1819 de 2016, por tanto el tributo del alumbrado público, persigue esencialmente el interés general antes que el particular y como todos los servicios públicos, es

⁴ Sentencia C-130 de 2018.

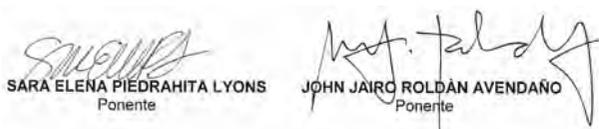
⁵ Sentencia C-414 de 2012.

inherente a la finalidad social del Estado; es decir, no establece matices excluyentes como se trata de legitimar por esta iniciativa, lo que podría generar que no se preste de manera eficiente, continua y permanente a todos los habitantes del territorio nacional, de manera que este proyecto, desde el análisis realizado, se halla en clara contradicción con la cláusula de Estado social y, de manera, expresa, con el inciso primero del artículo 365 C. P.

IV. PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rindo ponencia negativa y se propone **archivar** el “Proyecto de ley número 081 de 2019, *por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones*.”

De los honorables Representantes,



SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Ponente

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 081 de 2019 Cámara, *por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones*, presenta los Honorables Representantes Sara Elena Piedrahita Lyons, John Jairo Roldán Avendaño, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican algunos aspectos del Estatuto General de Contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de esta iniciativa es modificar algunos aspectos del Estatuto General de Contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto radicado consta de cuatro (4) capítulos, en los que se modifican la Ley 1150 de 2007, la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011 y se incluyen disposiciones para fortalecer los siguientes aspectos de la contratación pública:

- La estructura de costos, control y seguimiento de recursos;
- La adjudicación en audiencia pública y mediante resolución motivada en todos los procesos contractuales;
- Prohibición expresa del fraccionamiento de contratos estatales;
- Inhabilidades para participar en todos los procesos de selección y celebrar contratos;
- Seguimiento y control del Plan Anual de Adquisiciones.

De acuerdo con lo expuesto por los autores del proyecto, la administración del Estado en todos sus niveles tiene en sus manos la responsabilidad de usar los recursos públicos de forma eficaz, imparcial, en el marco de la igualdad, la moralidad, la celeridad, economía y la publicidad, entre otros principios, necesarios para conseguir los fines de la Constitución Política de Colombia. Estos principios han sido tratados por la jurisprudencia y la doctrina, estableciendo amplios análisis de su concepto con el fin de aumentar la comprensión por quienes tienen bajo su responsabilidad esta función. En este sentido se exponen los conceptos jurisprudenciales y doctrinales de cada uno de los principios mencionados, así:

- **Eficacia** como la efectividad de obtener resultados observando estándares de calidad (Dávila Vinuesa, 2016).

- **Imparcialidad** el Consejo de Estado, lo define como el veto que tiene la administración pública para restringir, sin causa justa, la participación de los ciudadanos en los procesos relacionados con la contratación estatal, eliminando así las mismas oportunidades para los interesados (Consejo de Estado, 2007).

- **Igualdad** es la garantía del trato idéntico de derechos y oportunidades, dando trato diferencial a quienes por su contexto económico, social y físico no se encuentran en las mismas condiciones; (Dávila Vinuesa, 2016).

- **Moralidad** desde el derecho administrativo es lo que la sociedad establece como no cuestionable -correcto y bueno- para quienes tienen en sus manos la administración pública, y que dicha calificación está amparada por la ley y la Constitución (Consejo de Estado, 2002).

- **Celeridad** es la debida administración del tiempo para obtener un resultado o para llevar a cabo una acción; (Dávila Vinueza, 2016).

- **Economía** hace referencia a la menor “dispersión de recursos de tiempo y dinero”; (Dávila Vinueza, 2016).

- **Publicidad** es entendida como la comunicación y disposición de información de quienes y las razones por la cual se toman decisiones (Dávila Vinueza, 2016).

Como herramienta para poder obtener las acciones que requieren materializar los fines del Estado, se cuenta con el régimen de contratación estatal, el cual además de los principios ya señalados debe observar otros, no exclusivos, como: la transparencia, responsabilidad¹, debido proceso y eficiencia (Dávila Vinueza, 2016).

La legislación colombiana cuenta con una variedad de normas que buscan que la contratación estatal aplique de forma más efectiva estos principios. Sin embargo, estos esfuerzos deben fortalecerse con el fin de contrarrestar algunos actos de corrupción y de inmoralidad administrativa que han identificado los organismos de control internos y ha recomendado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), contrarrestar en la administración pública de nuestro país.

En la presentación de su informe al Congreso de la República, el entonces Contralor General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, señaló (Contraloría General de la Nación, 2018):

“Por otra parte, la falta de transparencia en la contratación se mantiene. La contratación directa

¹ Ley 80 de 1993, artículo 23. “De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

representa el 31,3% y los procesos de contratación por concurso (licitaciones, concurso de méritos) el 67,7% del total; sin embargo, estos últimos se realizan con un único oferente en casi el 70% del valor de la contratación”.

- **Consideraciones del ponente**

Transcurridos más de 10 años desde la expedición de la última gran reforma al Estatuto de Contratación Pública, se requiere actualizar algunas de las normas vigentes, a fin de que correspondan con la realidad de la contratación estatal a efectos de dotar a servidores públicos y funcionarios de los entes de control de herramientas que les permitan garantizar una eficiente y correcta inversión de los recursos públicos, así como incrementar los niveles de transparencia en los procesos de selección públicos a fin de mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía.

En consecuencia, las modificaciones a las normas contractuales propuestas por el autor del proyecto resultan pertinentes y necesarias a fin de lograr dichos cometidos. No obstante, en algunos de los artículos propuestos se propondrán algunos ajustes con el único objetivo de que las mismas resulten eficaces para cumplir los objetivos para los cuales se propusieron.

A continuación se presenta de manera resumida la exposición de la intencionalidad de cada una de las normas propuestas por el autor, aclarando los ajustes propuestos por el ponente de primer debate cuando haya lugar a ello.

- **Artículo 2°. Establecimiento de estructura de costos, control y seguimiento**

Durante el proceso de adhesión del Estado colombiano a la OCDE, se estableció que las normas relacionadas con la contratación pública son un instrumento para lograr los objetivos de la política “de una manera más transparente y efectiva” (OCDE, 2014) En este sentido se señaló como un desafío clave “Estandarizar el rango, calidad y precio de productos y servicios comúnmente contratados” (ver Tabla 1).

Matriz de desafíos y acciones propuestas			
Desafío clave	Acciones a corto plazo	Acciones a largo plazo	Vínculo con la agenda de reforma de la gobernanza
Mejorar la plataforma electrónica.	Poner en marcha las características de licitación electrónica de la nueva plataforma electrónica de contratación. Capacitar a funcionarios públicos y proveedores en las características y el potencial de la plataforma electrónica de contratación.	Introducir características de administración de contratos (procedimientos de pago electrónico y de cierre) en la plataforma electrónica de contratación.	Aumentar la adopción de los objetos del Gobierno en Línea.

Matriz de desafíos y acciones propuestas			
Desafío clave	Acciones a corto plazo	Acciones a largo plazo	Vínculo con la agenda de reforma de la gobernanza
Mejorar las características de inteligencia de los negocios de la plataforma electrónica.	Recolectar datos de participación en la contratación y de adjudicación, y hacer análisis de estadísticas con base en los mismos.	Desarrollar políticas nacionales para mejorar los procedimientos de contratación o buscar objetivos secundarios (verdes/otros) con base en la evidencia recolectada.	Definición de políticas con base en evidencias.
Estandarizar el rango, calidad y precio de productos y servicios comúnmente contratados.	Desarrollar especificaciones para acuerdos marco con base en análisis adecuados de necesidades e investigación de mercados.	Garantizar el diálogo regular con proveedores potenciales para hacerle seguimiento al desarrollo de los mercados en una base de datos.	Calidad del servicio público; obtener eficiencia.

Fuente: *Estudio sobre Gobernanza Pública Colombia. Implementación del buen Gobierno*” (OCDE, 2014).

• **Artículo 3°. De la adjudicación en audiencia pública y mediante resolución motivada**

Si bien el autor del proyecto señaló como argumento para introducir la adjudicación mediante audiencia pública y resolución motivada, no solo en los procesos de licitación y concurso de méritos, sino también en la selección abreviada, el debido proceso, en concreto el derecho de contradicción, y la necesidad de aumentar los niveles de transparencia; se considera inconveniente extender la exigencia de realizar una audiencia pública para el caso de los procesos de selección abreviada.

Lo anterior, toda vez que la naturaleza de los bienes y servicios que pueden ser contratados mediante la modalidad de selección abreviada son de naturaleza reservada o que requiere algún tipo de confidencialidad, v. gr. bienes destinados a defensa y seguridad o para proteger personas amenazadas, que por obvias razones no deben ser expuestos en una audiencia pública; o aquellos de condiciones uniformes o aquellos que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas para los cuales el estatuto de contratación prevé mecanismos como la subasta inversa, que hacen más eficiente la contratación y que podrían verse afectados en su operatividad de imponerse la obligación de la realización de una audiencia pública para la adjudicación.

En consecuencia, en esta ponencia se mantiene la idea del proyecto original de extender la realización de la audiencia pública a los procesos en los que actualmente no se encuentra exigida por vía legal como son los concursos de méritos a fin de que se garantice en estos el derecho de contradicción, tal como se hace actualmente en las licitaciones públicas.

Con la redacción propuesta se cumple entonces el objetivo del proyecto de imponer instancias procesales para lograr una mayor transparencia corresponden a los procesos de selección en los que, como bien señala el autor, en la realidad empírica resulta práctico y no contraproducente añadirles dichas cargas, puesto que en la normatividad se encuentran procesos de selección cuyo espíritu es incompatible con la adición de mayores formalidades, y se mantiene la exención inicialmente prevista para

la contratación directa por tratarse de un mecanismo excepcional que solo puede tener lugar cuando se cumplen los requisitos taxativos previstos en la ley.

• **Artículo 4°. Prohibición expresa del fraccionamiento de contratos**

Teniendo en cuenta que esta prohibición actualmente no se encuentra de forma expresa en la ley vigente es necesaria su inclusión en el ordenamiento jurídico, tal como se hace mediante el artículo 4° de este proyecto de ley a fin de facilitar la actividad judicial.

A fin de evitar una redacción de una causal de responsabilidad objetiva que pueda derivar en una actividad de control injusta contra los servidores públicos se propone un ajuste en la redacción de la definición de la figura de fraccionamiento de contratos y se aclara que el mismo deberá tener por objetivo la elusión de cualquiera de las modalidades de selección previstas en la ley que serían aplicables en caso de que no se hubiera presentado el fraccionamiento.

• **Artículo 5°. Inhabilidades para participar en procesos de selección y celebrar contratos**

Este artículo pretende modificar el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 en el sentido de hacer extensiva las inhabilidades allí previstas para las actuaciones que se adelanten en cualquiera de las modalidades de selección que establece el Estatuto General de Contratación Pública.

La norma vigente únicamente contempla la limitación únicamente para participar en la modalidad de licitación pública, por lo que se considera necesario que esta prohibición aplique en las actuaciones que se adelanten en todas las modalidades de selección con el fin de salvaguardar la moralidad pública y el interés general.

En el texto propuesto para primer debate se aclara que las inhabilidades aplicarán para participar en los procesos de selección que sean convocados por entidades estatales, además de la inhabilidad para suscribir los contratos estatales.

• **Artículo 6°. Plan Anual de Adquisiciones**

La modificación de este artículo tiene por objeto fortalecer los principios de planeación, publicidad, transparencia y eficiencia de la inversión atendiendo

a que facilita: i) el seguimiento de la gestión contractual y de la ejecución presupuestal, así como el monitoreo del nivel de cumplimiento de las metas del plan de acción; ii) la implementación de estrategias de abastecimiento estratégico; iii) la prevención del daño antijurídico desde la aprobación del PAA; iv) la comunicación de información útil y temprana a los proveedores potenciales de las entidades estatales para que estos participen de las adquisiciones; v) el control social en las compras públicas por parte de la ciudadanía.

Las modificaciones propuestas permitirán, en primer lugar, convertir al PAA en un verdadero instrumento de planeación, por lo cual su actualización ya no solo deberá hacerse bajo los parámetros establecidos en el Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, sino que deberá hacerse cuando existan modificaciones a la información reportada en el PAA, de manera que se cumpla con la obligación de dar publicidad a las actuaciones de la administración y se permita a la ciudadanía y a los proveedores la consulta de la información contenida de forma oportuna y veraz sobre los bienes, obras o servicios que requiere la entidad estatal.

En segundo lugar, la información del PAA debe cumplir con estándares de calidad, confiabilidad y oportunidad con el fin de generar valor agregado a la administración, la ciudadanía y a los proveedores. Por lo anterior, se propone que las entidades públicas creen un procedimiento de aprobación y actualización del PAA en el que se verifique la coherencia de la información reportada, previendo el daño antijurídico desde la fase de planeación. Esto permitirá que las entidades se vean obligadas

a ejercer una planeación estricta de la ejecución presupuestal asignada. Adicionalmente, se hace una corrección en el inciso primero de la norma, la cual tiene como objeto la publicación del PAA para el año en vigencia, y no para el siguiente como se comprende de la redacción actual, la cual a todas luces no es coherente con los principios de estas.

En relación con la publicación de los informes de gestión, las entidades estatales deberán implementar en el procedimiento el monitoreo, reportando el impacto de las modificaciones, desviaciones y atrasos en la ejecución de las adquisiciones y de la ejecución presupuestal, con lo cual se podrá identificar las deficiencias, oportunidades de mejora en la gestión contractual de las entidades y se brindará información para la toma de decisiones sobre la asignación del presupuesto de la siguiente vigencia.

El autor del proyecto previó la posibilidad de remitir el PAA a las cámaras de comercio a fin de ampliar la participación de oferentes; no obstante, teniendo en cuenta que el PAA ya se encuentra debidamente publicado en el SECOP y que las actualizaciones que se hagan podrán ser varias a lo largo del año, a medida que se vaya requiriendo por la entidad de acuerdo con lo establecido en el articulado, se considera innecesario que las cámaras de comercio se encarguen de dar publicidad a este instrumento.

III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los artículos 1º y 2º se acogen tal como vienen en el texto radicado por el autor y se proponen en el texto puesto a consideración para primer debate sin modificaciones.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><i>“Por medio de la cual se modifica algunos aspectos del Estatuto General de Contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción”.</i></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p><i>“Por medio de la cual se modifican algunos aspectos del Estatuto General de Contratación y la ejecución presupuestal, y se introducen herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción”.</i></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>Corrección gramatical</p>
<p>Artículo 3º. Modifíquese el inciso primero del artículo 9º de la Ley 1150 de 2007 el cual quedará de la siguiente forma:</p> <p>Artículo 9º. De la adjudicación. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en todos los procesos de contratación celebrados por cualquier entidad estatal o de derecho público con independencia de su régimen jurídico, exceptuando los eventos de contratación directa, la adjudicación se hará de forma obligatoria, en audiencia pública y mediante resolución motivada que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.</p>	<p>Artículo 3º. Modifíquese el inciso primero del artículo 9º de la Ley 1150 de 2007 el cual quedará de la siguiente forma:</p> <p>Artículo 9º. De la adjudicación. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en todos los procesos de contratación celebrados por cualquier entidad estatal o de derecho público con independencia de su régimen jurídico, <u>en los procesos de licitación pública y concursos de méritos</u>, exceptuando los eventos de contratación directa, la adjudicación se hará de forma obligatoria, en audiencia pública y mediante resolución motivada que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.</p>	<p>Se elimina el apartado por el cual se pretende hacer extensiva la norma a las entidades que no les aplica el régimen de contratación público.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
		Se aclara que la adjudicación deberá hacerse en audiencia en los procesos de licitación pública y concursos de méritos, por cuanto por las características de los bienes y servicios que pueden adquirirse de los procesos de selección abreviada no se considera viable la realización de una audiencia pública, como tampoco resulta razonable para el caso de las adjudicaciones que se realicen por procesos de contratación de mínima cuantía.
<p>Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>8°. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso podrán vulnerarse los principios de transparencia y selección objetiva a través del fraccionamiento de contratos estatales. Esta figura se constituye cuando se suscribe dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de una misma vigencia fiscal, por tal razón se entenderán inexistentes todos los contratos que se hayan celebrado o adjudicado bajo esta modalidad, y serán aplicables todas las sanciones jurídicas pertinentes para las personas naturales o jurídicas que se probaren concurrentes en la misma.</p>	<p>Artículo 4°. Adiciónese un Parágrafo al numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>8°. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.</p> <p>Parágrafo. En ningún caso podrán vulnerarse los principios de transparencia y selección objetiva a través del fraccionamiento de contratos estatales. Esta figura se constituye cuando se suscribe dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de una misma vigencia fiscal <u>con el objetivo de eludir la aplicación de las modalidades de selección previstas en la ley que aplicarían de no presentarse el fraccionamiento</u>; por tal razón se entenderán inexistentes todos los contratos que se hayan celebrado o adjudicado bajo esta modalidad, y serán aplicables todas las sanciones jurídicas pertinentes para las personas naturales o jurídicas que se probaren concurrentes en la misma.</p>	<p>A fin de no establecer una figura de tipo objetivo, se aclara que el fraccionamiento de contratos deberá tener como propósito la elusión de cualquiera de las modalidades de selección previstas en la ley.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p>Del Régimen de las Inhabilidades</p> <p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 así:</p> <p>Artículo 8°. <i>De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.</i></p> <p>1. Son inhábiles para participar en procesos de selección y celebrar contratos con las entidades estatales:</p> <p>a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes;</p> <p>b) Quienes participaron en las licitaciones o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados;</p> <p>c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad;</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p>Del Régimen de las Inhabilidades</p> <p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 así:</p> <p>Artículo 8°. <i>De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.</i></p> <p>1. Son inhábiles para participar en procesos de selección <u>convocados por entidades estatales y para</u> celebrar contratos con <u>estas</u>:</p> <p>a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes;</p> <p>b) Quienes participaron en las licitaciones o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados;</p> <p>c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad;</p>	<p>Se aclara que los procesos de selección en los cuales aplicaría la inhabilidad para participar son los convocados por entidades estatales.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución;</p> <p>e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado;</p> <p>f) Los servidores públicos;</p> <p>g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación;</p> <p>h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación;</p> <p>i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.</p> <p>Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma;</p> <p>j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional. Esta inhabilidad procederá preventivamente aun en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.</p>	<p>d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución;</p> <p>e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado;</p> <p>f) Los servidores públicos;</p> <p>g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación;</p> <p>h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación;</p> <p>i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.</p> <p>Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma;</p> <p>j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional. Esta inhabilidad procederá preventivamente aun en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.</p>	

<p>TEXTO RADICADO</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.</p> <p>La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años;</p> <p>k) Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.</p> <p>La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.</p> <p>Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y las alcaldías.</p> <p>La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales;</p> <p>É) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.</p> <p>Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.</p> <p>2. Tampoco podrán participar en procesos de selección ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:</p> <p>a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad solo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro;</p>	<p>Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.</p> <p>La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años;</p> <p>k) Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.</p> <p>La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.</p> <p>Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y las alcaldías.</p> <p>La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales;</p> <p>l) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.</p> <p>Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.</p> <p>2. Tampoco podrán participar en procesos de selección ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:</p> <p>a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad solo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro;</p>	<p>Se corrige error de forma.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante;</p> <p>c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal;</p> <p>d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo;</p> <p>e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad solo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada;</p> <p>f) Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.</p> <p>Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del expleado público.</p> <p>Parágrafo 1º. La inhabilidad prevista en el literal d) del ordinal 2º de este artículo no se aplicará en relación con las corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades allí mencionadas, cuando por disposición legal o estatutaria el servidor público en los niveles referidos debe desempeñar en ellas cargos de dirección o manejo.</p> <p>En las causales de inhabilidad por parentesco o por matrimonio, los vínculos desaparecen por muerte o por disolución del matrimonio.</p>	<p>b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante;</p> <p>c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal;</p> <p>d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo;</p> <p>e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad solo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada;</p> <p>f) Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.</p> <p>Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del expleado público.</p> <p>Parágrafo 1º. La inhabilidad prevista en el literal d) del ordinal 2º de este artículo no se aplicará en relación con las corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades allí mencionadas, cuando por disposición legal o estatutaria el servidor público en los niveles referidos debe desempeñar en ellas cargos de dirección o manejo.</p> <p>En las causales de inhabilidad por parentesco o por matrimonio, los vínculos desaparecen por muerte o por disolución del matrimonio.</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo 2º. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno nacional determinará qué debe entenderse por sociedades anónimas abiertas.</p>	<p>Parágrafo 2º. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno nacional determinará qué debe entenderse por sociedades anónimas abiertas.</p>	
<p>Artículo 6º. Modifíquese el numeral 7 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, el cual quedarán de la siguiente manera:</p> <p>7º. Los contratistas responderán civil, penal, fiscal y disciplinariamente por haber ocultado al contratar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa. Los ordenadores del gasto quedarán eximidos de responsabilidad cuando dichas inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones no puedan ser verificadas en los registros que se habilitan para consulta pública con ese propósito.</p>	<p>Artículo 6º. Modifíquese el numeral 7 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, el cual quedarán de la siguiente manera:</p> <p>7º. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa.</p> <p>Los ordenadores del gasto quedarán eximidos de responsabilidad cuando dichas inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones no puedan ser verificadas en los registros que se habilitan para consulta pública con ese propósito.</p>	<p>Se elimina la expresión por cuanto puede generar inconvenientes en la aplicación de los regímenes de responsabilidad mencionados en el texto inicialmente propuesto.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p>Disposiciones de la Ejecución Presupuestal</p> <p>Artículo 6º. Plan Anual de Adquisiciones. Modifíquese el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 74. Plan de acción de las entidades públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web y en el Secop el Plan de Acción para el año vigente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión y el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>El Plan Anual de Adquisiciones, deberá ser actualizado mínimo una vez al mes y, además: i. Cada vez que haya ajuste en la descripción de la compra, cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de recursos; ii. Para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; o iii. Para excluir obras bienes y/o servicios.</p> <p>Las entidades del Estado deberán instaurar un procedimiento para la aprobación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones con el cual se garantice la calidad, oportunidad y confiabilidad de los datos reportados en este. El Plan de Acción o Plan Anual de Adquisiciones obliga a las entidades estatales a surtir los procesos señalados en el mismo, salvo justificación publicada en la misma página web y en el Secop.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p>Disposiciones de la Ejecución Presupuestal</p> <p>Artículo 7º. Plan Anual de Adquisiciones. Modifíquese el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 74. Plan de acción de las entidades públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web y en el Secop el Plan de Acción para el año vigente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión y el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>El Plan Anual de Adquisiciones; deberá ser actualizado mínimo una vez al mes o además: i. Cada vez que haya ajuste en la descripción de la compra, cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de recursos; y ii. Para incluir o excluir nuevas obras, bienes y/o servicios <u>cuya adquisición se requiera por parte de la entidad;</u> o iii. Para excluir obras bienes y/o servicios <u>previamente incluidas.</u></p> <p>Las entidades del Estado deberán instaurar un procedimiento para la aprobación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones con el cual se garantice la calidad, oportunidad y confiabilidad de los datos reportados en este. El Plan de Acción o Plan Anual de Adquisiciones obliga a las entidades estatales a surtir los procesos señalados en el mismo, salvo justificación publicada en la misma página web y en el Secop.</p>	<p>Se corrige la numeración del articulado.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, el Plan de Anual de Adquisiciones deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior. Igualmente se deberá publicar el presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.</p> <p>Parágrafo primero. Debe existir coincidencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y los procesos publicados en el Secop, por el cual, antes de publicar el proceso de contratación en el Secop, este debe estar reportando en el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>Parágrafo segundo. Las entidades públicas deberán emitir a la Cámara de Comercio del lugar de su domicilio el plan anual de adquisiciones una vez esté publicado en el Secop, así mismo, deberán remitir las actualizaciones que se generen durante la vigencia fiscal correspondiente. Para el cumplimiento de lo anterior las Entidades Públicas tendrán un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación o actualización en el Secop. Las Cámaras de Comercio deberán compartir con sus afiliados esta información.</p> <p>Parágrafo tercero. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión.</p>	<p>A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, el Plan de Anual de Adquisiciones deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior. Igualmente se deberá publicar el presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.</p> <p>Parágrafo primero. Debe existir coincidencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y los procesos publicados en el Secop, por el cual, antes de publicar el proceso de contratación en el Secop, este debe estar reportando en el Plan Anual de Adquisiciones.</p> <p>Parágrafo segundo. Las entidades públicas deberán emitir a la Cámara de Comercio del lugar de su domicilio el plan anual de adquisiciones una vez esté publicado en el Secop, así mismo, deberán remitir las actualizaciones que se generen durante la vigencia fiscal correspondiente. Para el cumplimiento de lo anterior las Entidades Públicas tendrán un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación o actualización en el Secop. Las Cámaras de Comercio deberán compartir con sus afiliados esta información.</p> <p>Parágrafo segundo. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión.</p>	<p>Dado que el proyecto ya prevé tres escenarios en los que debe actualizarse el Plan Anual de Adquisiciones y que estos corresponden con las causales que ameritarían la actualización, se elimina dicha actualización periódica a fin de evitar imponer una carga administrativa innecesaria a las entidades.</p> <p>Se elimina este parágrafo por cuanto el principio de publicidad del Plan Anual de Adquisiciones se asegura con la publicación del mismo en el Secop.</p>
<p>Artículo 7º. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8º. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se corrige la numeración del articulado.</p>

IV. PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo expuesto, el suscrito Representante a la Cámara rindo **informe de ponencia positiva** y en consecuencia, solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de ley número 096 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican algunos aspectos del Estatuto General de Contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción.*

Del honorable Representante,



ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican algunos aspectos del Estatuto General de Contratación y la ejecución presupuestal, y se introducen herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene como fin modificar algunos aspectos del Estatuto General de Contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permitan fortalecer la lucha contra la corrupción.

CAPÍTULO II

Modificaciones al Estatuto de Contratación Estatal

Artículo 2°. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007:

Parágrafo 8°. La Presidencia de la República a través de la entidad que designe, diseñará la metodología para establecer las estructuras de costos de los diferentes servicios que presta el Gobierno nacional, distrital y municipal, con el fin de determinar los valores ajustados a la realidad territorial y eliminar la posibilidad de tener precios con incrementos injustificados en bienes y servicios que se contraten con recursos públicos y permitir un mejor control y seguimiento.

Parágrafo 9°. El Departamento Nacional de Planeación, las Secretarías de Planeación Departamentales y Municipales o la instancia que haga sus veces y según corresponda, deberá realizar el seguimiento y control para que el Plan Operativo de Inversiones y el Plan de Compras coincidan con la contratación adjudicada y ejecutada, para lo cual se requerirá de personal idóneo. Esta actividad tendrá entre sus insumos los informes con visto bueno y/o emitidos por la de supervisión o interventoría del contrato estatal.

Artículo 3°. Modifíquese el inciso primero del artículo 9° de la Ley 1150 de 2007 el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 9°. *De la adjudicación.* En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en todos los procesos de contratación celebrados por cualquier entidad estatal o de derecho público con independencia de su régimen jurídico, **en los procesos de licitación pública y concursos de méritos,** exceptuando los eventos de contratación directa, la adjudicación se hará de forma obligatoria, en audiencia pública y mediante resolución motivada que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

8°. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.

Parágrafo. En ningún caso podrán vulnerarse los principios de transparencia y selección objetiva a través del fraccionamiento de contratos estatales. Esta figura se constituye cuando se suscriben dos o más contratos, entre las mismas partes, con el mismo objeto, dentro de una misma vigencia fiscal **con el objetivo de eludir la aplicación de las modalidades de selección previstas en la ley que aplicarían de no presentarse el fraccionamiento;** por tal razón se entenderán inexistentes todos los contratos que se hayan celebrado o adjudicado bajo esta modalidad, y serán aplicables todas las sanciones jurídicas

pertinentes para las personas naturales o jurídicas que se probaren concurrentes en la misma.

CAPÍTULO III

Del Régimen de las Inhabilidades

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 80 de 1993 así:

Artículo 8°. *De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.*

1. Son inhábiles para participar en procesos de selección **convocados por entidades estatales y para** celebrar contratos con **estas:**

a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes;

b) Quienes participaron en las licitaciones o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados;

c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad;

d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución;

e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado;

f) Los servidores públicos;

g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación;

h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación;

i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.

Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma;

j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas

contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional. Esta inhabilidad procederá preventivamente aun en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria.

Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años;

k) Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaren a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y las alcaldías.

La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales;

1) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

2. Tampoco podrán participar en procesos de selección ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:

a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad solo comprende

a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro;

b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante;

c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal;

d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo;

e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad solo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada;

f) Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.

Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del expleado público.

Parágrafo 1°. La inhabilidad prevista en el literal d) del ordinal 2° de este artículo no se aplicará en relación con las corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades allí mencionadas, cuando por disposición legal o estatutaria el servidor público en los niveles referidos debe desempeñar en ellas cargos de dirección o manejo.

En las causales de inhabilidad por parentesco o por matrimonio, los vínculos desaparecen por muerte o por disolución del matrimonio.

Parágrafo 2°. Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno nacional determinará qué debe entenderse por sociedades anónimas abiertas.

Artículo 6°. Modifíquese el numeral 7 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, el cual quedarán de la siguiente manera:

7°. Los contratistas responderán por haber ocultado al contratar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o por haber suministrado información falsa. Los ordenadores del gasto quedarán eximidos de responsabilidad cuando dichas inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones no puedan ser verificadas en los registros que se habilitan para consulta pública con ese propósito.

CAPÍTULO IV

Disposiciones de la Ejecución Presupuestal

Artículo 7°. *Plan Anual de Adquisiciones.* Modifíquese el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 74. *Plan de acción de las entidades públicas.* A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web y en el Secop el Plan de Acción para el año vigente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión y el Plan Anual de Adquisiciones.

El Plan Anual de Adquisiciones; deberá ser actualizado ~~mínimo una vez al mes y, además:~~
i. Cada vez que haya ajuste en la descripción de la compra, cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de recursos; ii. Para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios cuya adquisición se requiera por parte de la entidad; o iii. Para excluir obras bienes y/o servicios previamente incluidas.

Las entidades del Estado deberán instaurar un procedimiento para la aprobación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones con el cual se garantice la calidad, oportunidad y confiabilidad de los datos reportados en este. El Plan de Acción o Plan Anual de Adquisiciones obliga a las entidades estatales a surtir los procesos señalados en el mismo, salvo justificación publicada en la misma página web y en el Secop.

A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, el Plan de Anual de Adquisiciones deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior. Igualmente se deberá publicar el presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

Parágrafo primero. Debe existir coincidencia entre el Plan Anual de Adquisiciones y los procesos publicados en el Secop, por el cual, antes de publicar el proceso de contratación en el Secop, este debe estar reportando en el Plan Anual de Adquisiciones.

~~**Parágrafo segundo.** Las entidades públicas deberán emitir a la Cámara de Comercio del lugar de su domicilio el plan anual de adquisiciones una vez esté publicado en el Secop, así mismo, deberán remitir las actualizaciones que se generen durante la vigencia fiscal correspondiente. Para el cumplimiento de lo anterior las Entidades Públicas tendrán un~~

~~plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación o actualización en el Secop. Las Cámaras de Comercio deberán compartir con sus afiliados esta información.~~

Parágrafo tercero. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión.

Artículo 8°. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante,



ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara
Ponente

BIBLIOGRAFÍA

Dávila Vinueza, L. G. (2016). *Régimen jurídico de la contratación estatal*. Bogotá-México D. F. y otras: Legis.

Contraloría General de la Nación. (Agosto de 2018). *Contraloría General de la Nación*. Obtenido de discurso de presentación al Congreso de los Informes de finanzas públicas, ambiental, de regalías, posconflicto y de gestión de la Contraloría General de la República: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/960787/Discurso-Contralor-V3-2017-2018_SINT-2014-2018_Final.pdf/02caec1f-5b76-496f-9a2c-8828a64ea4cc.

OCDE. (2014). *OCDE LEGAL INSTRUMENTS*. Obtenido de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementando-la-buena-gobernanza_9789264202351-es#page1.

Sentencia C-499, M. P.: Mauricio Gonzalez Cuervo. (Corte Constitucional 2015).

Conpes 3186. (2002). *Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Consejo de Estado, Radicado 11001031500020060028100 (C. P.: Guillermo Sánchez Luque 2018).

Consejo de Estado, C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. (Sentencia de (29) de agosto 2013).

Consejo de Estado, C. P.: Ligia López Díaz (Radicado número: 25000-23-24-000-1999-9001-01(AP-300) 2002).

Consejo de Estado, C. P.: Ruth Stella Correa Palacio (Radicado número: 11001-03-26-000-2003-00014-01 2007).

Consejo de Estado, C. P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (2001).

Sentencia C-489 , M. P.: Antonio Barrera Carbonell (Corte Constitucional 1996).

Consejo de Estado, C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Sentencia del veinticuatro (24) de abril 2013).

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2019 CÁMARA

por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2019.

Doctor

JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 166 de 2019 Cámara, por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 166 de 2019 Cámara, *por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.*

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene el propósito de sustentar de manera detallada y clara las razones que justifican la inconveniencia del Proyecto de ley número 166 de 2019 Cámara, *por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.* Haciendo énfasis en su inoperancia a la hora de cumplir los objetos que se propone y en el nocivo desencadenamiento de eventos indeseados que tendría, con base en las experiencias pasadas que ha tenido el país, la aplicación de las medidas normativas que en este proyecto se proponen.

En ese orden de ideas, la presente ponencia se dividirá en los siguientes acápite: a título meramente enunciativo se comenzará con una revisión de los antecedentes del proyecto, luego en primera instancia se hará una breve síntesis del proyecto en estudio y sus objetivos suscritos, seguido a ello se procederá a determinar la manera en la cual la implementación de las normas jurídicas propuestas en el presente proyecto carecen de efectividad para perseguir los objetivos perseguidos, primero por

la ineffectividad probada de este tipo de medidas para disminuir el consumo de tabaco, en segunda instancia demostrando la contradicción en los términos que dimana de los propósitos esbozados en este proyecto, seguido a ello demostrando los efectos perjudiciales, principalmente la promoción del contrabando, que acaecería con la implementación de este conjunto normativo, para por último esbozar algunas alternativas existentes e implementadas en otras latitudes para dar cabal cumplimiento a los propósitos presuntamente perseguidos por los proponentes del actual proyecto.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada el 14 de agosto de 2019 por los honorables Representantes: Mauricio Andrés Toro Orjuela, Katherine Miranda Peña, María José Pizarro, León Freddy Muñoz Lopera, Harry Giovanni González García, David Ricardo Racero Mayorca, Inti Raúl Asprilla Reyes, Julián Peinado Ramírez, Ómar de Jesús Restrepo, José Luis Correa López, Faber Alberto Muñoz Cerón, Gloria Betty Zorro Africano, Luis Alberto Albán Urbano, César Ortiz Zorro, y los honorables Senadores: Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Sandra Lilian Ortiz Nova, Victoria Sandino Simanca, Jorge Eduardo Londoño, Antonio Sanguino Páez. El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 759.

Fueron designados como coordinadores ponentes los honorables Representantes Armando Zabaraín D'Arce y Erasmo Elías Zuleta Bechara y como ponentes los honorables Representantes Jhon Jairo Cárdenas Morán, Carlos Alberto Carreño Marín y David Ricardo Racero Mayorca, mediante Oficio CTCP 3.3.-300-C-19.

3. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

En lo que respecta al desarrollo normativo propuesto, el proyecto se direcciona a incrementar de manera drástica el costo tributario pagado por los productos derivados del tabaco, bajo la égida de buscar la protección a la salud de la población, con el prurito de lograr disminuir el consumo de tabaco y de forma subsiguiente disminuir la incidencia de las enfermedades no transmisibles relacionadas con su consumo.

El proyecto cuenta con cuatro artículos, incluida la vigencia, dentro de los cuales lo que se pretende es modificar las normas actuales que regulan los tributos pagados por el consumo de cigarrillos y demás productos relacionados.

El primer artículo determina el objeto de la ley, en donde se resaltan las susodichas pretensiones de desincentivar el consumo de cigarrillos y productos relacionados por medio de medidas fiscales que contribuyan en el recaudo de recursos.

El segundo artículo modifica la Ley 223 de 1995 en su artículo 211, la cual fue previamente modificada por la Ley 1819 de 2016 (reforma tributaria propuesta por el gobierno de Juan Manuel Santos); y por variadas disposiciones legales previas en las que de manera progresiva se ha ido aumentando

el costo del componente tributario del consumo de cigarrillos. El texto original de la precitada norma dictaminaba una tarifa del 55% para este impuesto sumada a una tarifa de 10% creada por la Ley 30 de 1971. La norma vigente antes de la reforma de 2016 –Ley 1393 de 2010– dictaminaba una tarifa de \$570 pesos por cada cajetilla de 20 unidades o proporcional a su contenido; al igual que una tarifa por gramo de picadura de tabaco o chimú de \$36 pesos.

La Ley 1819 de 2016 determinó un aumento gradual de las tarifas para la cajetilla de 20 cigarrillos a \$1.400 pesos para el 2017 (un aumento del 146%); y para el 2018 de \$2.100 pesos (un aumento del 268% respecto de la norma de 2010). Igualmente en lo que refiere a la tarifa del gramo de picadura determinó que para el 2017 se aumentaría a \$90 pesos (un aumento de 150%) y para el 2018 \$167 (un aumento del 364%). Exceptuando la creación de nuevos tributos, desde la fecha no ha existido un incremento porcentual mayor en ningún tributo.

Sin embargo, el artículo segundo del proyecto que nos atañe propone la consideración de incrementar la tarifa por cajetilla de 20 cigarrillos a un valor de \$6.000 pesos, lo que implica un aumento del 186% de la tarifa actualmente vigente. De la misma manera, pretende incrementar a \$500 pesos la tarifa del impuesto a la picadura de tabaco o rape aumentando en un 200% el valor del impuesto pagado actualmente con este tributo.

Igualmente en el primer párrafo de la norma determina que los ingresos adicionales recaudados serán destinados a financiar el aseguramiento en salud –norma actualmente vigente–; al igual que fortalecer el financiamiento del sistema de rastro y localización de tabaco y alcohol de la DIAN. Asimismo en otro párrafo determina que este impuesto también será aplicado a los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

El artículo subsiguiente modifica el cuerpo normativo que contiene las disposiciones referentes al componente “ad valorem” creado como una sobretasa al consumo en la Ley 1393 de 2003. Los principales cambios que dispone con respecto a la norma vigente es la eliminación del párrafo que causaba el cobro de esta tarifa “ad valorem” del 10% en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Y la introducción de un párrafo nuevo en el cual esa tarifa del 10% sobre el precio final de venta se aplicará de forma análoga a los productos de Tabaco Calentado, a los sistemas electrónicos de administración de nicotina a igual que a los Sistemas Similares sin Nicotina.

A estos dos componentes normativos se resume el desarrollo de la norma en estudio, lo cual da pie para determinar los motivos de los autores del proyecto para proponer los cambios normativos suscritos. Como se mencionó con antelación, el proyecto tiene por objeto “disminuir los daños en

salud que causa el consumo de cigarrillos [...], a partir del desincentivo de su consumo mediante el incremento en la tarifa de venta al público” como a la letra reza en la exposición de motivos.

Ello con base en la premisa de que “el aumento de precios dirigido al consumidor, en gran medida contribuye a disminuir su adquisición, lo cual, proporcionalmente beneficia la salud de la población y mitiga los efectos nocivos tanto para la población con hábitos de consumo como para la población no fumadora” como señalan los autores.

Los argumentos sobre los cuales se basan los autores para sustentar estas propuestas se fundamentan en que para los autores entre el 2008 y 2013 y entre 2016 y 2017 la población fumadora del país cayó en términos absolutos. Y que el tratamiento de enfermedades asociadas con el consumo de tabaco contó 4.69 billones en el año 2015 lo que equivale a 0.6% del PIB en ese año. Cifras todas proporcionadas por la fundación Anaás¹.

Los autores igualmente señalan que, para el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, 88 personas al día mueren a causa del tabaquismo. Sin embargo, al hacer una revisión de los estudios referenciados lo que se demuestra evidente y es reconocido por los mismos investigadores es que esta es una cifra indicativa que no puede ser tomada como un número específico del costo de la atención a los fumadores en el sistema de salud.

Varias razones sustentan esta precisión: en primera instancia, el estudio del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, del que se desprende el compendio de la cifra, habla del costo de las enfermedades “atribuibles”² al consumo de tabaco. Esta distinción no es meramente semántica pues a la determinación del costo se hace teniendo en cuenta el total de enfermedades normalmente relacionadas con el consumo de cigarrillos, sin diferenciar cuáles de estos episodios clínicos sucedieron efectivamente por causa del tabaquismo y cuáles no; es decir, que en las consideraciones de cálculo del valor total del “costo directo en el Sistema de Salud atribuible al tabaquismo” aglomeran eventos clínicos que no han sido causados efectivamente por el tabaco.

En segunda instancia, este monto de 4.89 billones de pesos se obtiene por medio del empleo de un modelo de microsimulación denominado Montecarlo³ que se utiliza en los estudios económicos para determinar variables inciertas como la rentabilidad de una inversión a futuro, en otras palabras, esta metodología de simulación es mayormente usada

¹ Revisar: <http://fundacionanaas.org/>.

² Revisar: IECS; 2013. Carga de la Enfermedad Atribuible al Tabaquismo en Colombia. Recuperado de: <https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Carga-de-enfermedad-tabaguismo-Colombia-NOV2013-IECS-Doc-Tec-N%C2%B0-9-1.pdf>.

³ *Ibidem*; p. 12.

en la determinación probabilística de variables aleatorias y difícilmente determinables⁴.

Todas estas consideraciones no tienen el objetivo de cuestionar la validez científica del estudio susodicho, sino que pretenden establecer que el valor concluido en él no puede ser tomado como un absoluto, ya que no es el propósito ni del estudio ni de la metodología utilizada en el mismo el de determinar una cifra económica con precisión.

Ello, igualmente se refleja en el hecho de que muchos de los costos utilizados tuvieron que ser ajustados al alza en un generalizada 30% para reflejar un valor actualizado al momento en que se realizó el estudio. Así lo reconocen los autores de forma literal:

“Los costos unitarios reportados en el Manual Tarifario del ISS se ajustaron un 30% al alza para reflejar el valor de contratación en 2013. Este porcentaje se obtuvo de una encuesta a varias aseguradoras colombianas, realizada por los grupos desarrolladores de las Guías de Práctica Clínica en Colombia”⁵.

Igualmente en otros casos el estudio estima los costos de otras enfermedades, mucho más relacionadas con el consumo de tabaco como el EPOC, con una proyección de costos de los mismos en otros países:

“En algunos casos en particular, Seguimiento Anual Coronario, ACV, Neumonía y EPOC leve, moderado y grave, se estimaron los costos utilizando una proporción aplicada sobre el PIB per cápita en moneda local. Esta proporción representa el peso de los costos de dichos eventos verificados en Argentina, Chile y México sobre el PIB per cápita en moneda local de cada país como indicador de riqueza potencial media a nivel individual”⁶.

4. INEFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS

En primera instancia valga validar que la reducción del consumo de cigarrillo por el aumento del precio es una tesis que, pese a que los autores la consideran infalible, no resulta del todo cierta. Y cuando menos en gracia de discusión valdría la pena al menos revisar en términos analíticos para validar su veracidad.

Si bien es cierto que las leyes de la oferta y la demanda, implican en términos generales que la subida del costo de un bien o servicio en un mercado determinado afecte negativamente su demanda, fenómeno que se conoce como la elasticidad de los precios en la economía, hay cierto tipo de bienes

que no responden a esta lógica, principalmente por ser bienes o servicios relativos a la satisfacción de necesidades básicas o porque, dadas determinadas razones, sin obstar el cambio del precio las personas se ven avocadas a consumirlos.

El caso de los cigarrillos es particular, porque no se trata de un bien que se pueda sustituir fácilmente, y las razones que motivan su consumo normalmente están más asociadas con una necesidad física producto de una dependencia al consumo. Por lo cual se puede concluir en primera vista que los cigarrillos poseen una demanda inelástica, que implica que con una variación de su precio la variación en la demanda es menos que proporcional o inexistente. Variados son los estudios que demuestran esta característica económica, valga solo citar algunos ejemplos para ilustrar el tema:

Los profesores Maldonado, Llorente y Deaza lo evidenciaron esta dinámica en un estudio de 2016 donde comprobaron que:

“La evidencia apunta a que el cigarrillo se comporta como un bien inelástico al precio, el límite inferior de uno de los intervalos de confianza obtenidos es -1,75, que está en el rango esperado de elasticidad para países con un consumo promedio bajo y un porcentaje mayoritario de la población con ingresos bajo”⁷.

Igualmente, en un estudio realizado en Cuba en el 2014 por la doctora Nery Suárez Lugo observó el mismo fenómeno al afirmar:

“La demanda de cigarrillos es generalmente inelástica en cualquier contexto y en Cuba también se comporta así. En el 2010, el coeficiente encontrado fue de -1,01, que es ligeramente menor a -1, esto es, que en ese año se presentó elasticidad de la demanda. Se estimó que para el 2011, con un aumento de 10% en el precio del cigarrillo, se produciría un decrecimiento del 7% en su consumo”⁸.

Ello demuestra que, al menos en un escenario normal, el simple aumento de los precios al consumidor final no significa, en el caso de los cigarrillos, que efectivamente el consumo de los mismos se vaya a disminuir. Con lo cual la norma carece de efectividad en el cumplimiento de los objetivos que se propone.

Aunado a esas consideraciones abstractas de tipo económico hay que hacer algunas consideraciones propias de la realidad nacional. Colombia se enfrenta hoy a un aumento desmedido en los niveles de contrabando de cigarrillos. De acuerdo con el estudio “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”, realizado por la firma Invamer, el comercio ilícito de cigarrillos se disparó en 2018 y alcanzó máximos históricos al ubicarse en un 25%

⁴ Ver: Azofeifa Carlos; 2004. Tecnología en Marcha, ISSN 0379-3962, ISSN-e 2215-3241. Vol. 17, N° 1, 2004, págs. 97-109.

⁵ Ver: IECS; 2013. Carga de la Enfermedad Atribuible al Tabaquismo En Colombia. Recuperado de: <https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Carga-de-enfermedad-tabaquismo-Colombia-NOV2013-IECS-Doc-Tec-N%C2%B0-9-1.pdf>. Pp 28.

⁶ Ibídem. Pp. 28.

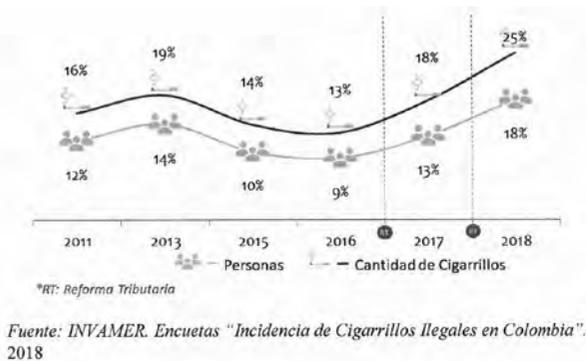
⁷ Ver: Maldonado N., Llorente B., Deaza J. Impuestos y demanda de cigarrillos en Colombia. *Rev. Panam Salud Pública*. 2016;40(4):229-236.

⁸ Ver: Suárez N. Mercado y consumo de cigarrillos en Cuba y la decisión entre tabaco o salud. *Rev. Cubana Salud Pública*. 2014;40(3):331-344.

del mercado total; convirtiéndose así, en la cifra de incidencia más alta desde el año 2011, año en el que se inició la medición.

Tan solo en dos años, entre el 2016 y el 2018, la incidencia del contrabando prácticamente se ha duplicado, pasando del 13% al 25%. Una dinámica similar a la presentada en la proporción de fumadores en Colombia que consume cigarrillos de contrabando, la cual pasó de 13% en el año 2017 a 18% en 2018.

En la siguiente gráfica se presenta la evolución de la incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia, preparada con base en los resultados del estudio realizado por Invamer:



La mayor participación del mercado de cigarrillos ilegales por departamento se da en La Guajira (86%), Cesar (80%), Magdalena (74%), Sucre (67%) y Córdoba (62%), Bolívar (58%), Norte de Santander (55%) y Atlántico (32%).

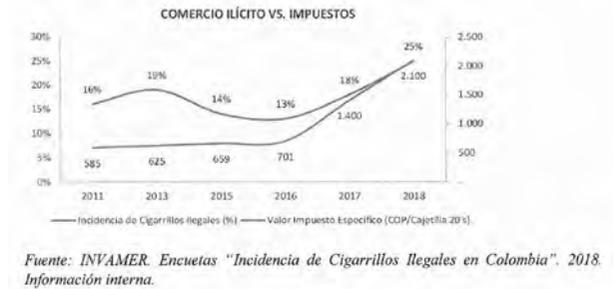
Adicionalmente, es importante anotar que las marcas ilícitas de cigarrillos que circulan en el país no son producidas, importadas o comercializadas por parte de la industria legal en Colombia. El 67% procede de países asiáticos, por la zona de Colón en Panamá y el 33% de Uruguay y Paraguay, por vía Aruba y Curazao.

5. CONTRADICCIÓN EN LOS PROPÓSITOS BUSCADOS EN EL PROYECTO

No valga simplemente con señalar que observado al rompe, con la aplicación de una lógica deductiva, resulta evidentemente contradictorio pretender conjugar como finalidades de una medida normativa el hecho de buscar aumentar el recaudo por el consumo de unos bienes, cuando al mismo tiempo se pretende desestimular el consumo de los mismos. Sino que este tipo de medidas de aumento acelerado de la tributación ha tenido nocivas consecuencias en la realidad nacional.

Al analizar el comportamiento histórico del comercio ilícito de cigarrillos en Colombia, es posible llegar a una conclusión esencial: la existencia de una correlación directa entre los incrementos acelerados del impuesto al consumo de cigarrillos y el crecimiento del comercio ilícito de este mismo producto.

Mediante la siguiente gráfica, se muestra la relación existente entre la tarifa específica del impuesto al consumo de cigarrillos y la incidencia de cigarrillos ilegales año tras año.



La evidencia estadística disponible, ratifica que la reforma tributaria que entró en vigor en el 2017 desconoció la capacidad de sustitución del mercado legal al ilegal que existe en el país. Recordemos que desde inicios de 2017, fecha en que empezó a regir la Reforma Tributaria que incrementó el componente específico del impuesto al consumo de \$701 a \$2.100 por cajetilla de 20 cigarrillos, en tan solo dos años, el comercio ilícito de cigarrillos pasó de 13% a 25%. A pesar de las motivaciones iniciales que tenía el aumento impositivo, hoy la realidad es que el aumento del impuesto al consumo de cigarrillos previsto en la ley 1819 de 2016 no impactó significativamente el consumo, por el contrario, propició la sustitución del mercado legal por el ilegal.

Finalmente, resulta pertinente resaltar que los cigarrillos de contrabando no solo no pagan impuestos, dichos productos tampoco cumplen las normas que el Ministerio de Salud impone en materia de empaquetado y comunicación de riesgos para la salud. Lo anterior implica que cualquier política integral en términos de salud pública, debe incluir estrategias de lucha frontal contra el contrabando.

Ello implica que la implementación de este tipo de medidas, lo que ha logrado en el país es la migración del consumo hacia el mercado ilegal de los cigarrillos de contrabando. Con lo cual, no solo no se logran los resultados esperados en términos de la disminución del consumo y el aumento del recaudo tributario, sino que por el contrario se fomentan situaciones diametralmente opuestas: la disminución del recaudo, producto de una mayor injerencia de productos de contrabando, y el sostenimiento de los niveles de consumo por las mismas causas.

De acuerdo con los resultados del estudio de Invamer, el 90% de los encuestados indicó que el precio es la razón principal que los motiva a adquirir marcas ilícitas; lo anterior, radica en el hecho de que el precio promedio de compra de cajetillas legales es de \$5.198 pesos, a diferencia de las ilegales que se venden en promedio en \$2.740. El sustancial diferencial de precios genera un efecto sustitución en las dinámicas de mercado, el cual motiva el reemplazo del comercio legal de cigarrillos por el comercio ilícito.

La sustitución anteriormente descrita, afecta gravemente las finanzas públicas departamentales. En este caso, la correlación es inversa, en otras palabras: a mayores niveles de contrabando, menores volúmenes de recaudación en las entidades territoriales.

En este sentido, las cifras son contundentes. Por efecto del contrabando de cigarrillos, los departamentos dejaron de percibir, únicamente en el año 2018, cerca de 141 millones de dólares -equivalentes a 440 mil millones de pesos-. Si a esto le sumamos la pérdida asociada a contrabando correspondiente al año 2017, nos encontramos ante una reducción en el recaudo territorial de cerca de 215 millones de dólares -aproximadamente 670 mil millones de pesos-.

Y en lo que refiere al consumo, si bien es cierto que para el año 2017 se presentó una disminución significativa en la población nacional que fuma, cifra que es utilizada dentro de la exposición de motivos, lo cierto es que para el año 2018, a pesar de tener una tasa impositiva más gravosa, esta tendencia no se muestra como se evidencia en las tablas del DANE a continuación:

2017				
Área	Grupos de edad	Total personas de 10 años y más	Personas de 10 años y más, que fuman actualmente	%
Cabecera	Total	31.848	2.319	7,3
	10 a 17 años	5.035	37	0,7
	18 años y más	26.813	2.282	8,5

2018				
Total, región y área	Grupos de edad	Personas de 10 años y más	Personas de 10 años y más que fuman actualmente	%
Total nacional	Total	41.384	3.057	7,4
	10 a 17 años	6.813	44	0,6
	18 años y más	34.571	3.013	8,7
Cabecera	Total	32.256	2.420	7,5
	10 a 17 años	4.948	35	0,7
	18 años y más	27.308	2.385	8,7
Centros poblados y rural disperso	Total	9.127	636	7,0
	10 a 17 años	1.865	9	0,5
	18 años y más	7.263	627	8,6

Fuente: DANE encuesta de calidad de vida. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>

Este raro fenómeno de aumento en la demanda de estos productos no solo se explica por el hecho de que la demanda de cigarrillos comporte un proceder inelástico como se explicó con antelación, sino que igualmente la susodicha incidencia del mercado ilegal del contrabando tarda algún tiempo en lograr una incidencia en la economía nacional, es decir, no es un fenómeno que se presente de forma inmediata, pero que como muestran las cifras recolectadas por el estudio que la ANDI le encomendó a la firma Invamer la incidencia del consumo de cigarrillos de contrabando en 2018 aumentó al 25%.

6. EFECTOS PERJUDICIALES: CONTRABANDO

Habiendo estipulado que la medida no logra bajo ningún propósito fomentar los objetivos que se propone, y más bien al contrario promueve todo lo contrario a las metas que se traza. En este acápite se hará tratamiento de uno de los problemas más trascendentales que se promoverían con la implementación de las normas propuestas en el proyecto: El contrabando.

En esta sección, se presentan los resultados del estudio económico adelantado en 2016 por Jorge Tovar, profesor asociado de la facultad de Economía de la Universidad de Los Andes. A partir de los ejercicios econométricos desarrollados en el mencionado trabajo, se obtuvo una estimación de la

elasticidad cruzada entre cigarrillos de contrabando y cigarrillos del segmento bajo y medio bajo. Estos resultados se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

Elasticidad cruzada entre cigarrillos de contrabando y del segmento bajo y Medio Bajo

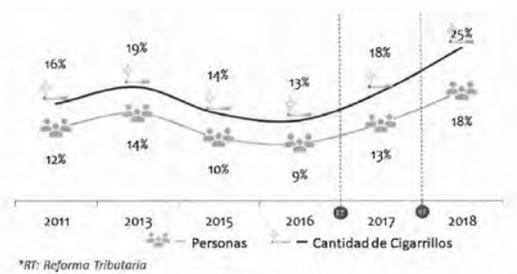
	Contrabando	Segmento Bajo . Bajo	Medio
Contrabando	-1.468 [0.44]***	1.408 [0.50]***	
Segmento Bajo . Medio-Bajo	2.238 [1.03]**	-3.652 [1.18]***	

La casilla (i,j) se interpreta como el cambio en la demanda de j ante una variación en el precio de i.
Errores estándar en corchetes.
* Significativo al 10%, ** al 5%, *** al 1%.

Fuente: Tovar, J. 2016. "Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia".

En términos prácticos, los resultados del estudio adelantado por el profesor Tovar indican que un incremento del 10% en el precio de los cigarrillos pertenecientes a los segmentos bajo y medio-bajo, ocasiona un incremento del 22% en la cantidad de cigarrillos de contrabando.

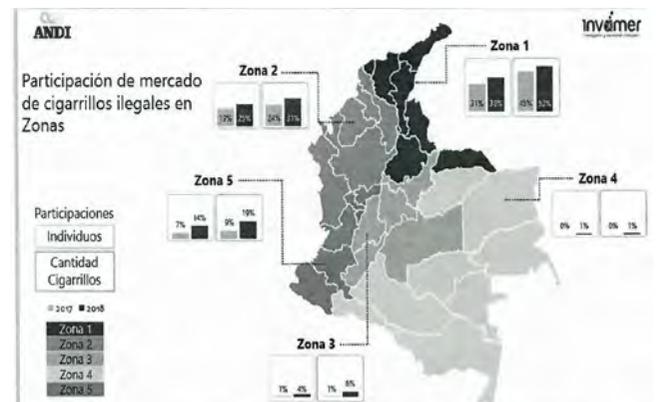
Como ya se demostró, el alza desmesurada en el tributo de los cigarrillos lo que ha causado es una progresiva migración del consumo nacional de cigarrillos de contrabando:



Fuente: INVAMER. Encuestas "Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia". 2018

Que ha logrado determinar una incidencia de cerca de 1/4 del consumo nacional de estos productos, con lo cual, lo que se ha logrado es la promoción de mercados ilegales que no se circunscriben únicamente al falseamiento de las políticas tributarias nacionales, sino que se acompasan de fenómenos como el lavado de activos, la trata de blancas, el narcotráfico y demás actividades ilícitas.

No obstante lo anterior, esta problemática resulta mucho más preocupante en algunas zonas del país, como lo muestra el estudio de Invamer, la incidencia de los fenómenos de contrabando afecta de forma mucho más severa a la costa Caribe colombiana:



Fuente: INVAMER. Encuestas "Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia". 2018

Es por ello, que siendo miembro de la bancada parlamentaria de la costa Caribe colombiana es un imperativo moral oponerme a la promulgación de este tipo de medidas antitécnicas cuyas resultas terminan siendo mucho más gravosas para las regiones más apartadas del centro del país.

7. ALGUNAS ALTERNATIVAS PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS PROPÓSITOS SUSCRITOS

La reducción del daño es un enfoque de política pública que busca reducir el daño causado por una actividad nociva en lugar de prohibir la actividad en sí misma. En esencia, se refiere a las políticas, programas y prácticas que pretenden reducir los daños asociados a una actividad. Este enfoque se ha convertido en un principio subyacente a la mayoría de las políticas públicas y su aplicación se puede ver reflejada en medidas de seguridad de automóviles, motocicletas y aviones, la lucha contra el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, la seguridad alimentaria y la nutrición, entre otros.

En el caso del tabaquismo, autoridades y expertos en salud pública consideran que -además de los esfuerzos de los gobiernos por evitar la iniciación, fomentar el abandono y reducir el consumo de cigarrillos- se deben proporcionar alternativas menos nocivas de consumo de nicotina a los fumadores adultos que puedan beneficiar la salud pública. A través de la aplicación de este concepto, 1.100 millones de fumadores actuales podrían reducir su daño en la salud a través del consumo de nicotina de bajo riesgo, sin combustión⁹.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), “*si la gran mayoría de fumadores de tabaco que no son capaces de dejar de fumar, ni desean hacerlo, se cambiaran sin demora al uso de una fuente alternativa de nicotina con riesgos más bajos para la salud, y eventualmente dejan de utilizarlo, esto representaría un logro significativo en la salud pública*”¹⁰. A modo de referencia, en el 2017, el tabaquismo mató prematuramente a aproximadamente 7 millones de personas a nivel mundial¹¹. Los datos y proyecciones actuales sugieren que el consumo de cigarrillos actual es de más de seis billones y sigue aumentando a nivel mundial¹² y se estima que para el 2025, habrá más de mil millones de fumadores, a pesar de las medidas regulatorias que impongan los gobiernos.

Para materializar el concepto de reducción de daño en tabaquismo, se debe partir de la premisa base que la nicotina, aunque adictiva, no es la principal causa de las enfermedades relacionadas con el tabaquismo. Según el Colegio Real de Médicos del Reino Unido: “*la nicotina por sí sola no es especialmente peligrosa y si la nicotina pudiera ser provista en una forma que fuera aceptable y efectiva como sustituto del cigarrillo, millones de vidas podrían ser salvadas*”¹³.

Tal como lo han anunciado líderes en investigación sobre el control del tabaco, “*la combustión del cigarrillo, más que el tabaco o la nicotina, es la causa de un desastre de salud pública. El proceso de combustión produce muchos compuestos tóxicos que no se encuentran en el tabaco sin quemar*”¹⁴. Por lo anterior, desde el año 2003, se han dado a conocer a nivel mundial otras formas de consumo de nicotina que pueden llegar a ser alternativas viables para reemplazar el hábito de fumar y reducir el daño asociado al consumo de nicotina a través de cigarrillos. Estas formas de consumo de nicotina son conocidas públicamente como cigarrillos electrónicos, productos de tabaco calentado y tabaco oral (*snus*); ninguna de ellas involucra combustión en su consumo.

Un número creciente de expertos en salud pública y comunidad médica ya han manifestado su posición frente al tema, la cual indica que los productos que administran nicotina sin combustión pueden presentar un riesgo sustancialmente menor, comparado con el causado por el cigarrillo, en la salud de los fumadores adultos. Por ejemplo, según el último reporte del Instituto de Salud Pública de Inglaterra, “*el vapeo representa sólo una pequeña fracción de los riesgos de fumar y cambiarse completamente de fumar a vapear transmite beneficios sustanciales que seguir fumando. Los cigarrillos electrónicos son por lo menos 95% menos nocivos que los cigarrillos*”.

A la fecha, expertos e instituciones médicas siguen reconociendo ampliamente que reducir el riesgo del tabaco, a través del consumo de productos que entregan nicotina sin combustión, puede representar una oportunidad en salud pública y, sin duda, puede complementar las medidas de control de tabaco existentes. Según Clive Bates, en su publicación “*¿Estamos en la fase final del tabaquismo?*”, es más manejable y realista el hecho de que los fumadores actuales se cambien a productos que administran nicotina sin combustión que reducir el consumo de nicotina con las medidas actuales, pues el hecho en sí no requiere que los fumadores renuncien a los

⁹ 53 Especialistas globales en la ciencia de la nicotina y la política de salud pública, 2014, disponible haciendo [clic acá](#).

¹⁰ Organización Mundial de la Salud, “Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS), agosto de 2016, disponible haciendo [clic acá](#).

¹¹ Organización Mundial de la Salud. Hoja de Datos. 2017; [clic acá](#) visitado el 9 de agosto de 2017.

¹² Ng M., Freeman MK, Fleming TD, *et al.* Smoking prevalence and cigarette consumption in 187 countries, 1980-2012. JAMA 2014; 311: 183-92.

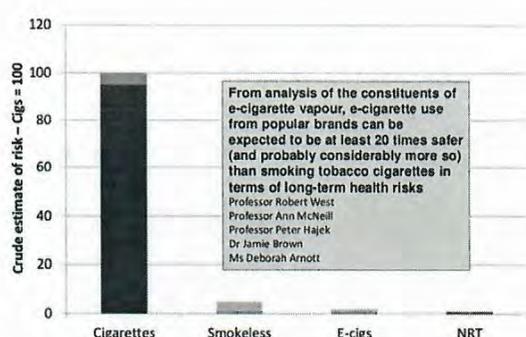
¹³ Colegio Real de Médicos del Reino Unido, “Harm Reduction in nicotine addiction: helping people who can't quit”, octubre de 2007, disponible haciendo [clic acá](#).

¹⁴ Jean-Francois Etter, profesor de salud pública y líder suizo de la investigación sobre el control del tabaco, disponible haciendo [clic acá](#).

hábitos que escogieron o a las sustancias/rituales de los cuales dependen¹⁵.

La reducción de daño de las alternativas que entregan nicotina sin combustión está soportada por evidencia científica validada por expertos e instituciones médicas de renombre. Según el informe de reducción de daño presentado por Clive Bates¹⁶, existe una diferencia sustancial en el riesgo relativo entre el cigarrillo y alternativas diferentes, como los productos de tabaco calentado -o *smokeless* como también se identifican- y los cigarrillos electrónicos, que presentan un riesgo al menos de un 90% menor al del cigarrillo.

*Riesgo relativo entre el cigarrillo y productos que entregan nicotina sin combustión*¹⁷



7.1 Evidencia científica disponible

El concepto de reducción de daño en tabaquismo se materializa en el consumo de nicotina sin combustión por medio de productos que pueden sustituir efectivamente los cigarrillos, pero con riesgos inferiores. Los cigarrillos electrónicos, los productos de tabaco calentado y el tabac oral (*snus*), entre otros, pueden llegar a ser alternativas viables para reemplazar el hábito de fumar y reducir el daño asociado al consumo de nicotina a través de cigarrillos.

A continuación, se presentan las principales conclusiones de la evidencia científica disponible para Productos de Tabaco Calentado, publicada por reconocidas instituciones médicas y expertos en salud:

7.2 Productos de tabaco calentado:

- Instituto de Salud Pública de Inglaterra (2018): *“Comparado con los cigarrillos, los productos de tabaco calentado probablemente expongan a los usuarios y transeúntes a bajos niveles de materia particulada y componentes nocivos y potencialmente nocivos. La medida de la reducción encontrada varía entre estudios”*¹⁸.

¹⁵ Bates, Clive; ¿Estamos en la Fase Final del Tabaquismo?, disponible haciendo [clic acá](#).

¹⁶ Clive Bates. Tobacco harm reduction: the public health benefits. TMA Centenary Meeting. Williamsburg 2015, disponible haciendo [clic acá](#).

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Instituto de Salud Pública de Inglaterra, “Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products”, 6 de febrero de 2018, disponible haciendo [clic acá](#).

- Comité de Toxicidad del Reino Unido (2017): *“Habría una reducción en el riesgo para los fumadores convencionales que decidan usar productos de tabaco calentado en vez de cigarrillos”*¹⁹.

- Instituto Nacional de Japón (2017): *“Los niveles de concentración de compuestos peligrosos en el vapor de un producto calentado son mucho más bajos que los del cigarrillo combustible”*²⁰.

- The counterfactual - Clive Bates (2016): *“Hay muchos datos para mostrar que los productos de tabaco calentado son mucho menos peligrosos que fumar, y es irresponsable para los activistas de salud pública sugerir lo contrario. Si el tabaco se calienta y su nicotina y sabores impartido a un vapor neutro en lugar de quemado, no hay partículas de tabaco humeante para inhalar. Son estas partículas de humo que hacen la mayor parte del daño a la salud”*²¹.

- ASH -Acción sobre el tabaquismo y la salud en el Reino Unido (2016): *“ASH cree, en línea con el Royal College of Physicians, que en interés de salud pública es importante promover el uso de cigarrillos electrónicos, NRT y otros productos de nicotina distintos del tabaco lo más ampliamente posible como un sustituto de fumar en el Reino Unido. El tabaco vaporizado también puede ser sustancialmente menos dañino ya que el tabaco no es quemado para producir humo”*²².

- Instituto Nacional de Salud y Medio Ambiente (RIVM) de Países Bajos (2016): *“Ejemplos de productos de riesgo reducido son el tabaco oral, como el llamado snus, el cigarrillo electrónico y el tabaco calentado pero no quemado (heat not burn). Estos productos no exponen a los usuarios a productos de combustión dañinos. Los productos de tabaco calentado parecen ser menos nocivos para la salud que los cigarrillos convencionales”*²³.

- Equipo de control del tabaco, los puntos de vista de 120 líderes en control del tabaco (2017): *“Estos productos, que ahora incluyen cigarrillos*

¹⁹ Comité de Toxicidad del Reino Unido, “Evaluación toxicológica de nuevos productos de calor sin quemaduras”, 11 de diciembre de 2017, disponible haciendo [clic acá](#).

²⁰ Kanae Bekki, Yohei Inaba, Shigehisa Uchiyama y Naoki Kunugita, “Comparación de productos químicos en el vapor de la corriente principal en cigarrillos con combustión térmica y sin combustión”, Instituto Nacional de Japón, septiembre de 2017, disponible haciendo [clic acá](#).

²¹ Clive Bates, “Heat Stick” Safety, The Times, 09 de abril 2016.

²² Acción sobre el tabaquismo y la salud en el Reino Unido, “Reacción de ASH a un nuevo producto de calor” 30 de noviembre de 2016, disponible haciendo [clic acá](#).

²³ Instituto Nacional de Salud y Medio Ambiente (RIVM), “Productos alternativos de tabaco: ¿Reducción de daños? Tabaco y productos relacionados que posiblemente sean menos nocivos que los cigarrillos”, 8 de septiembre de 2016, disponible haciendo [clic acá](#).

electrónicos, productos de tabaco calentado no quemado, snus, y productos de vapor, reducen la exposición del usuario a toxinas asociadas con el tabaco quemado, mientras mantienen el contenido de nicotina cercano a los niveles encontrados en cigarrillos tradicionales”²⁴.

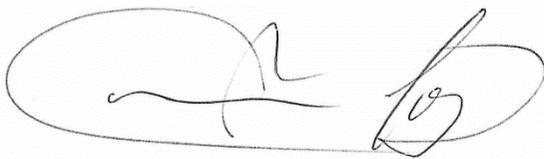
- Edward Anselm, R. Street (2017): “Calentar el tabaco a temperaturas menores que los cigarrillos de combustión permite administrar la nicotina en maneras que retengan gran parte del ritual y la experiencia de fumar. Programas científicos integrales han demostrado que estos productos presentan un riesgo significativamente reducido comparado con los cigarrillos tradicionales. En conjunto, representan un nuevo conjunto de herramientas para reducir el daño del tabaco quemado”²⁵.

- Clive Bates, Martín Jarvis, Mark A.R. Kleiman, Sally L. Satel, Jeff Stier, y David T. Sweanor, Carta al Ministerio de Salud de Israel (2017): “Es nuestra opinión que una evaluación auténticamente neutral y objetiva de los datos disponibles solo podría concluir que los productos de tabaco calentado representan riesgos sustancialmente menores para la salud que los cigarrillos. Los productos son completamente diferentes en su química y física básica, la toxicidad del aerosol de tabaco calentado es mucho menor que el humo del cigarrillo, y la exposición a agentes nocivos medidos en el cuerpo es mucho menor y se acerca a los niveles encontrados en quienes dejan de fumar.

8. PROPOSICIÓN

Conforme a todas las consideraciones previamente expuestas me permito rendir ponencia **negativa**; y en consonancia le solicito a la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **archivar** el Proyecto de ley número 166 de 2019 Cámara, *por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones*.

Del honorable Congresista,



ARMANDO ZABARAIN D'ARCE
H.R. del Dpto. del Atlántico.

²⁴ Equipo de control del tabaco, poner fin al uso del cigarrillo por adultos en una generación es posible: Los puntos de vista de 120 líderes en control del tabaco, marzo 2017, disponible haciendo [clic acá](#).

²⁵ Edward Anselm, el potencial de reducción del daño del tabaco para “calentado no quemado”, Estudio de política R Street, febrero 2017, disponible haciendo [clic acá](#).

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 166 de 2019 Cámara, *por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones*, presenta el Honorable Representante Armando Zabaraín D'Arce, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 239 DE 2019 SENADO - 181 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE.

1. Origen y trámite del proyecto de ley

El proyecto de ley es autoría de los Senadores Álvaro Uribe Vélez, Ernesto Macías Tovar, Paola Holguín Moreno, Amanda Rocío González Rodríguez, Nicolás Pérez Vásquez, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Felipe Mejía, Ciro Ramírez Cortés, Santiago Valencia González, Fernando Araújo Rumié, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Carlos Meisel Vergara, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Jhon Harold Suárez Vargas, Ruby Helena Chagüí, Alejandro Corrales Escobar y Jonatan Tamayo Pérez; y de los Representantes José Jaime Uscátegui, Enrique Cabrales Baquero, César Eugenio Martínez Restrepo, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan David Vélez Trujillo, Juan Manuel Daza Iguarán y Ricardo Alfonso Ferro Lozano.

El proyecto de ley fue radicado el 19 de marzo de 2019, surtiendo su primer debate ante la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República el día 12 de junio de 2019 y posteriormente su segundo debate ante la Plenaria del Senado el día 5 de agosto de 2019.

El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1057 de 2019 y puesto a consideración en la sesión del día 2 de diciembre en la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fecha en la cual fue aprobado. Posteriormente, fuimos designados por la

mesa directiva como ponentes para rendir ponencia para segundo debate, el día 6 de diciembre de 2019.

2. Objeto y explicación del articulado del proyecto de ley

El proyecto de ley busca que las asociaciones de padres de familia hagan acompañamiento y vigilancia de la ejecución de contratos relacionados con el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Su contenido es de tres (3) artículos: 1. Operación PAE, 2. Vigilancia PAE y 3. Vigencia.

3. Exposición de motivos

Dentro de la exposición de motivos se presentan los siguientes fundamentos:

1) Con la iniciativa se pretende brindar a las asociaciones de padres de familia, mejores herramientas para vigilar y denunciar cualquier irregularidad que se presente durante la ejecución de contratos relacionados con el PAE.

2) El PAE fue creado en 1968.

3) En el año 2011, mediante la Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014), se traslada la función de orientación, ejecución y articulación del PAE del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio de Educación Nacional. Posteriormente, en el año 2016 se asigna su manejo a las Entidades Territoriales.

4) El Decreto 1852 de 2015 define el Programa de Alimentación Escolar (PAE) como aquella “estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables”.

5) De conformidad con estudios realizados por el Ministerio de Educación Nacional, una adecuada alimentación escolar contribuye a mejorar la capacidad de aprendizaje, el desempeño escolar y la capacidad de atención y retención; suple las necesidades que tiene el cuerpo para crecer y formarse adecuadamente y, con la ingesta de micronutrientes, se contribuye al correcto desarrollo de la corteza prefrontal del cerebro, que es vital para el despliegue de habilidades complejas.

6) El PAE atiende aproximadamente a 5.300.000 niños en el territorio nacional y se financia con las siguientes fuentes: recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); regalías; recursos propios; recursos del Presupuesto General de la Nación, distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional; otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación. A través de estas fuentes, el programa contó para el año 2018 con un presupuesto de \$1.6 billones.

7) El Decreto 1852 del 2015 establece que la responsabilidad de la selección, contratación e implementación del programa, recae en las Entidades Territoriales Certificadas, quienes deben priorizar las instituciones educativas que serán beneficiadas

y definir el número de usuarios, de acuerdo a los recursos disponibles.

8) Se entregan a los niños, niñas y adolescentes beneficiados con los programas, 2 tipos de raciones al día: almuerzo y complemento mañana o tarde.

9) El PAE cuenta con 2 modalidades de suministro, dependiendo de la infraestructura de la institución educativa: ración preparada en sitio o ración industrializada.

10) Los padres de familia participan en el programa a través de los Comités de Alimentación Escolar, que tienen como función: plantear acciones para mejorar la operatividad del PAE; participar de la focalización de los titulares de derecho del PAE; ser parte activa de los espacios de participación ciudadana y control social del PAE; socializar los resultados de la gestión hecha por el Comité; realizar seguimiento a aspectos operativos, logísticos, pedagógicos y otros que consideren necesarios. A pesar de estas funciones, los padres de familia NO cuentan con herramientas contundentes y eficaces para realizar el seguimiento y vigilancia de la ejecución del programa.

11) No obstante la gran importancia que tiene este programa, se han presentado graves problemas en su operación, tales como: ineficiencia en el uso de los recursos, problemas de transparencia, fallas del servicio, falta de seguimiento, entre otros. Los informes de los entes de control y de la Fiscalía General de la Nación dan claras muestras de estas dificultades:

- Contraloría General de la República: reporta 154 procesos de responsabilidad fiscal, que suman \$84.000 millones, por irregularidades en la operación.

- Procuraduría General de la Nación: adelanta más de 180 investigaciones disciplinarias por irregularidades detectadas.

- Fiscalía General de la Nación: 6 mallas empresariales a quienes se les adjudicaron más de 800 contratos, alrededor del país, por \$1.3 billones. Según la Fiscalía, fueron gestores de los delitos de peculado y de apropiación de dineros que le correspondían a la niñez.

12) Durante la campaña del Presidente Duque se propuso al país, especialmente a los padres de familia, que las Asociaciones de Padres de Familia serían quienes ejercerían la labor de interventoría del PAE por ser ellos los más afectados por los problemas de corrupción en el programa. Son los padres quienes sufren con más ahínco la ineficiencia de algunos operadores del programa, y quienes velan por la salud y bienestar de sus hijos. Por eso la propuesta busca que los padres hagan un acompañamiento con total transparencia y que vele por los intereses de los niños y adolescentes beneficiarios del programa.

4. Marco normativo

4.1 Marco constitucional

- Artículo 44 CN.

4.2 Marco legal.

• Ley 1955 de 2019 - *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.

• Ley 1098 de 2006 - *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*.

- Ley 715 de 2001 - *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*

- Ley 115 de 1994 - *Ley General de Educación.*

- Decreto 1075 de 2015 - *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”.*

- Decreto 1852 de 2015 - *“Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el Parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar (PAE)”.*

- Decreto 501 de 2016 - *“Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar la Jornada Única en los establecimientos educativos oficiales y el Programa para la Implementación de la Jornada Única y el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y Media, conforme a lo dispuesto en los artículos 57 y 60 de la Ley 1753 de 2015”.*

- Resolución 29452 de 2017 - *“Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y se derogan las disposiciones anteriores”.*

4.3 Marco jurisprudencial

- Sentencia T-273 de 2014 - *“los problemas de nutrición, deserción escolar y educación en condiciones dignas que afectan a muchos niños y niñas del país exigen no sólo el cumplimiento de las competencias específicas asignadas por la Constitución y la ley a las entidades de orden nacional y territorial en ese sentido, sino un esfuerzo de planeación y coordinación mancomunado y constante dirigido a exterminar el hambre y la desnutrición de los niños y las niñas.”*

- Sentencia T-641 de 2016 - *“El programa de alimentación escolar es una medida implementada por el Estado para promover el acceso y la permanencia en el sistema escolar de los niños, niñas y adolescentes (...). // Por lo tanto, las decisiones que adopten los actores del programa en relación con las condiciones de su prestación, afectan la protección constitucional del derecho a la educación en sus facetas de acceso y permanencia”.*

- Sentencia T-155 de 2017 - *“desplegar oportunamente las conductas necesarias destinadas a evitar la interrupción en el acceso a los refuerzos alimentarios escolares, pues la ausencia del mismo constituye una infracción a los derechos fundamentales a la alimentación y a la educación en condiciones dignas del menor”.*

5. Consideraciones de los ponentes

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) fue creado con el fin de contribuir al acceso y permanencia escolar de niños, niñas y adolescentes

de nuestro país, mediante el estímulo de estilos de vida saludables y el mejoramiento de sus capacidades de aprendizaje, a través del suministro de complementos alimentarios a los mismos. De allí su importancia para el bienestar de nuestra población infantil y la importancia de su implementación en condiciones y términos adecuados.

Mediante el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) se crea la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar como una entidad adscrita al Ministerio de Educación, encargada del manejo, administración y ejecución del PAE, quitándosele dicha función a este Ministerio; de tal forma, a partir del año 2020, fecha en la cual entrará en funcionamiento la Unidad, es este órgano quien se encargará de establecer y desarrollar la política de alimentación escolar. Dicha Unidad estará conformada por un gerente del Presidente de la República, un Consejo Directivo (presidido por el Ministro de Educación) y demás delegados o representantes que indique el Gobierno nacional.

Así mismo, es de conocimiento público que en el país se han presentado distintos problemas con los operadores y con la ejecución del programa, tales como irregularidades en la contratación de los operadores, contratación de operadores sin la experiencia suficiente en el manejo del programa, celebración de convenios sin el cumplimiento de los requisitos legales, malas condiciones sanitarias en las bodegas de los operadores del programa, entre otros. De tal forma, resulta esencial asumir todas las actuaciones necesarias para garantizar procesos más transparentes dentro del PAE, a fin de que su administración y ejecución cumpla con el verdadero sentido del programa y con todos los requerimientos jurídico-legales establecidos sobre la materia.

Así las cosas, con la propuesta legislativa en relación con la participación y acompañamiento de las asociaciones de padres de familia, se busca que la aplicación del PAE se adecúe más a las necesidades reales de las comunidades y a su vez generar un mayor control y vigilancia por parte de dichas asociaciones a los operadores del programa, pues quién más óptimo para esta labor que los padres de familia, quienes conocen de primera mano los requerimientos y condiciones de sus hijos o hijas.

En tal sentido y con el fin de complementar el tema, proponemos la inclusión de 3 artículos nuevos:

Un artículo nuevo referente a la entrega de productos comestibles y bebibles saludables por parte de las entidades encargadas de contratar el Programa de Alimentación Escolar y de los prestadores del servicio, por cuanto una de las finalidades del PAE es el estímulo de estilos de vida saludables y el mejoramiento de sus capacidades de aprendizaje, a través del suministro de complementos alimentarios a los mismos; para lo cual es pertinente la promoción de entrega de alimentos altamente nutritivos y saludables a los niños y niñas, lo cual contribuiría a su vez a evitar la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, hipertensión, entre otras.

Otro artículo nuevo referente a la contratación de madres y padres usuarios, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de

la respectiva asociación de padres de familia, dentro de las manipuladoras contratadas por el operador del PAE, con el fin de brindar apoyo a las madres y padres, especialmente los que son cabeza de familia.

Y un tercer artículo nuevo, orientado a dar claridad que lo consagrado en el proyecto de ley va en armonía con las funciones y atribuciones del Comité de Alimentación Escolar (CAE), que es uno

de los espacios promovidos por el Ministerio de Educación Nacional para fomentar la participación ciudadana durante la planeación y ejecución del PAE.

6. Pliego de modificaciones

Como ponentes del presente proyecto, proponemos las siguientes modificaciones al articulado:

Texto aprobado en Plenaria Senado	Propuesta de Modificación
<p><i>“Por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE”.</i></p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 1°. La operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) tendrá vigilancia comunitaria, preferiblemente de las asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar creada por el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen y/o adicionen.</p> <p>El interventor de la operación, el supervisor designado por la entidad territorial contratante, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y los entes de control, escucharán obligatoriamente las observaciones que resulten de este ejercicio de vigilancia comunitaria o control social, por parte de las asociaciones anteriormente mencionadas, sin que estas sean vinculantes, debiendo ser publicadas en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de treinta (30) días.</p> <p>Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019.</p> <p>Parágrafo 1°. Para que esta vigilancia comunitaria sea efectiva, los interventores, los supervisores designados por las entidades territoriales y los entes de control, deberán suministrar la información y la capacitación de las organizaciones comunitarias y a las asociaciones de padres de familia, relacionada con las etapas precontractual, contractual y postcontractual del contrato y la ejecución del programa PAE.</p> <p>Parágrafo 2°. Las organizaciones comunitarias y asociaciones de padres de familia deberán rendir su informe de vigilancia comunitaria o control social, de manera escrita, que contemple como mínimo la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que configuren la situación, observación o presunta irregularidad en la implementación del programa y las fuentes de información o mecanismos de verificación empleados para constatarla.</p>	<p>Artículo 1°. La operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) tendrá vigilancia <u>de la comunidad educativa</u>, preferiblemente de las asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, creada por el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen y/o adicionen, <u>orientará el ejercicio de esa actividad en el marco de sus funciones.</u></p> <p>El interventor de la operación, el supervisor designado por la entidad territorial contratante, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y los entes de control, escucharán obligatoriamente las observaciones que resulten de este ejercicio de vigilancia comunitaria o control social, por parte de las asociaciones anteriormente mencionadas, sin que estas sean vinculantes, debiendo ser publicadas en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de treinta (30) días.</p> <p><u>El interventor de la operación deberá rendir un informe cada tres (3) meses a la comunidad educativa y a la institución educativa beneficiaria, con el objetivo de poner en conocimiento el funcionamiento, debilidades y fortalezas del PAE en la respectiva entidad territorial.</u></p> <p>Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019.</p> <p>Parágrafo 1°. Para que esta vigilancia <u>de la comunidad educativa</u> sea efectiva, los interventores, los supervisores designados por las entidades territoriales y los entes de control, deberán suministrar la información y la capacitación de las organizaciones comunitarias y a las asociaciones de padres de familia, relacionada con las etapas precontractual, contractual y poscontractual del contrato y la ejecución del programa PAE.</p> <p>Parágrafo 2°. <u>La comunidad educativa, preferiblemente las</u> asociaciones de padres de familia <u>deberán rendir su informe de vigilancia, de manera escrita, el cual evaluará la idoneidad del contratista con respecto a la ejecución del PAE; en caso de que se hayan presentado irregularidades en la respectiva ejecución deberán constatar en dicho informe. El informe deberá contener</u> como mínimo la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que configuren la situación, observación o presunta irregularidad en la implementación del programa y las fuentes de información o mecanismos de verificación empleados para constatarla.</p>

Texto aprobado en Plenaria Senado	Propuesta de Modificación
<p>El informe será remitido a la entidad territorial correspondiente y a los entes de control, a fin de que estos se pronuncien, si es del caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su recepción; del mismo, reposará copia en el expediente que para el efecto asigne la entidad territorial.</p> <p>Parágrafo 3°. Para los fines previstos en la presente norma, la expresión “padres de familia” comprende a los padres y madres de familia, así como a los tutores o quienes ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.</p> <p>Parágrafo 4°. Autorízase al Gobierno nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.</p>	<p>El informe será remitido a la entidad territorial correspondiente y a los entes de control, a fin de que estos se pronuncien, si es del caso, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción; del mismo, reposará copia en el expediente que para el efecto asigne la entidad territorial.</p> <p>Parágrafo 3°. Para los fines previstos en la presente norma, la expresión “padres de familia” comprende a los padres y madres de familia, así como a los tutores o quienes ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.</p> <p>Parágrafo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.</p>
<p>Artículo 2°. En congruencia con sus facultades para vincular a la comunidad en sus gestiones de vigilancia fiscal, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, así como sus homólogas del orden territorial, fomentarán la participación de las organizaciones comunitarias y las asociaciones de padres de familia en el proceso de vigilancia del programa PAE, y articularán acciones correctivas efectivas para resolver oportunamente cualquier irregularidad que se presente.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>
	<p>Artículo nuevo</p> <p>Artículo 3°. <u>Las entidades encargadas de contratar el Programa de Alimentación Escolar y los prestadores del servicio propenderán por garantizar que se evite la entrega de productos comestibles o bebidas ultraprocesados que contengan una cantidad excesiva de sodio, azúcares añadidos, edulcorantes artificiales y grasas saturadas; en aras de garantizar la entrega de alimentos frescos y naturales.</u></p>
	<p>Artículo nuevo</p> <p>Artículo 4°. <u>Las manipuladoras contratadas por el operador del PAE propenderán por integrar dentro de su personal, en un porcentaje no menor al 20%, a los padres de familia usuarios, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia.</u></p>
	<p>Artículo nuevo</p> <p>Artículo 5°. <u>Lo consagrado en la presente ley, no menoscaba las funciones y atribuciones de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), promovidos por el Ministerio de Educación Escolar.</u></p>
<p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

7. Proposición

Conforme a las anteriores consideraciones, proponemos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 181 de 2019 Cámara, por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE, con base en las modificaciones propuestas en el presente informe.

Atentamente,

Atentamente,



JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Presidente del Partido Colombia Renaciente

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Centro Democrático

FABIAN DIAZ PLATA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Alianza Verde

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Cambio Radical

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE
2019 CÁMARA**

por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE.

Artículo 1°. La operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) tendrá vigilancia de la comunidad educativa, preferiblemente de las asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, creada por el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen y/o adicionen, orientará el ejercicio de esa actividad en el marco de sus funciones.

El interventor de la operación, el supervisor designado por la entidad territorial contratante, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y los entes de control, escucharán obligatoriamente las observaciones que resulten de este ejercicio de vigilancia comunitaria o control social, por parte de las asociaciones anteriormente mencionadas, sin que estas sean vinculantes, debiendo ser publicadas en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de treinta (30) días.

El interventor de la operación deberá rendir un informe cada tres (3) meses a la comunidad educativa y a la institución educativa beneficiaria, con el objetivo de poner en conocimiento el funcionamiento, debilidades y fortalezas del PAE en la respectiva entidad territorial.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019.

Parágrafo 1°. Para que esta vigilancia de la comunidad educativa sea efectiva, los interventores, los supervisores designados por las entidades territoriales y los entes de control, deberán suministrar la información y la capacitación de las organizaciones comunitarias y a las asociaciones de padres de familia, relacionada con las etapas precontractual, contractual y poscontractual del contrato y la ejecución del programa PAE.

Parágrafo 2°. La comunidad educativa, preferiblemente las asociaciones de padres de familia deberán rendir su informe de vigilancia, de manera escrita, el cual evaluará la idoneidad del contratista con respecto a la ejecución del PAE; en caso de que se hayan presentado irregularidades en la respectiva ejecución deberán constatarse en dicho informe. El informe deberá contener como mínimo la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que configuren la situación, observación o presunta irregularidad en la implementación del programa y las fuentes de información o mecanismos de verificación empleados para constatarla.

El informe será remitido a la entidad territorial correspondiente y a los entes de control, a fin de que estos se pronuncien, si es del caso, dentro de los

quince (15) días hábiles siguientes a su recepción; del mismo, reposará copia en el expediente que para el efecto asigne la entidad territorial.

Parágrafo 3°. Para los fines previstos en la presente norma, la expresión “padres de familia” comprende a los padres y madres de familia, así como a los tutores o quienes ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.

Parágrafo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.

Artículo 2°. En congruencia con sus facultades para vincular a la comunidad en sus gestiones de vigilancia fiscal, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, así como sus homólogas del orden territorial, fomentarán la participación de las organizaciones comunitarias y las asociaciones de padres de familia en el proceso de vigilancia del programa PAE, y articularán acciones correctivas efectivas para resolver oportunamente cualquier irregularidad que se presente.

Artículo 3°. Las entidades encargadas de contratar el Programa de Alimentación Escolar y los prestadores del servicio propenderán por garantizar que se evite la entrega de productos comestibles o bebibles ultraprocesados que contengan una cantidad excesiva de sodio, azúcares añadidos, edulcorantes artificiales y grasas saturadas; en aras de garantizar la entrega de alimentos frescos y naturales.

Artículo 4°. Las manipuladoras contratadas por el operador del PAE propenderán por integrar dentro de su personal, en un porcentaje no menor al 20%, a los padres de familia usuarios, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia.

Artículo 5°. Lo consagrado en la presente ley, no menoscaba las funciones y atribuciones de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), promovidos por el Ministerio de Educación Escolar.

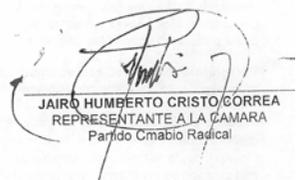
Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,


JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Presidente del Partido Colombia Renaciente


JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Centro Democrático


FABIAN DIAZ PLATA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Alianza Verde


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Partido Cambio Radical

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 181 DE 2019 CÁMARA Y 239
DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE.

(Aprobado en la sesión del 2 de diciembre de 2019 en la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 24)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) tendrá vigilancia comunitaria, preferiblemente de las asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar creada por el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen y/o adicionen.

El interventor de la operación, el supervisor designado por la entidad territorial contratante, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y los entes de control, escucharán obligatoriamente las observaciones que resulten de este ejercicio de vigilancia comunitaria o control social, por parte de las asociaciones anteriormente mencionadas, sin que estas sean vinculantes, debiendo ser publicadas en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de treinta (30) días.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019.

Parágrafo 1°. Para que esta vigilancia comunitaria sea efectiva, los interventores, los supervisores designados por las entidades territoriales y los entes de control, deberán suministrar la información y la capacitación a las organizaciones comunitarias y a las asociaciones de padres de familia, relacionada con las etapas precontractual, contractual y postcontractual del contrato y la ejecución del programa PAE.

Parágrafo 2°. Las organizaciones comunitarias y asociaciones de padres de familia deberán rendir su informe de vigilancia comunitaria o control social, de manera escrita, que contemple como mínimo la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que configuren la situación, observación o presunta irregularidad en la implementación del programa y las fuentes de información o mecanismos de verificación empleados para constatarla. El informe será remitido a la entidad territorial correspondiente y a los entes de control, a fin de que estos se pronuncien, si es del caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su recepción; del mismo, reposará copia en el expediente que para el efecto asigne la entidad territorial.

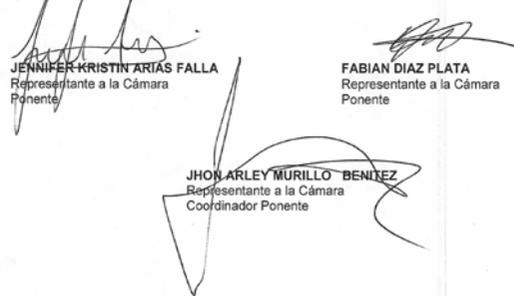
Parágrafo 3°. Para los fines previstos en la presente norma, la expresión “padres de familia” comprende a los padres y madres de familia, así como a los tutores o quienes ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.

Parágrafo 4°. Autorízase al Gobierno nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley”.

Artículo 2°. En congruencia con sus facultades para vincular a la comunidad en sus gestiones de vigilancia fiscal, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, así como sus homólogas del orden territorial, fomentarán la participación de las organizaciones comunitarias y las asociaciones de padres de familia en el proceso de vigilancia del programa PAE, y articularán acciones correctivas efectivas para resolver oportunamente cualquier irregularidad que se presente.

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

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


JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara
Ponente
FABIAN DIAZ PLATA
Representante a la Cámara
Ponente
JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1243 - martes 24 de diciembre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 081 de 2019, por medio del cual se reforma el impuesto al alumbrado público y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia texto propuesto para primer debate en la comisión primera de la honorable cámara de representantes al proyecto de ley número 096 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican algunos aspectos del Estatuto General de Contratación y la ejecución presupuestal, e introducir herramientas que permiten fortalecer la lucha contra la corrupción.....	6
Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 166 de 2019 Cámara, por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.....	19
Ponencia para segundo debate texto propuesto y texto definitivo aprobado al proyecto de ley número 239 de 2019 Senado - 181 de 2019 Cámara, por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE.....	26