



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° 815

Bogotá, D. C., viernes, 6 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 38 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

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se promueve el abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del gas combustible en el país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Incentivar el abastecimiento de gas combustible en el país y ampliar su utilización, con el fin de generar impactos positivos en el medio ambiente, la calidad de vida, la salud de la población y el acceso al servicio público, según lo establecido en la Ley 1955 de 2019.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, entiéndase por:

Gas combustible: Entendido como aquellos compuestos orgánicos formados principalmente por carbono e hidrógeno que conforman al Gas Natural (GN) y al Gas Licuado del Petróleo (GLP).

Gas Natural (GN): Es una mezcla de gases cuyo principal componente es el metano, seguido de otros gases como el etano, el dióxido de carbono y el vapor de agua, en pequeñas cantidades.

Gas Natural Licuado (GNL): Es una mezcla de hidrocarburos, principalmente metano, cuya temperatura se reduce a través de un proceso de criogenia y se almacena térmicamente.

Gas Licuado de Petróleo (GLP): Es una mezcla de hidrocarburos livianos constituidos principalmente por propano y butano, extraídos del procesamiento del gas natural o del petróleo, gaseosos en condiciones atmosféricas, que se licúan fácilmente por enfriamiento o compresión.

Autogás: Gas Licuado de Petróleo (GLP) utilizado específicamente como carburante o combustible en vehículos automotores de circulación terrestre, de conformidad con la definición que establezca el Ministerio de Minas y Energía.

Nautigás: Gas Licuado de Petróleo (GLP) utilizado específicamente como carburante o combustible en embarcaciones marítimas o fluviales a motor, de conformidad con la definición que establezca el Ministerio de Minas y Energía.

Publicidad Exterior Visual (PEV): Se entiende por Publicidad Exterior Visual, el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.

Artículo 3°. *Abastecimiento y oferta nacional de gas combustible.* El Gobierno nacional dictará normas que garanticen el abastecimiento y la confiabilidad en el suministro de gas combustible en el mercado. Para efectos de incrementar la oferta, establecerá mecanismos que viabilicen las importaciones y promuevan la producción nacional, a través de la promoción de proyectos que optimicen el aprovechamiento del gas combustible en toda la cadena productiva, procesos de transporte y usos internos, siguiendo criterios de eficiencia energética y responsabilidad ambiental. Para ello tendrá en cuenta la implementación de nuevas tecnologías e infraestructura que se encuentren disponibles.

Artículo 4°. *Desarrollo del gas natural licuado y el gas licuado de petróleo.* Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la

presente ley, el Gobierno nacional con el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, adoptará una política pública que establezca las condiciones para promover la masificación del uso del Gas Natural Licuado y el Gas Licuado de Petróleo. Esta deberá incluir tanto los temas técnicos y tecnológicos, como los temas tarifarios, de infraestructura, de abastecimiento y de mercado, y deberá integrarse o complementar los demás planes, programas y políticas definidas en la presente ley.

Artículo 5°. *Subsidios al consumo de GLP distribuido por cilindros.* Los usuarios de comunidades indígenas y de los estratos socioeconómicos 1 y 2 de los departamentos atendidos actualmente en la ley de presupuesto, tendrán subsidios al consumo del servicio público domiciliario de GLP distribuido por cilindros, según los lineamientos establecidos por la Ley 142 de 1994, la Ley 1955 de 2019 y los procedimientos determinados por los Ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público. El monto máximo a subsidiar para el estrato 1 será el 50% y para el estrato 2 el 40% del consumo de subsistencia definido por la UPME.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía, dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, elaborará un estudio o plan sobre la ampliación de la cobertura del subsidio al GLP distribuido en cilindros a otros departamentos del país.

Artículo 6°. *Programa de sustitución de leña, carbón y residuos por gas combustible.* El Gobierno nacional establecerá el Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por gas combustible, acorde con los lineamientos incluidos en la Ley 1955 de 2019.

Dicho Programa será implementado y cofinanciado por el Ministerio de Minas y Energía dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley e incluirá el suministro de gas combustible, la estufa y demás componentes necesarios para su funcionamiento y sostenibilidad; así como los criterios de asignación, implementación, seguimiento, continuidad y supervisión.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social, trabajarán mancomunadamente para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la equidad energética y la disminución de los impactos negativos en la salud y el ambiente, teniendo en cuenta los avances alcanzados por el Programa Nacional de Estufas Eficientes para Cocción con Leña.

Artículo 7°. *Generación de energía eléctrica con gas combustible.* El Gobierno nacional priorizará los proyectos de sustitución de diésel por gas combustible. El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) o quien haga sus veces, iniciará un plan de implementación de proyectos

de sustitución de diésel por gas combustible con criterios de eficiencia económica, dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y acorde con los lineamientos incluidos en el artículo 287, parágrafo 1° de la Ley 1955 de 2019.

Parágrafo. Para efectos de impulsar los Proyectos de Sustitución de Diésel por gas combustible, el Ministerio de Minas y Energía dictará las disposiciones necesarias en lo referente a la destinación desde los Fondos de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI) y Zonas Rurales Interconectadas (FAER), para la generación de energía eléctrica.

Artículo 8°. *Declaratoria de interés nacional y estratégico.* Se declara de interés nacional y estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país, la masificación del uso del gas natural, el autogás y nautigás como combustibles automotores, atendiendo a sus múltiples beneficios ambientales, en salud, en competitividad, económicos y sociales.

Artículo 9°. *Estímulo a la conversión de vehículos a gas combustible.* Los kits de conversión, equipos, surtidores, tanques, dispensadores, compresores, bombas, maquinaria, repuestos y autopartes para gas natural, autogás y nautigás, nacionales e importados, así como la adquisición de servicios dentro o fuera del territorio nacional que se destinen a inversiones y preinversiones para el uso de estos combustibles estarán exentos de IVA, de conformidad con el listado que establezca el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 10. *Restricción a la circulación vehicular.* Los vehículos dedicados a gas combustible estarán exentos de las medidas de restricción a la circulación vehicular en cualquiera de las modalidades que la autoridad de tránsito local disponga (pico y placa, día sin carro, restricciones por materia ambiental, entre otros), excluyendo aquellas que se establezcan por razones de seguridad.

Artículo 11. *Identificación de los vehículos.* Los fabricantes, importadores, ensambladores y comercializadores de vehículos dedicados a gas combustible deberán instalar un sistema o etiqueta de identificación visual que permita a las autoridades nacionales, territoriales y municipales identificar con facilidad a estos vehículos, con el objeto de garantizar su acceso a los incentivos definidos en la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Transporte, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán reglamentar las características técnicas del sistema o etiqueta de identificación a que se refiere el presente artículo.

Artículo 12. *Fortalecimiento del Sicom.* Dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Minas

y Energía, en desarrollo de los lineamientos de la Ley 1955 de 2019, fortalecerá el Sistema de Información de Combustibles (SICOM) para autogás y nautigás, mediante la implementación de un sistema de control de carga que permita: I). hacer seguimiento a los agentes de abastecimiento y distribución de estos combustibles, II). controlar el cumplimiento normativo de los vehículos convertidos, los talleres de conversión, y las Estaciones de Servicio y III). facilitar que entidades privadas puedan financiar conversiones entre otros productos y establecer un sistema de recaudo seguro para los agentes que financien dentro del sistema.

Artículo 13. *Transporte público de pasajeros.* A partir de los doce (12) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y por el término de los diez (10) años siguientes, las ciudades que cuenten con Sistemas de Transporte Estratégico, Integrado o Masivo deberán implementar políticas públicas, programas y acciones tendientes a garantizar que por lo menos el treinta por ciento (30%) de los vehículos utilizados para la operación de las flotas, operen con motores dedicados a gas combustible, cuando se pretenda aumentar la capacidad transportadora de los sistemas; cuando se requiera reemplazar un vehículo por destrucción total o parcial que imposibilite su utilización o reparación y cuando requiera reemplazarse al finalizar su vida útil.

Parágrafo 1°. Los vehículos Dedicados a gas combustible, que se vinculen a los sistemas de transporte en virtud de la presente ley, podrán acceder a los beneficios de portar todo tipo de Publicidad Exterior Visual (PEV), con el objeto de favorecer los modelos financieros para la adquisición de vehículos a gas combustible. Las autoridades territoriales y municipales expedirán el estatuto local de PEV para que los sistemas de transporte puedan instalarla en los respectivos vehículos.

Parágrafo 2°. La anterior disposición solo aplicará para los segmentos de vehículos a gas combustible que para la fecha en que se compren o contraten, tengan una oferta comercial en Colombia.

Parágrafo 3°. La Contraloría General de la República será la entidad encargada de hacer seguimiento y control al cumplimiento del presente artículo.

Artículo 14. *Iniciativa pública de uso de vehículos a gas combustible.* Dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, los municipios de categoría 1 y especial y los prestadores del servicio público de transporte, deberán cumplir con una cuota mínima del treinta por ciento (30%) de vehículos convertidos o dedicados a gas combustible en los vehículos que anualmente sean comprados o contratados para su uso, teniendo en cuenta las necesidades de cada entidad.

Parágrafo 1°. La anterior disposición solo aplicará para los segmentos de vehículos a gas combustible

que para la fecha en que se compren o contraten, tengan una oferta comercial en Colombia.

Parágrafo 2°. Para garantizar el cumplimiento de la meta dispuesta en el presente artículo, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Transporte y Hacienda y Crédito Público, deberán estructurar un programa con sus respectivas estrategias para el logro de la iniciativa pública establecida.

Parágrafo 3°. La Contraloría General de la República será la entidad encargada de hacer seguimiento y control al cumplimiento del presente artículo.

Artículo 15. *Transporte terrestre automotor de carga.* El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adoptar vía decreto, programas para promover la masificación del uso de vehículos dedicados a gas combustible en automotores de transporte terrestre de carga.

Parágrafo. El Gobierno nacional deberá definir programas diferenciados tanto para el transporte de carga urbana como interurbana. Estos deberán incluir incentivos especiales en los programas de renovación del parque automotor que lidera el Ministerio de Transporte, tasas compensadas o subsidiadas, subsidios cruzados, entre otros.

Artículo 16. *Transporte escolar.* A partir de los doce (12) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá implementar políticas públicas, programas y acciones tendientes a garantizar que por lo menos el treinta por ciento (30%) de los vehículos nuevos que se matriculen para la prestación del servicio de transporte escolar, operen con motores dedicados a gas combustible.

Artículo 17. *Impuesto sobre vehículos automotores.* Adiciónese el Parágrafo 6°, al artículo 145 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

Parágrafo 6°. Para los vehículos dedicados a gas combustible, las tarifas aplicables no podrán superar en ningún caso, el uno por ciento (1%) del valor comercial del vehículo.

Artículo 18. *Exención de certificado de emisiones contaminantes y descuento sobre la revisión técnico-mecánica.* Los vehículos dedicados a gas combustible quedarán exentos por un término de diez (10) años a partir de la fecha de matrícula del automotor, de obtener el certificado de emisiones contaminantes de que habla el artículo 12 de la Ley 1383 de 2010.

Las compañías aseguradoras del sector financiero y cooperativo establecerán un descuento del diez por ciento (10%) en las primas de los seguros SOAT (Seguro Obligatorio de Accidente de Tránsito) de los vehículos dedicados a gas combustible. El beneficio de estas primas será registrado ante la

Superintendencia Financiera de Colombia para su comprobación. Así mismo, para este tipo de vehículos establecerá un descuento mínimo del treinta por ciento (30%) en el valor de la Revisión Técnico-Mecánica consagrada en los artículos 10 y 11 de la Ley 1383 de 2010.

Parágrafo. Dentro de los seis meses (6) siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, reglamentará el presente artículo.

Artículo 19. *Causación del impuesto al carbono.* Los proyectos o programas que promuevan la producción nacional de gas combustible y demuestren reducciones en las emisiones de CO₂, serán sujeto de la no causación del impuesto nacional al carbono, según lo establecido en el artículo 1.5.5.3 del Decreto 926 de 2017.

Artículo 20. *Iniciativa de prevención en salud.* El Ministerio de Salud y Protección Social, teniendo en cuenta los beneficios en salud asociados a la reducción de las emisiones contaminantes por la masificación de vehículos a gas combustible, apoyará, promoverá y patrocinará todas las iniciativas definidas en la presente ley, y dispondrá de recursos técnicos y financieros para establecer la masificación de las tecnologías de vehículos a gas combustible como una política de prevención en salud pública.

Artículo 21. *Socialización.* Los Ministerios de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social y las demás entidades gubernamentales relacionadas con la ampliación del abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del sector de gas combustible en el país, se encargarán de adelantar jornadas de socialización en todos los municipios beneficiados a nivel nacional para generar conciencia sobre las ventajas de utilizar el gas combustible.

Artículo 22. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático


MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ante la evidente coyuntura internacional en donde el cambio climático es el mayor desafío de nuestro tiempo, presentando desde pautas meteorológicas cambiantes, que amenazan la producción de alimentos, hasta el incesante aumento en el nivel del mar, que incrementa el riesgo de inundaciones catastróficas, los efectos del cambio climático tienen una escala sin precedentes¹.

¹ ONU (2019). *Informe Cumbre sobre la Acción Climática 2019*.

Es por ello que se hace necesario incentivar aquellas medidas que nos permitan dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Conferencia de las Partes realizada en París en el año 2015 (COP 21), para darle cumplimiento a las metas propuestas en la reducción de emisiones de CO₂. De este modo, resulta fundamental tomar acción e implementar una transitoriedad efectiva hacia combustibles con menores contenidos de carbono, como los gases combustibles entendidos como aquellos compuestos que conforman al Gas Natural (GN) y al Gas Licuado del Petróleo (GLP), mientras logramos ampliar la matriz energética nacional y migrar hacia energías renovables con cero emisiones.

Contextualización básica de los Gases Combustibles

Por un lado, el Gas Natural (GN) es una mezcla de gases cuyo principal componente es el metano, seguido de otros gases como el etano, el dióxido de carbono y el vapor de agua, en pequeñas cantidades, que ha sido utilizado primordialmente como combustible en equipos como hornos, secadores y calderas. También es utilizado en las industrias de cerámicas, cemento y metales, así como insumo en procesos de aprovechamiento energético y como materia prima en las industrias que requieren metano en sus productos.

Por otro lado, el Gas Líquido de Petróleo (GLP) es una combinación de moléculas de propano y butano, con trazas de otros compuestos, incoloro, al cual se le añade un agente fuertemente “odorizante” que es utilizado para detectar con facilidad cualquier fuga, por pequeña que sea. El GLP es un gas que, sometido a presiones moderadas o enfriamiento, se transforma en líquido, de modo que se transporta y almacena con facilidad en contenedores de acero o aluminio y es utilizado principalmente en procesos de combustión para usos domésticos como cocinar, calentar, o ambientar.

Así las cosas, hoy en día los gases combustibles se han consolidado como una alternativa eficiente, competitiva, versátil, de bajo impacto ambiental y disponible a gran escala para responder a la creciente necesidad de energía. Tanto así que, el acelerado desarrollo técnico, operativo y comercial, ha permitido que estos combustibles se conviertan en la base de la matriz energética en muchos países y proyecciones existentes los establecen como una fuente de energía que superará al carbón para el año 2030 y se convertirá en la segunda fuente de energía después del petróleo².

La canasta energética mundial

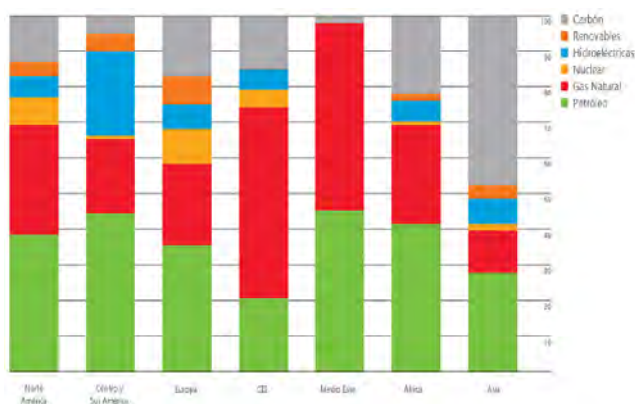
La canasta energética mundial presentó un aumento del 2,9% para el 2018 (el crecimiento más rápido que se ha presentado desde el año 2010 y que casi dobla el promedio anual de los últimos 10 años, correspondiente al 1,5%)³, el cual se compone de

² Agencia Internacional de Energía (2018). *World Energy Outlook 2018*. Paris, Francia: OECD/IEA.

³ BP (2019). *World Consumption. Statistical Review*

13.864 millones de toneladas de crudo equivalente, siendo el crudo y los productos petroquímicos los principales energéticos utilizados, correspondientes a un 34% de la canasta, seguido por el carbón con un 24% y el Gas Natural (GN) con un 27%: tres energéticos fósiles que equivalen al 85% del consumo energético mundial; mientras que la energía nuclear, la hidroeléctrica y las energías renovables representan el 15% del consumo total.

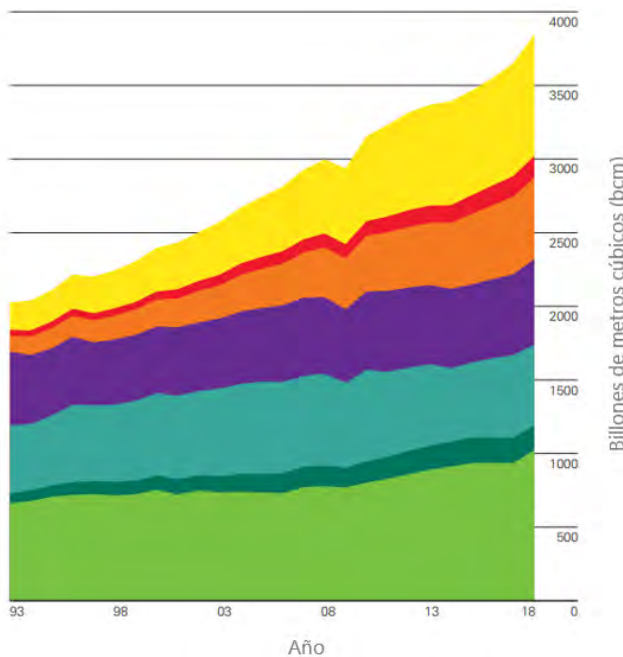
Así las cosas, Asia sigue siendo el principal consumidor de energía fósil, con preferencia por el carbón para sus procesos térmicos, aunque ha venido presentando un crecimiento importante en el consumo de gas combustible, buscando posicionarse como el continente de mayor consumo en los próximos años, principalmente por la búsqueda de combustibles más limpios en sus procesos productivos y el impulso de los programas de subsidios en varios países de la región. Por otra parte, la Comunidad de Estados Independientes (CIS por sus siglas en inglés) y el Medio Oriente, tienen actualmente al Gas Natural (GN) como su principal fuente de energía y en contraste, mientras el petróleo continúa siendo el energético que domina en África, Europa, América del Norte y América del Sur, estos tres últimos continentes tienen los mayores consumos de energía nuclear, hidroeléctrica y renovable, siendo el epicentro a nivel mundial del cambio en la canasta energética⁴.



Gráfica 1: Consumo de fuentes de energía a nivel continental en el 2018 (BP, 2019).

Producción y consumo de gas combustible en el mundo

En cuanto a los gases combustibles, el Informe de Revisión Estadística de la Energía Mundial reportó el mayor incremento visto en la producción del Gas Natural (GN) en el 2018, alcanzando un aumento de 5,2% (la tasa más alta desde el año 2010 y más del doble de la tasa de crecimiento promedio de los últimos 10 años, igual a 2,3%), con Estados Unidos y Rusia como los principales productores. Paralelamente, se reportó un incremento en el consumo que también resulta ser el mayor incremento registrado, igual a 5,3%.



Gráfica 2. Consumo de gas natural en el mundo (BP, 2019).

Por otro lado, en lo que respecta al Gas Líquido de Petróleo (GLP), para el 2018 se registró un aumento en la producción de 6,4% a nivel mundial (superior a la tasa de crecimiento promedio de los últimos 10 años, correspondiente a 4,3%), con Estados Unidos y Canadá como los principales productores⁵. Igualmente, se reportó un crecimiento positivo en las cifras del consumo mundial histórico, el cual alcanzó la cifra de 303 millones de toneladas para 2017, donde la Asociación Mundial de GLP mostró que el consumo de este combustible se concentra en la región de Asia, que presentó un crecimiento del 5,1% y el Medio Oriente con un crecimiento del 4,5%⁶.

Producción y disponibilidad histórica de gases combustibles en el país

En el año 1991 el Gobierno nacional, basado en las recomendaciones del documento CONPES 2571 de 1991 – Programa para la Masificación del Consumo de Gas, propuso diversificar la matriz energética del país mediante la promoción del consumo masivo de Gas Natural (GN) y gas propano (compuesto del GLP). Con esta iniciativa, el Gobierno nacional pretendía:

- I. Masificar el consumo de gas propano en la mayor parte de las principales ciudades e introducir su uso en las zonas rurales para combatir la deforestación y sustituir el consumo de Cocinol;
- II. Incrementar la competitividad a través de estímulos a la inversión en producción y comercialización de gases combustibles;
- III. Acercar los precios a los costos reales de producción y prestación del servicio público domiciliario;

⁴ of World Energy. 68TH edition.
BP (2019). Regional Consumption by field 2018. Statistical Review of World Energy. 68TH edition.

⁵ BP (2019). Natural gas: Consumption by region. Statistical Review of World Energy. 68TH edition.
⁶ WLPGA (2018). World LPG Consumption. Statistical Review of Global LPG 2018.

IV. Inducir al ahorro energético en términos de costos y cantidades;

V. Garantizar una oferta flexible y diversa de fuentes de energía a través de una matriz más equilibrada;

Esto, en vista de que la matriz energética no obedecía a “*parámetros de eficiencia económica debido a la incoherencia en la estructura de precios, limitación de fuentes energéticas, numerosos problemas institucionales y carencia de recursos financieros.*”⁷

Como resultado de esta política, el GN penetró el mercado de la costa Atlántica donde fue llevado por redes a los hogares, mientras que el GLP se desarrolló en su mayoría al interior del país, en las grandes ciudades. Sin embargo, tras la certificación de un aumento en las reservas de GN del orden de 7.000 GigaPies Cúbicos (GPC)⁸, que correspondían a los recientes hallazgos en Guajira y Cusiana, se emitió el documento CONPES 2646 de 1993, el cual replanteó la política establecida en el CONPES anterior, en el sentido de priorizar el programa de masificación del uso de GN, razón por la cual el Gobierno nacional inició la construcción del sistema nacional del transporte de GN desde las áreas de producción hasta los centros de mayor consumo, especialmente a las principales ciudades al interior del país.

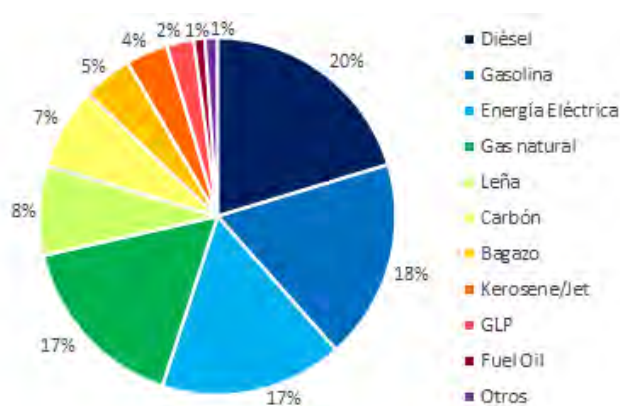
Con esta decisión de política pública tomada por el MME, el GLP no continuó masificándose en las grandes ciudades, pero se incentivó su uso en las zonas rurales, debido a las facilidades para ser llevado hasta zonas aisladas y con baja densidad poblacional, donde la instalación de redes de GN es muy engorrosa y/o ineficiente.

De cualquier modo, gracias a la política de masificación del uso de GN y al desarrollo de la infraestructura de transporte desde los sitios de producción hasta los sitios de consumo, el país evidenció un cambio en la matriz energética, presentándose un aumento en la participación del GN; resultado alcanzado teniendo como principal fuente de abastecimiento los campos ubicados en la Guajira y cuyos reservorios que llegaron a sustentar hasta el 90% de la oferta del plan. No obstante, dicho aumento en el consumo se dio sin que se presentaran hallazgos sobre nuevas fuentes que aumentarían las reservas nacionales, tal que la producción presentó una disminución, leve pero sostenida y por tanto se consideró el adelanto en la construcción y puesta en operación de activos que facilitarían la importación de GN, como las plantas de regasificación con sus respectivas líneas o gasoductos que las conectarán a la red nacional⁹.

Mientras tanto, el GLP encontró relevancia de nuevo en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, el cual partió de un aumento significativo de la producción del GLP, estimando que pasaría de 20.000 BPD¹⁰ a 40.000 BPD durante el cuatrienio, supuesto que finalmente no se concretó. Con este escenario, el Gobierno nacional se propuso aumentar la cobertura y uso del GLP, en sectores como el vehicular, pero esto tampoco fue posible debido a que la oferta nacional de GLP se redujo consistentemente por debajo de los 20.000 BPD, en lugar de aumentar como estaba proyectado.

El gas combustible en la canasta energética del país y su abastecimiento

En lo referente a la canasta energética nacional, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) establece que, en lo que respecta a los gases combustibles para el 2018, mientras el Gas Natural - GN participó con un 17%, el Gas Licuado de Petróleo - GLP cubrió un 2%, para un total del 19%.



Gráfica 3. Balance energético colombiano (UPME, 2019).

Ahora bien, en lo que respecta al GLP, para el primer semestre de 2019 se tiene que las importaciones del consorcio G5 se han convertido en el agente clave para asegurar el abastecimiento, a pesar de los incumplimientos de Ecopetrol, alcanzando un máximo de 7.734 toneladas en el mes de febrero. De este modo, como se observa en el balance presentado a continuación, en promedio se presentó un déficit de 730 toneladas/mes en el primer semestre del año, el cual fue cubierto sin sobresaltos con aportes de GLP proveniente de las importaciones efectuadas por el consorcio G5 (grupo de empresas importadoras de GLP) y al manejo de inventarios por parte de las empresas distribuidoras de este combustible.

⁷ DNP (2019). CONPES 2571 de 1991. Programa de Masificación del Consumo de Gas.

⁸ Unidad de volumen corresponde a 10⁹ pies cúbicos

⁹ Contraloría General de la República (2017). Desarrollo del Sector Gas Natural en Colombia. Análisis y

Evaluación de la Política de Gas Natural y el Desarrollo de Activos de Flexibilidad dentro del Plan de Abastecimiento.

¹⁰ Barriles Por Día

Tabla 1: Balance de oferta y ventas - Primer semestre de 2019¹¹

Balance 2019 - I (Toneladas/mes)	ene-19	feb-19	mar-19	abr-19	may-19	jun-19	Promedio mensual
OPC Ecopetrol [1]	33.736	30.622	34.055	28.652	34.327	32.728	32.353
Entregado Ecopetrol [2]	33.736	30.622	34.055	28.652	34.327	32.728	32.353
TYGAS [3]	5.607	4.842	5.380	5.203	5.406	5.081	5.253
Otros productores [4]	1.473	1.364	1.507	1.493	1.693	1.714	1.541
Subtotal oferta nacional	40.817	36.828	40.942	35.348	41.426	39.523	39.147
OPC Importado ECP [5]	3.173	1.800	4.048	4.049	4.048	4.049	3.528
Importado Okianus [6]	7.311	7.734	5.261	6.133	6.943	5.225	6.435
Subtotal importado	10.483	9.534	9.309	10.182	10.991	9.274	9.962
Total oferta GLP	51.300	46.362	50.251	45.529	52.417	48.797	49.109
Ventas estimadas/reales [7]	50.206	46.247	49.885	50.700	51.000	51.000	49.840
Balance mensual (oferta vs. ventas)	1.094	115	366	- 5.171	1.417	- 2.203	- 730
Inventario reportado GASNOVA [8]	8.291	11.199	11.379	8.035	9.690	8.119	9.452
Inventario supuesto OTROS [9]	767	767	767	767	767	767	767
Total inventario	9.057	11.965	12.145	8.802	10.457	8.886	10.219

[1] OPC Ecopetrol

[2] Cumplimiento de OPC Ecopetrol

[3] Informe de cantidades contratadas de GLP TYGAS

[4] Declaración de producción

[5] Cumplimiento de importaciones Ecopetrol

[6] Información OKIANUS.

[7] Información tomada del SUI O3 (19 de junio de 2019). Supuesto de 51.000 Ton/mes hasta que haya reporte de información.

[8] Inventario reportado por las empresas afiliadas a GASNOVA.

[9] Inventario estimado por AGREMGAS.

Así las cosas, es claro que es necesario incentivar nueva oferta nacional que reduzca el déficit nacional, pero mientras esto no ocurra, las empresas distribuidoras continuarán con la logística que implica la importación, el transporte y su almacenamiento. Ahora, si bien estas necesidades son mencionadas en el Plan de Abastecimiento de la UPME, que fue publicado el pasado mes de marzo de 2019, aún no se ha dado la señal económica por parte del Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), para darle paso a los incentivos a la inversión e importación, junto con su esquema de remuneración.

Proyecciones del gas combustible según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Gracias a la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el sector del gas combustible es proyectado de una forma más integral, al promover su uso dentro de la canasta energética nacional mediante la identificación, promoción y cofinanciación de proyectos de expansión de redes de GLP, la prestación eficiente del servicio público domiciliario de gas combustible y lo referente al manejo de los subsidios en los artículos 227, 290, 293, 294, 295 y 297, todo teniendo en cuenta condiciones de eficiencia económica incluidas en el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Gas Combustible elaborado por la UPME.

Esto, teniendo en cuenta además lo dispuesto en los objetivos transversales de la política energética que

¹¹ SUI, O3, ECOPEPETROL, TYGAS, GASNOVA (2019).

contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en sus bases, donde dispone que: “...se complementará la política del sector; marcos normativos o regulatorios que incentiven la producción nacional, las importaciones y las exportaciones, de forma que se asegure el abastecimiento en condiciones de eficiencia en los mercados teniendo en cuenta el costo de oportunidad de la oferta y la disponibilidad por pagar de la demanda.”¹²

Partiendo de este objetivo transversal, se establece entonces la obligatoriedad de contar con un Plan de Abastecimiento que debe ser adoptado por el Ministerio de Minas y Energía, teniendo en cuenta también lo establecido en el mismo Pacto por los recursos minero-energéticos: “...la UPME, con base en lineamientos del MinEnergía, realizará cada dos años el balance de oferta y demanda del GLP y combustibles líquidos con un horizonte de planeación de 10 años e identificará los proyectos de infraestructura necesarios para garantizar seguridad de su abastecimiento y confiabilidad. El MinEnergía adoptará estos planes con el objetivo de orientar las decisiones de los agentes para asegurar el abastecimiento nacional. La CREG expedirá la regulación económica para la remuneración y ejecución de las inversiones identificadas...”.

Generando entonces, implicaciones directas sobre la infraestructura de abastecimiento y confiabilidad con los inventarios estratégicos; responsabilidad que también recae sobre la UPME, según lo señalado en el presente pacto: “...la UPME adelantará los análisis para determinar la infraestructura de transporte adicional o complementaria que permita la incorporación de recursos continentales, costa afuera e importados (crudo, gas, combustibles líquidos, entre otros) desde diferentes puntos de abastecimiento hasta la demanda...”.

De igual manera, además de la infraestructura de transporte, el mencionado Pacto también establece sobre los inventarios que “...el MinEnergía, o la entidad que este designe, estudiará la necesidad de contar con infraestructura de almacenamiento de combustibles líquidos y de gas combustible para determinar, entre otras condiciones, su ubicación y su capacidad. Considerando lo anterior, la CREG expedirá un marco normativo que impulse la participación de agentes en la prestación de los nuevos servicios de almacenamiento de inventarios...”.

Así las cosas, el presente Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se encarga de poner en evidencia la necesidad y urgencia de contar con normas que garanticen el abastecimiento y confiabilidad en el suministro del gas combustible en el mercado nacional, con el fin de generar impactos positivos en el ambiente, la calidad de vida de y

¹² Departamento Nacional de Planeación (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.

salud de la población. Esto, a través de mecanismos que estimulen nueva oferta nacional y viabilicen las importaciones.

En consecuencia, el presente Proyecto de ley, sugiere la adopción de una política pública que establezca las condiciones para promover la masificación del uso de GN y GLP, la cual deberá incluir los temas técnicos, tecnológicos, tarifarios, de infraestructura, abastecimiento y mercado, de modo tal que pueda cubrir integralmente las necesidades existentes a nivel nacional a la vez que se articula y complementa los demás planes, programas y políticas en curso.

¿Qué pasa con aquellas zonas que no cuentan con “equidad energética”?

Teniendo en cuenta la realidad nacional, el presente Proyecto de ley presenta tres alternativas para generar un aporte fundamental en la equidad energética y los compromisos adquiridos por el país en materia ambiental: la continuidad de los subsidios al consumo de GLP distribuido por cilindros, la implementación del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Gas Combustible y la priorización de proyectos para generación de energía a partir de Gas Combustible como sustituto del diésel.

Subsidios al consumo de GLP distribuido por cilindros

Tal y como lo establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 366, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, y así mismo, el artículo 368 establece que la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas, pueden conceder subsidios de sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

En consideración a ello, la Ley 142 de 1994 en su artículo 99, estableció las reglas para el otorgamiento de subsidios, las cuales deben entenderse aplicables a la luz de los preceptos constitucionales de justicia y equidad, con el fin de que la población de bajos recursos pueda tener acceso a los servicios públicos domiciliarios, dentro de los cuales se encuentra el gas combustible, definido como tal en la misma ley.

Bajo esta motivación, el Gobierno nacional expidió el Decreto 381 de 2012, por medio del cual se modificó la estructura del Ministerio de Minas y Energía y estableció como una de sus funciones, la identificación del monto de los subsidios que podrían ser ofrecidos por la nación para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, estableciendo los criterios para su asignación y solicitando la inclusión de partidas para tal efecto en el Presupuesto General de la Nación.

Con base a ello expidió la Resolución 90855 del 8 de octubre de 2013, en concordancia con el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 2195 de 2013, que se encargó de definir la reglamentación

para el programa piloto de asignación de subsidios al consumo de gas licuado del petróleo (GLP) distribuido mediante cilindros y posteriormente, a través de la Resolución 90434 del 24 de abril de 2014, la Resolución 90580 del 30 de mayo de 2014 y la Resolución 40720 del 27 de julio 2016, se estableció el procedimiento para asignación de los subsidios con base en el Sisbén, de la mano del aplicativo desarrollado por el Ministerio de Minas y Energía.

A la fecha, el programa se ha venido adelantando con éxito en los usuarios estrato 1 y 2 que residen en los departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá, el Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina y algunos municipios del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, con jurisdicción en el macizo colombiano, de manera que los usuarios de estos departamentos han podido acceder efectivamente al servicio público.

La auditoría integral realizada por la firma Sistemas 2000 Consultores, para el Ministerio de Minas y Energía en el 2016, determinó a través de encuestas adelantadas en los departamentos que se benefician del plan piloto, que:

a) Se sustituyeron otros energéticos por el cilindro de GLP. El estudio demuestra que antes de la implementación del programa piloto, los hogares encuestados de los cuatro departamentos utilizaban para cocinar los siguientes combustibles: 52% cilindro de gas, 25% leña, 16% electricidad, 2% gasolina, 1% gas natural y 4% carbón.

b) Se presentó una disminución en la tala de árboles y en la compra de madera, carbón y gasolina como combustibles para cocinar. Una vez implementado el programa de entrega de subsidios, el 84,58% de los hogares encuestados manifestó que ya cocinaban con gas en cilindro, reemplazando a otros combustibles como la gasolina y reduciendo la utilización de la leña hasta un 1,14%, y hasta un 0,04% en carbón, mitigando así los impactos ambientales previamente generados.

c) La disminución del humo en la cocción de sus alimentos disminuyó la aparición de enfermedades respiratorias. Un 19% de los hogares encuestados que hacían uso del subsidio, manifestaron que hubo una disminución en las enfermedades respiratorias de los integrantes de su hogar desde que reemplazaron la leña, la gasolina y el carbón por el gas en cilindro para la cocción de sus alimentos.

d) Los hogares expresaron sentir una mejoría en su calidad de vida. El subsidio al consumo de GLP, permitió a muchos hogares acceder a este servicio público domiciliario y liberar parte de sus ingresos para destinarlos a otras actividades o a compra de diversos bienes.

e) De los 477.846 hogares potencialmente beneficiarios que pueden acceder al programa piloto, 342.464 hogares se han beneficiado del subsidio al consumo de gas en cilindro en estos departamentos.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta que el propósito principal es el de mejorar la calidad de vida de muchos colombianos que hoy no tienen acceso al servicio público, el presente proyecto establece en su artículo quinto que, los usuarios de comunidades indígenas y de los estratos socioeconómicos 1 y 2 de los departamentos atendidos actualmente gracias a lo establecido en la Ley de Presupuesto, tendrán subsidios al consumo del servicio público domiciliario de GLP distribuido por cilindros, según los lineamientos establecidos por la Ley 142 de 1994, la Ley 1955 de 2019 y los procedimientos determinados por los Ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público. Así mismo, el mencionado artículo establece que será responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía la expedición de un estudio o plan que evalúe la ampliación de la cobertura del subsidio al GLP distribuido por cilindros a otros departamentos del país.

Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Gas Combustible

La contaminación del aire por uso de combustibles sólidos tiene un alto impacto sobre la discapacidad temprana en toda la población, en particular en población adulta, donde la fracción atribuible por el uso de combustibles sólidos es de un 18,3% para la Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC), de un 7,9% para Cáncer de pulmón, 7,48% para infecciones respiratorias bajas (IRAB), 7,21% para enfermedad cerebrovascular y 5,51% para enfermedad coronaria del total de Años

de Vida Ajustados por Discapacidad (DALYs)¹³. Sumado a esto, existen estudios que han expuesto cómo en países de bajos o de medianos ingresos como el nuestro, en los que se usan ampliamente combustibles sólidos, la exposición personal promedio de las mujeres es 25 veces superior al nivel recomendado por la Organización Mundial de la Salud para proteger la salud, mientras que la exposición de los niños es 21 veces más alta, y cuya representatividad a nivel de mortalidad es de 78% del costo para la población femenina y del 6% para los infantes¹⁴.

Ahora bien, a nivel nacional tampoco tenemos unas cifras muy alentadoras pues la contaminación del aire por uso de combustibles sólidos en Colombia causó 2,89 muertes por cada 100.000 habitantes en niños y niñas menores de 5 años, de acuerdo a los datos reportados por el Estudio de Carga Global de la Enfermedad para 2013 y por otro lado, se estima que el costo anual promedio de los impactos en la salud por la contaminación del aire en locales cerrados, asociada al uso de combustibles tradicionales, como la leña, en las zonas rurales de Colombia es de 1.129 millones de pesos (0.22% del PIB en 2009), teniendo en cuenta la siguiente distribución de consumo:

¹³ Banco Mundial (2014). Environmental Health Costs in Colombia: Changes from 2002 to 2010.

¹⁴ Kassebaum, N. J. et. al. (2014). Global, regional, and national levels and causes of maternal mortality during 1990–2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013. *The Lancet*, 384(9947), 980-1004.

Tabla 2: Energéticos consumidos en las distintas regiones del país (DANE, 2019).

		Hogares que cocinan	Electricidad	Gas natural	Combustibles líquidos	GLP	Carbón mineral	Leña, madera	Carbón leña	Desecho
Total nacional	Total	15.202	361	9.753	27	3.317	33	1.664	45	2
	Cabecera	11.818	323	9.470	19	1.880	4	109	13	2
	Centro poblado/ rural disperso	3.384	38	284	9	1.437	29	1.555	32	1
Caribe	Total	2.796	74	1.809	4	371	3	516	19	.
	Cabecera	2.060	57	1.731	3	185	2	73	10	.
	Centro poblado/ rural disperso	736	17	78	1	186	2	443	9	.
Oriental	Total	2.683	13	1.663	7	638	27	324	11	.
	Cabecera	1.921	12	1.604	3	295	1	6	0	.
	Centro poblado/ rural disperso	763	1	59	4	344	26	318	11	.

		Hogares que cocinan	Electricidad	Gas natural	Combustibles líquidos	GLP	Carbón mineral	Leña, madera	Carbón leña	Desecho
Central	Total	1.777	6	1.113	2	382	0	270	4	0
	Cabecera	1.278	4	1.062	2	200	.	10	.	0
	Centro poblado/ rural disperso	499	2	50	0	182	0	260	4	0
Pacífica (Sin incluir Valle)	Total	1.100	20	152	3	595	1	326	4	0
	Cabecera	513	15	144	1	338	0	13	0	.
	Centro poblado/ rural disperso	588	5	8	1	256	1	314	4	0
Bogotá	Total	2.795	105	2.558	5	126	.	.	.	2
	Cabecera	2.795	105	2.558	5	126	.	.	.	2
Antioquia	Total	2.116	88	1.187	4	714	0	120	2	0
	Cabecera	1.668	81	1.169	3	413	.	1	.	.
	Centro poblado/ rural disperso	449	7	18	1	301	0	119	2	0
Valle del Cauca	Total	1.500	51	1.169	1	244	0	31	2	0
	Cabecera	1.322	46	1.111	1	160	.	2	2	.
	Centro poblado/ rural disperso	177	5	58	1	83	0	30	1	0
San Andrés	Total	19	0	.	0	19	.	0	.	.
	Cabecera	19	0	.	0	19	.	0	.	.
Orinoquia Amazonia	Total	415	3	102	1	228	1	78	2	0
	Cabecera	243	3	91	0	143	0	5	0	0
	Centro poblado/ rural disperso	172	0	12	0	85	1	73	2	.

Sumado a esto, la encuesta de calidad de vida del DANE 2019 arroja unos resultados bastante preocupantes pues hoy, en pleno siglo XXI, 6,5 millones de personas, es decir, aproximadamente 1,66 millones de familias, continúan consumiendo leña o carbón para cocinar sus alimentos, hervir el agua o calentar el ambiente, de las cuales 1,4 millones son familias rurales y las restantes 200 mil son familias urbanas. Esto representa el 13.6% de la población colombiana y demuestra entonces que estos no son energéticos de uso aislado en el país.

Gráfica 4: Distribución del consumo de combustibles sólidos a nivel nacional (DANE, 2019).

Por otro lado, el Informe de Seguimiento a la Deforestación publicado por el IDEAM reportó que en el 2016 se deforestaron 178.597 hectáreas, aumentando en un 23% para el 2017, con un total de 219.973 hectáreas y posteriormente, tras varias acciones adelantadas, se logró una disminución en la deforestación para un total de 197.159 hectáreas en 2018. No obstante, las emisiones de dióxido de carbono (CO2) han tenido un crecimiento sostenido desde el año 2015, alcanzando los 33.891 millones de toneladas en 2018 a nivel mundial, correspondientes a un crecimiento del 2%, donde los países que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), representan el 37% del total de las emisiones emitidas en 2018, mientras que los países que no hacen parte de esta organización, fueron los encargados de generar el 63% de las emisiones¹⁵.



¹⁵ BP, (2019). Field Consumption by region 2018. Statistical Review of World Energy. 68TH edition.

Así las cosas, Colombia asumió ciertos compromisos en la COP21:

I. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del país en un 20% con relación a las emisiones proyectadas para 2030.

II. Aumentar la resiliencia y la capacidad adaptativa del país, a través de 10 acciones sectoriales y territoriales priorizadas a 2030.

III. Fomentar el intercambio de conocimiento, tecnología y financiamiento para acelerar las contribuciones planteadas en materia de adaptación y mitigación de gases de efecto invernadero.

Así las cosas, el Gobierno nacional ha venido trabajando fuertemente en aras de alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible a través de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), la cual tiene como objetivo desligar el crecimiento de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) del crecimiento económico del país. En este marco, se han desarrollado planes sectoriales de acción para la mitigación de cambio climático (PAS), entre los cuales se encuentra el del Sector Energético -Hidrocarburos desarrollado por el Ministerio de Minas y Energía. Allí precisamente, se observa que la medida *Promover la sustitución de leña por gas combustible* se encuentra dentro de los programas con mayor ranking, en el sexto lugar. Lo anterior, como resultado de un análisis de los programas realizados, teniendo en cuenta los argumentos de expertos sectoriales, en relación con la importancia que tienen los diferentes programas dentro del sector junto con la alineación con las prioridades sectoriales y la opinión sobre los cobeneficios que genera su implementación.

Paralelamente, la sustitución de leña por gas combustible se encuentra igualmente alineada con el *Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y demás formas de energía no convencionales (PROURE)*, como subprograma prioritario SR-5 Gas Licuado del Petróleo en el sector rural y zonas marginales, siendo el gas combustible la mejor opción de la canasta energética nacional para la transición hacia las energías renovables en el largo plazo, dadas sus características de eficiencia, versatilidad y beneficios ambientales.

Por las razones expuestas, se hace imperativo diseñar mecanismos que permitan ofrecer fuentes de alta confiabilidad para la atención a las necesidades sociales, ambientales y energéticas de un amplio sector de la población, a la vez que se amplía la matriz energética nacional. De modo que, el presente proyecto de ley plantea el establecimiento del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por gas combustible, acorde con los lineamientos incluidos en la Ley 1955 de 2019. El cual, incluiría el suministro de gas combustible, la estufa y demás componentes necesarios para su funcionamiento y sostenibilidad; así como los criterios de asignación, implementación,

seguimiento, continuidad y supervisión, el cual será implementado y cofinanciado por el Ministerio de Minas y Energía y contaría con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social, en aras de trabajar mancomunadamente para la contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la equidad energética y la disminución de los impactos negativos en la salud y el ambiente, teniendo en cuenta los avances alcanzados a la fecha por las diferentes entidades a nivel nacional.

Sustitución del diésel por gas combustible en la generación de energía eléctrica

De acuerdo a la Asociación Mundial del Gas Licuado (WLPGA), la mayoría de los países del mundo han adoptado algún tipo de compromiso para reducir las emisiones de carbono como parte del Acuerdo de París, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tiene el objetivo final de *“mantener el aumento de las temperaturas promedio mundiales por debajo de 2°C...”*. De modo que, migrar desde la generación de energía a partir de diésel hacia el gas combustible, será un factor decisivo para ayudar a mejorar la calidad del aire en nuestro país y consolidar al GN, GLP y sus derivados como el combustible de transición ideal mientras logramos la estructuración efectiva de una matriz energética más limpia.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en la actualidad la mayoría de soluciones de generación para las Zonas No Interconectadas (ZNI) son plantas cuyo combustible es ACPM (Diésel), generando impactos directos en el ambiente y en la salud de los colombianos, y que los resultados del Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica (PIEC) 2016 – 2020 llevado a cabo por la UPME indican que para el año 2015 existían 431.137 viviendas sin servicio de energía eléctrica, distribuidas en 31 departamentos, donde 207.449 de estas viviendas requieren una solución aislada, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 también se pronunció al respecto, estableciendo en el Pacto por los Recursos Minero-Energéticos que *“... el IPSE promoverá el uso de energías limpias para generación eléctrica, proyectos de sustitución de diésel por GLP, y demás medidas encaminadas al uso eficiente de los recursos energéticos disponibles en los territorios...”*.

En consecuencia, resulta imperativo actuar rápidamente sobre la industria para poder generar un aporte efectivo sobre la disminución de las emisiones y por ello, el proyecto de ley busca darle un sustento legal a esta proyección, estableciendo la estructuración de un plan de implementación de proyectos de sustitución de diésel por gas combustible con criterios de eficiencia económica, guiado por el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) y en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Implementación a nivel nacional de acciones e incentivos que promuevan el uso de gas combustible en Colombia.

Para poder transformar la matriz energética nacional, es necesario desarrollar incentivos y adelantar programas, planes y acciones que nos permitan transformar las dinámicas de mercado de modo que, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 a través de la Ley 1955 de 2019 estableció la inclusión de vehículos limpios, afirmando que estos *“...son los que generan cero o bajas emisiones, como los eléctricos y los dedicados a gas natural e híbridos; también los que usan combustibles como el hidrógeno, el gas licuado de petróleo, el diésel o gasolina de bajo contenido de azufre, inferior a 50µg/m3...”* en el Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Entre las iniciativas más relevantes respecto a vehículos limpios están:

a) El aumento en el ingreso de vehículos limpios, considerando la infraestructura para su operación e incluyendo los instrumentos financieros para su desarrollo;

b) Ministerio de Transporte gestionará la incorporación de vehículos limpios en sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación;

c) Ministerio de Transporte en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, optimizarán el procedimiento de reducción de arancel para la importación de vehículos limpios.

Planteamiento que incluyó al autogás y redireccionó a que el SICOM sea implementado de la siguiente manera: *“...MinEnergía fortalecerá el Sistema de Información de Combustibles (SICOM) mediante la consolidación del módulo de Gas Natural Vehicular (GNV), incluso de autogás, entre otros, y la mejora de las herramientas para el control y seguimiento de los agentes de la cadena de distribución de combustibles...”*

El autogás, el nautigás y sus ventajas

El autogás y el nautigás están compuestos de una mezcla de hidrocarburos extraídos del procesamiento del gas natural o del petróleo, constituida principalmente por propano y butano, que se encuentra en estado gaseoso en condiciones atmosféricas y que se licúan fácilmente por enfriamiento o compresión, cuya diferencia radica en su utilización, siendo el autogás aquel utilizado en vehículos automotores y el nautigás aquel utilizado en embarcaciones a motor marítimas o fluviales.

Con esto en mente, resulta importante tener en cuenta que la calidad del gas combustible a utilizar, bien sea para el autogás y el nautigás, debe corresponder a las especificaciones y estándares adoptados por la reglamentación de calidad expedida por el Ministerio de Minas y Energía, pero en general EL GLP utilizado para este fin cumple con las siguientes características:

I. El funcionamiento de vehículos que usan gas como combustible, apenas difiere de aquellos que usan gasolina, ya que el rendimiento y la potencia desarrollados durante la conducción, son muy similares, debido a la relación estequiométrica del autogás. En condiciones ideales es de 15.5/1, más cercano a gasolina de 14.7/1; permitiendo así un cambio casi imperceptible por el uso del autogás como combustible alternativo.

II. En cuanto al suministro o llenado del tanque de autogás, este se realiza en el mismo compartimento de la entrada de gasolina y en cuento su almacenamiento, el tanque de GLP se almacena en habitáculo donde se encuentra la rueda de repuesto, en un depósito de 35 litros de capacidad, aproximadamente, por lo que no resta capacidad al baúl del vehículo, condición muy importante sobre todo para los vehículos de servicio público que no tendrían que ir tantas veces a cargar como lo hacen hoy en día con el GNV.

Además, el diseño del depósito de almacenamiento también facilita que cualquier fuga se dirija hacia el exterior del habitáculo, lo que lo hace incluso más seguro que un depósito normal de gasolina.

III. De acuerdo con las características fisicoquímicas del GLP, el almacenamiento en vehículos se realiza en su estado líquido, pero la combustión en el motor se hace en su estado gaseoso. Gran porcentaje de los vehículos que usan GLP como combustible en Europa son Bi combustible, es decir, cuentan con depósitos de Gasolina y GLP, lo que al igual que en el GNV reduce la posibilidad de quedarse sin combustible en recorridos largos. Sin embargo, existen vehículos dedicados a GLP que tienen mejores rendimientos y menores emisiones de contaminantes, estos vehículos son de fábrica o transformados.

IV. El GLP es un combustible muy eficaz para ser usado como combustible, debido a su octanaje, en promedio 112 con relaciones de compresión de 11-12:1, resultado altos comparados con la gasolina con octanaje promedio de 89 y relación de compresión de 9:1. Debido a esto, se puede concluir que la eficiencia térmica del GLP es mayor.

V. El GLP al poseer un mayor octanaje obtiene un mayor índice de compresión, donde la eficiencia térmica y la potencia del motor podrían verse mejoradas, haciendo que las diferencias entre ambos combustibles (gasolina-GLP) no sea mayor a un 20% y permitiendo que los vehículos convertidos a GLP mantengan condiciones de funcionamiento muy similares, a las entregadas por el fabricante del vehículo.

VI. Las emisiones de dióxido de carbono CO₂ se reducen drásticamente a causa de la poca presencia de componentes pesados en el GLP, comparada con la proporción que de dichos elementos contienen la gasolina y el Diésel. De acuerdo con la WLPGA, los automóviles impulsados por autogás –comparados bajo condiciones equivalentes a aquellos que utilizan gasolina– emiten 81% menos partículas y

21% menos de monóxido de carbono; mientras que frente a los impulsados por diésel genera 74% menos partículas y 81% menos emisiones de carbono. Sin duda el uso del autogás y nautigás.

VII. La industria de GLP ha implementado el uso de este combustible en las flotas de transporte propias, partiendo de la instalación de equipos de conversión americanos, italianos y argentinos, para mediados del 2004, la gran mayoría de los vehículos propios funcionaba con GLP, posteriormente se renovaron las flotas de transporte con vehículos de mayor capacidad de carga impulsados por ACPM. A partir del 2010, con la nueva necesidad de involucrar combustibles limpios en el sector, se retoma el uso del GLP como combustible alternativo, sin embargo, este tipo de instalaciones no habían sido posibles por la poca disponibilidad tecnológica, aplicable para la conversión/ transformación de motores diésel electrónico. Si bien la masificación del autogás como combustible automotor no ha tenido un desarrollo importante en el país es de destacar su uso a nivel internacional el cual supera ampliamente otros combustibles alternativos, como lo veremos más adelante.

VII. El nautigás, o GLP para uso náutico, se concibe como una gran ayuda para proteger el medio ambiente y los cuerpos de agua del país, sin renunciar al rendimiento del motor utilizado en el transporte marítimo y fluvial. El cuidado de las fuentes hídricas, el transporte y el desarrollo de la industria pesquera del país requiere que los ríos y el medio ambiente que los rodea estén libres de contaminación.

A nivel mundial empresas como Marine Harvest, Mainstream y Multiexport, entre otras, han implementado el nautigás como un servicio que aporta significativamente a la sustentabilidad económica y ambiental de la piscicultura industrial. El gas licuado que es suministrado por vía terrestre y/o por barcasas se utiliza para los motores dentro y fuera de borda, máquinas estacionarias, grupos electrógenos y sistemas de alimentación automática entre otros beneficios. Esto sin contar la menor emisión y derrame de combustibles líquidos en ríos y mares, que son los mayores beneficios para la flora y fauna del país, en especial para las comunidades aledañas y las zonas turísticas donde la contaminación del agua es un factor determinante en su sostenibilidad.

IX. En el mundo el GLP es el combustible más utilizado en el sector automotriz después de la gasolina y el diésel. Según la Asociación Mundial del Gas LP (WLPGA por sus siglas en inglés), 27 millones de vehículos utilizan el autogás (Gas LP vehicular) y más de 90 modelos son producidos por los principales fabricantes de automóviles con esta alternativa energética de origen. Se han instalado 76.000 sitios minoristas para su suministro. Los casos de éxito están en diferentes latitudes: los países con mayores índices de consumo de autogás son Corea (3,78 millones de toneladas de combustible, 2,3 millones de vehículos), Rusia (2,9 mill. de

autogás, 3 millones de autos), Turquía (2,83 mill., 4 millones de carros) y Tailandia (1,97 mill., 1 millón de automotores).

Fig. 2: Global Autogas statistics (2017)

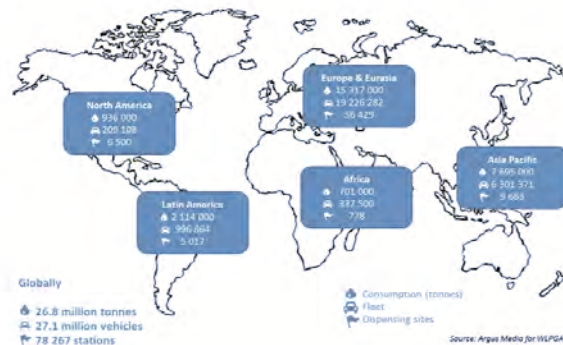


Ilustración 1: Estadísticas Globales de Autogás (WLPGA, 2019).

El autogás y nautigás en Colombia

Un total de 13 millones de vehículos conforman el parque automotor en Colombia: 7,1 millones son motocicletas y 5,9 millones automóviles, de acuerdo con el informe Situación Automotriz 2018, elaborado por BBVA Colombia. Estas cifras evidencian el potencial de mercado que tienen los combustibles que pueden servir de alternativa a la gasolina, como es el caso del autogás. Una vez se expida la normatividad técnica se habría despejado el camino para que los inversionistas puedan tomar las decisiones a que haya lugar y el gas vehicular sea una fuente disponible.

Es de vital importancia tener en cuenta los datos señalados por el Ministerio de Transporte al presentar su visión de movilidad sostenible:

a) El sector transporte consume alrededor del 36% de la energía del país constituyéndose en el mayor consumo sectorial. (Según el Balance Energético Nacional BECO de 2014 – publicación UPME);

b) Tiene las mayores ineficiencias alrededor del 82% de la energía se pierde y solo el 18% restante se convierte en energía útil, la causa es el tipo de tecnologías empleadas (mayoritariamente motores de combustión interna basados en el uso de Diésel y Gasolina).

c) Es el responsable del 17% de las emisiones de CO₂ a nivel nacional (IDEAM, 2012).

Con el fin de mejorar estas estadísticas y cumplir las obligaciones adquiridas por la suscripción del Acuerdo de París, el Ministerio de Transporte tiene como objetivo mejorar la NAMA con: (i) un programa de desintegración vehicular, (ii) la migración a tecnologías vehiculares limpias de bajas emisiones de gases y material particulado, tales como:

- Vehículos eléctricos
- Vehículos híbridos
- Combustibles (GNCV/GLP)
- Hidrogeno.

Para lograrlo el gobierno debe incentivar el ingreso y aplicación de nuevas tecnologías en el parque automotor público y liviano, con el fin de promover alternativas más limpias que diversifiquen la canasta energética del sector transporte mediante la inclusión, del uso del GLP Autogás en todas las categorías vehiculares y del Nautigás en el transporte fluvial y marítimo.

Ahora bien, el uso del autogás implica baja inversión para adaptar los vehículos que han sido originalmente diseñados para usar otros combustibles; el ahorro cuando se compara con otro tipo de conversión es importante. No obstante, es necesario lograr un esquema de precios donde todos los combustibles líquidos se ofrezcan en igualdad de condiciones en el mercado, sin subsidios que distorsionen la competitividad.

La implementación de centros autorizados de conversión para el sistema autogás, solo requieren leves ajustes a los talleres de conversión actuales para GNVC, lo que permitirá una optimización de los talleres de conversión existentes para la renovación del negocio, tal y como también sucederá con las estaciones de servicio que brindarán el GLP para autogás y nautigás en todo el país.

Así las cosas, el Proyecto de ley plantea las siguientes estrategias:

- Estímulos a la conversión de vehículos a gas combustible en materia de tecnológica y de acceso a servicios;
- Exención a la restricción de circulación vehicular;
- Programa de identificación al sistema de transporte convertido y/o dedicado;
- Implementación del plan de fortalecimiento del Sistema de Información de Combustibles (SICOM), que permitirá hacer un seguimiento efectivo a los agentes de abastecimiento y al cumplimiento normativo de los vehículos convertidos, los talleres y las estaciones de servicio;

- Implementación de vehículos con motores dedicados a gas combustible en los Sistemas de Transporte Estratégico, Integrado o Masivo, municipios de categoría 1 y prestadores de servicio público de transporte, automotores de transporte terrestre de carga y transporte escolar;

- Tope en impuestos sobre el valor comercial de vehículos dedicados a gas combustible;

Exención de certificado de emisiones contaminantes y descuento sobre la revisión técnico-mecánica;

No causación del impuesto al carbono para aquellas actividades que garanticen y demuestren las reducciones en las emisiones;

Todo en aras de generar un cambio real en las dinámicas nacionales y una reducción en las emisiones atmosféricas, en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible y el acuerdo de París.

De los honorables Congresistas,

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

SECRETARÍA GENERAL

El día 02 de Septiembre del año 2019

Se ha presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 213 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

HR Edwin Ballesteros Archila
HS Maria Fernanda Cabal M.

SECRETARIO GENERAL

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la ley 30 de 1992.

Bogotá, D. C., agosto 29 de 2019

Honorable Representante

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO
Presidente Comisión Sexta Constitucional
Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 172 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior;

y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

Cordial Saludo,

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración de los Honorables Representantes a la Cámara de la Comisión Sexta, el informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 172 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992*”.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.
- II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.
- III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO.
- IV. CONSIDERACIONES GENERALES.
- V. CONSIDERACIONES FÁCTICAS.
- VI. PROPOSICIÓN.
- VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

De las iniciativas en mención a acumular, la primera es el Proyecto de ley número 172 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992*”, radicado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el día 20 de septiembre de 2018, por los honorables Representantes Carlos Mario Farelo Daza y Christian José Moreno Villamizar, tal como quedó consignado en la *Gaceta del Congreso* número 767 de 2018.

La segunda es el Proyecto de ley número 183 de 2018, “*por medio de la cual se establecen algunas medidas de fortalecimiento educativo y en servicios para las personas con discapacidad y se dictan*

otras disposiciones”, este fue radicado el día 2 de octubre de 2018 por la honorable Representante, Ángela Patricia Sánchez Leal y los honorables Senadores, Ema Claudia Castellanos y Honorio Henríquez Pinedo Cámara y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 809 de 2018.

La mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992 decidió acumular los proyectos de ley citados anteriormente, toda vez que teleológicamente comprenden la misma materia a regular.

Es importante señalar, que el mencionado Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, tiene sus antecedentes desde el día 22 de julio de 2015, cuando fue radicado por primera vez por los honorables Senadores Orlando Castañeda Serrano y Honorio Miguel Henríquez Pinedo, teniendo en aquella ocasión como número de Proyecto el 015 de 2015 Senado, el cual fue posteriormente archivado por trámite.

La mesa directiva de esta Comisión designó el 18 de marzo del presente año como ponente para primer debate a la honorable Representante Karina Rojano Palacio y posteriormente el 28 de marzo designó adicionalmente como ponentes a los honorables Representantes Aquileo Medina Arteaga y Ciro Rodríguez Pinzón. Los honorables Representantes radicaron por la Secretaría de la Comisión, ponencia positiva y posteriormente fue anunciado el 12 de junio de acuerdo al Acta número 040.

De acuerdo con el Acta número 041 del 17 de junio de la presente anualidad, fue aprobado en primer debate el proyecto de ley de la referencia sin modificaciones.

El 18 de junio, de acuerdo al acta que reposa en el expediente del proyecto de ley de la referencia fueron designados como ponentes para segundo debate los honorables Representantes: Karina Rojano (Coordinadora ponente), Aquileo Medina Arteaga, Ciro Rodríguez Pinzón y adicionados en tal condición, los honorables Representantes *Rodrigo Rojas, Martha Villalba y Esteban Quintero*.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley busca reforzar las medidas educativas y otros derechos a favor de la población con discapacidad.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se desarrolla en quince (15) artículos que se pueden describir así:

La primera parte del proyecto hace una descripción del objeto del proyecto de ley, las competencias y atribuciones del Ministerio de Educación Nacional para garantizar el acceso a la educación superior de la población en discapacidad. Así las cosas, establece una serie de obligaciones a diversas entidades dirigidas a brindar condiciones especiales de discriminación positiva a esa población. En ese

sentido, por ejemplo, obliga a las Universidades Públicas, Privadas y al Sena, a destinar como mínimo el 1% de los cupos que ofertan con una destinación específica a la población con discapacidad.

Por otro lado, obliga a las Secretarías de Educación a desarrollar y promover iniciativas flexibles en modalidades y programas pertinentes, y de calidad, que permitan a la población con discapacidad que no ha sido escolarizada o ha desertado tempranamente y se encuentra en extra – edad, completar sus ciclos educativos.

Además, obliga a Colciencias, al Sena y a las Instituciones de educación superior a promover y financiar la producción de tecnologías que respondan a las necesidades de la población con discapacidad, y que estas estén sustentadas en procesos de investigación educativa de iniciativa nacional.

Adicionalmente, el proyecto establece que el Ministerio de Educación deberá capacitar y aumentar el número de docentes, rectores, directivos y orientadores especializados en atención a población con discapacidad.

En el artículo 13 fija una fuente de financiación a través de la creación de la Estampilla Pro Discapacidad que autoriza a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la creación de esta como recurso de obligatorio recaudo.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley de la referencia se fundamenta en los principios de la dignidad humana y de la solidaridad, como principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho^[1] que irradian a todo el espectro constitucional y condicionan la acción de las autoridades en general, y del legislador en particular^[2]. Es decir, la dignidad humana entendida como atributo esencial, inherente de los individuos en su dimensión tripartita^[3] y el de solidaridad como deber en cabeza del Estado y de los particulares, que implica la protección de los grupos de personas que se encuentren en circunstancias especiales de inferioridad y/o debilidad.

De lo anterior se infiere que todo el andamiaje normativo debe estar encaminado al cumplimiento de esos principios fundantes de nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, nuestra Corte Constitucional, respecto al principio de solidaridad ha venido estableciendo que es *“un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos*

1 Constitución Política de Colombia, Artículo 1°
 2 Corte Constitucional, Sentencia C-459 de 2004
 3 Dimensión Tripartita de la Dignidad Humana: 1) vivir bien; 2) vivir como se quiere y 3) vivir sin humillaciones

los derechos de estos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”.^[4] (Subrayado fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 13 de la Carta Constitucional, señala lo siguiente respecto al derecho a la igualdad:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

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

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. (Subrayado fuera del texto original).

De forma específica, la Carta Política en su artículo 47 preclara lo siguiente, en relación con el deber de protección del Estado a las personas con discapacidad:

“Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”. (Subrayado fuera del texto original).

De los textos constitucionales descritos anteriormente, se infiere que existen deberes de carácter fundamental a cargo del Estado y de la sociedad dirigidos a proteger especialmente a las personas con discapacidad como población en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

Ahora bien, en el ámbito internacional, existen los siguientes instrumentos normativos que buscan la protección de la población con discapacidad:

TABLA 1

Instrumentos Internacionales que protegen a la población con discapacidad

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	PRINCIPAL ASPECTO
Declaración de los Derechos de las Personas con Retardo Mental de 1971 (Asamblea General de la ONU, 1971)	La adopción de medidas que sirvan de base y de referencia común a la protección de los derechos de esta población.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	PRINCIPAL ASPECTO
Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975 (Asamblea General de la ONU, 1975)	Reconocer los derechos a todos los impedidos, sin excepción alguna y sin distinción, ni discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra circunstancia.
Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) de 1980 (Grupo de Evaluación, Clasificación y Epidemiología de la Organización Mundial de la Salud, 1999)	Establecer un lenguaje común para describir los estados funcionales asociados con la discapacidad, con el fin de mejorar la comunicación entre los profesionales de la salud o en otros sectores, y personas con discapacidad.
Programa de Acción Mundial para las personas con Discapacidad de 1982 (Asamblea General de la ONU, 1982)	Define una estrategia global para mejorar la prevención de la condición de discapacidad, la rehabilitación y la igualdad de oportunidades, en busca de una plena participación de las personas con discapacidad, en la vida social y el desarrollo nacional.
Normas Uniformes sobre la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad de 1993 (Asamblea General de la ONU, 1993)	Las Normas Uniformes consisten en 22 normas que resumen el mensaje del Programa de Acción Mundial e incorporan la perspectiva de derechos humanos que se ha desarrollado a lo largo del Decenio.
Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de 2001 (Organización Mundial de la Salud, 2001)	El objetivo principal de esta clasificación es establecer un lenguaje unificado y estandarizado, y un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados “relacionados con la salud” en la discapacidad.
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 2001 (Organización de los Estados Americanos, 2001)	Reafirma que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, no podrán contener ninguna limitante.
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (Naciones Unidas, 2006)	Es un instrumento internacional de derechos humanos, establecido por las Naciones Unidas, a fin de proteger los derechos, y la dignidad de las personas con discapacidad.

Fuente: Proyecto de ley 172 de 2018 Cámara.

Estos instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, en conjunto con las disposiciones constitucionales referidas anteriormente conforman el Bloque de Constitucionalidad.

V. CONSIDERACIONES FÁCTICAS

Colombia cuenta con un Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), diseñado por el Ministerio de Salud

y Protección Social desde el 2002, que abarca un importante conjunto de variables. Lamentablemente desde su año de creación “no ha sido sometido a revisión exhaustiva ni ajuste,”^[5] además, la inscripción al Registro ha sido de cobertura limitada por lo que no da cuenta realmente de toda la población en condición de discapacidad. Por su parte, el Departamento Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con lo determinado por el Gobierno nacional, trasladó al RLCPD las funciones de cuantificación de la población con discapacidad desde el año 2010, sin embargo, la actualización estimada poblacional del 2005 ofrece una estimación en esta población (no necesariamente 100% consistente con la población total).

Esta situación ha conllevado a una subestimación de la población con discapacidad y a su precaria caracterización. Con corte al 30 de abril de 2018, se tiene que en el país hay un total de 1'404.108 personas con discapacidad, registradas en el RLCPD y 2033 Unidades Generadoras de Datos (UGD), en funcionamiento^[6], es decir, que el número de registros solamente se incrementó del 31 de mayo de 2017 a abril de 2018 en solamente casi 100 mil personas (ya que a mayo de 2018, se encontraban registradas 1'319.864 personas con discapacidad), a pesar de que el DANE 3 años atrás, en el 2015, ya contabilizaba cerca de 3'051.217 de personas con discapacidad, lo que equivale al 6,3% del total de la población. Esto permite concluir, que las decisiones de política y presupuestales tomadas con base en las cifras del Registro (RLCPD), están dejando por fuera a una parte importante de esta población, que requiere estrategias y acciones desde la política, debido a que el registro contiene apenas un 50% del total de personas con discapacidad, y en ese sentido, no está siendo objeto directo y pleno de todos los beneficios y programas en los que el Registro es soporte.

Por otro lado, la mayor parte de la población con discapacidad en casi 40%, son mayores de 80 años, y en un 20% menores de 19 años; lo que hace a más del 50% de dicha población sujetos de doble condición especial de protección, por ser adultos mayores y niños, de acuerdo con lo señalado por la Corte^[7],

5 “Propuesta para ajustar el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD)” Revista de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia. Volumen 65, Número 2, p. 283-290, 2017. ISSN electrónico 2357-3848. ISSN impreso 0120-0011 DOI: <https://doi.org/10.15446/revfacmed.v65n2.57549>

6 Ministerio de Salud y Protección Social. Registro para la Localización y caracterización de personas con discapacidad – RLCPD <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Discapacidad/Paginas/registro-localizacion.aspx>

7 Corte Constitucional, Sentencia T-513/14 “(...) i) tiene doble calidad de sujeto de especial protección constitucional – adulto mayor y disminuido físicamente-(...)” CORTE CONSTITUCIONAL T-824-2010 (...) tiene una doble condición de sujeto de especial protección constitucional en razón a su edad y a su discapacidad (...)”

lo que demanda mayores responsabilidades al Gobierno.

Así mismo, la discapacidad tiene mayor prevalencia en hombres que en mujeres hasta los 44 años, después, dicha tendencia se revierte. La alteración más frecuente es en un 20% es la relacionada con la movilidad del cuerpo (discapacidad motora, de brazos, cuerpo y piernas), seguida de, discapacidad visual, del sistema nervioso y del habla. Esto implica que, las estrategias de adecuación y la planificación de lo existente y lo nuevo, deben ir en torno a reconocer esto.

Por otro lado, la cobertura de afiliación al sistema de Salud de la población con discapacidad, de acuerdo con el DANE, llega apenas al 81,9%. lo que revela un déficit de atención de casi el 20% de esta población, lo cual es grave, si se entiende que es una población en condiciones físicas, mentales, o sensoriales vulnerable. La mayoría de esta población se encuentra afiliada al Régimen Subsidiado (57,7%), evidenciando posiblemente condiciones de pobreza o desempleo.

EIRLCPD además, reporta un número considerable de adultos y niños con discapacidad que poseen una situación económica precaria. Alrededor del 61%^[8] de las personas con discapacidad no percibe ningún tipo de ingreso para subsistir, si a esto se le suma que, en muchos de los casos están “*permanentemente incapacitados para trabajar*”^[9], la restricción en el acceso a una pensión se acrecienta, aumentando su vulnerabilidad y la de sus familias, solamente el 28,6% de las personas con discapacidad, mayores de 18 años, tienen ocupación, el 5,9% de los jóvenes y adultos con discapacidad cotiza a pensiones y el 2,2% ya accedió a la pensión; mientras por su parte, el 0,6% de los adultos mayores cotizó a pensiones y el 7,1% es pensionado. Es por estas razones, que las personas con discapacidad tienen dificultades de acceso a los insumos, tecnologías y tratamientos necesarios para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. De ahí la importancia de que la ley contemple diferenciales en los beneficios de acceso a educación, trabajo, vivienda, y tecnologías entre otros.

Adicionalmente, el 57,8% de los niños y niñas con discapacidad menores de cinco años permanece con su padre o madre en la casa, 37 de cada 100 niños con esta condición en edad escolar NO asiste a un establecimiento educativo. Según la Encuesta de Calidad de vida 2016, de cada 100 personas con discapacidad, solamente 63,5% saben leer y escribir, y únicamente el 71,3% en edad escolar estudia actualmente. De los niños de 5 a 14 años, solamente lee y escribe el 33%; en los jóvenes 17% culminan su bachillerato, y 3,4% terminan estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. En la población discapacitada entre 18 y 39 años, el

24,7% de encuestados no había alcanzado ningún nivel educativo, exclusivamente el 9,7% alcanzó la Educación superior y el 24,1% es analfabeta. Esto implica ajustar el sistema educativo a una mayor participación de los docentes del país que pueda ayudar a que la población con discapacidad de Colombia participe más activamente en el sistema, y que además se concrete un mayor nivel de permanencia; para esto también se requiere que los docentes cuenten con incentivos y apoyo para incrementar su conocimiento y competencias, respecto de los diferentes niveles o formas de aprendizaje en relación con la población con discapacidad.

Es un hecho, que se ha buscado disminuir la segregación escolar incluyendo a los niños con algún grado de discapacidad en aulas regulares de colegios públicos, lo que no necesariamente se traduce en ausencia de segregación, podría ser incluso todo lo contrario. En ese sentido, si un niño con discapacidad ingresa a un aula regular, tanto sus compañeros como sus docentes posiblemente carecerán de los conocimientos y competencias para interactuar afirmativamente con la discapacidad, así que la falta de preparación y capacitación generan por sí solas formas de segregación, convirtiéndose entonces, en una mal llamada inclusión. La inclusión real, debe darse en condiciones donde interactúen los conocimientos, y reconocimientos del entorno, y se les dé a los niños las herramientas para ser incluidos dentro de la sociedad.

En educación superior el tema no es menos crítico, el Ministerio señaló que: “*en los últimos 20 años no se ha desarrollado un modelo de atención para dicha población*”, entonces los casos exitosos son escasos y poco conocidos^[10] y esa situación de estancamiento continúa y se acrecienta. Por lo que no se justifica que el Ministerio de Educación diga hoy que se ha hecho suficiente frente a la educación de la Población con Discapacidad.

Es, además, preocupante que, el Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas^[11] señala que: “*No hay priorización de las víctimas con discapacidad*”, por lo que los 715 niños y adolescentes reportados con discapacidad de las 152.219 víctimas del Registro Único de Víctimas de conflicto armado, de octubre de 2014, no tendrían una atención prioritaria ni con enfoque de derechos.

VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia **Positiva** y solicitamos a los miembros de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, **dar segundo debate** al Proyecto de ley número 172 de 2018 Cámara, acumulado con

¹⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Respuesta a la Posposición 5: “Población discapacitada” 4 de Agosto de 2014

¹¹ MINISTERIO DEL INTERIOR. Informe del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas, a las Comisiones primeras de Senado y de Cámara. Marzo de 2013. Bogotá.

⁸ RLCPD. Ministerio de Salud y Protección Social. 2016

⁹ Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Las personas con discapacidad en Colombia. 2013.

el Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992”, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,

KARINA ROJANO PALACIO
Ponente Coordinador

AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Ponente

CIRO RODRIGUEZ PINZÓN
Ponente

RODRIGO ROJAS
Ponente

MARTHA PATRICIA VILLALBA
Ponente

ESTEBAN QUINTERO
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE AL INFORME DE PONENCIA
PARA SEGUNDO DEBATE**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172
DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2018
CÁMARA**

por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca reforzar las medidas educativas y de otros derechos a favor de la población con discapacidad.

Artículo 2°. *Actualización educativa.* El Ministerio de Educación Nacional acorde con el marco de la Convención de Derechos de las Personas con discapacidad y sus diferentes actualizaciones, tendrá el deber de ajustar anualmente toda la normatividad relacionada con la prestación de servicios educativos desde la educación inicial hasta la Universidad, tanto los de educación formal, como no formal, que son ofertados a las personas con discapacidad, en su terminología, conceptos, requisitos, prácticas y procesos.

Artículo 3°. *En cuanto a los oferentes educativos.* El Ministerio de Educación Nacional tendrá a cargo elaborar y actualizar anualmente, el inventario de toda la oferta de servicios educativos públicos y privados, formales y no formales, que prestan servicios a las personas con discapacidad, independientemente de si están bajo la oferta de educación inclusiva o educación especial, a fin de que el Ministerio los identifique y establezca con ellos estándares básicos de calidad, que deben cumplirse como requisito

para continuar en la prestación de servicios a esta población.

Parágrafo: El Ministerio expedirá y actualizará anualmente la lista con las Instituciones de Educación que cumplen con todos los requisitos de una oferta educativa óptima para la población con discapacidad, y dará acceso permanente de consulta a la misma.

Artículo 4°. *Sobre educación en extra – edad.* Las Secretarías de Educación deberán desarrollar y promover iniciativas flexibles en modalidades y programas pertinentes de calidad, que permitan a la población con discapacidad que no ha sido escolarizada o ha desertado tempranamente y se encuentra en extra – edad, completar sus ciclos de educación. El Ministerio de Educación garantizará el cumplimiento de este objetivo.

Artículo 5°. *Cupos Educativos.* Las Universidades Públicas, Privadas y el Sena, destinarán como mínimo el 1% de los cupos que ofertan, específicamente para personas con discapacidad. Llevando a cabo acciones afirmativas y de equiparación de oportunidades sin que ello afecte las exigencias académicas de cada institución.

Parágrafo. Para el financiamiento de este programa, se contará con recursos que aporte la Nación, los Departamentos, los Municipios y el Icetex.

Parágrafo 2°. En ningún caso, en relación a la admisión de estudiantes con discapacidad, la autonomía universitaria podrá utilizarse como argumento que niegue la implementación de ajustes razonables, requeridos en los procesos de admisión e inclusión a la educación superior de las personas con discapacidad.

Parágrafo 3°. Para la selección y vinculación de estudiantes con discapacidad, las instituciones universitarias deberán emprender las adaptaciones o modificaciones necesarias que permitan la inclusión real, con base en la identificación de las necesidades particulares de los estudiantes.

Artículo 6°. *Capacitación docente.* El Ministerio de Educación Nacional definirá los mecanismos para incentivar la formación de profesionales en educación, con énfasis en atención a diversidad de aprendices o la especialización de docentes en dicha materia, a fin de que estos aporten sus conocimientos en atención e inclusión de las personas con discapacidad dentro de las diversas modalidades educativas, incluyendo las aulas regulares.

Parágrafo 1°. El Ministerio se encargará de incrementar el número de grupo de rectores, directivos docentes, orientadores y docentes, formados en atención a la población con discapacidad, dentro de las Instituciones regulares de todo el territorio nacional, en concordancia con los requerimientos demandados por la población, de acuerdo con los datos reportados por el SIMAT, el RLCPD y el censo.

Parágrafo 2°. Además, el Ministerio establecerá cupos académicos gratuitos, para la formación de profesionales docentes relacionados con la atención integral a la población con discapacidad en las áreas que requieren las Instituciones Educativas, de forma tal que los PEI se fortalezcan.

Artículo 7°. *Comité Pedagógico de apoyo.* Las secretarías de educación o quien haga sus veces, supervisarán que las Instituciones educativas cuenten con personal idóneo para conformar el Comité Pedagógico de apoyo al proceso educativo de los estudiantes con discapacidad. Dicho comité supervisará y garantizará que los estudiantes tengan acceso, ingreso, permanencia, evaluación y egreso al sistema educativo, y que también puedan contar con la oferta artística, deportiva, ocupacional, cultural o social ofertada por la institución educativa, y en la que el estudiante y su familia considere es más productivo. Dicho comité deberá manejar eficiente y oportunamente la relación intersectorial requerida para que los procesos se cumplan.

Artículo 8°. *Transversalización de la temática de la discapacidad.* El Ministerio de Educación Nacional deberá transversalizar la temática de la atención educativa a la población con discapacidad en su diseño institucional y en todas sus dependencias, de forma tal que garantice que todos sus servicios, programas, proyectos, resoluciones y reglamentaciones reconozcan las necesidades y existencia de esta población, desde el marco de la Convención de Derechos de las Personas con discapacidad.

Artículo 9°. *Investigación y producción de tecnologías.* El Gobierno nacional a través de Colciencias, el Sena y las Instituciones de Educación Superior, media, vocacional, técnica y tecnológica, incentivará, promoverá y financiará, la producción de tecnología que responda a las necesidades de la población con discapacidad, sustentadas en procesos de investigación educativa de iniciativa nacional, y que permitan incorporar de manera efectiva las tecnologías a favor de mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional, se encargará de establecer los mecanismos económicos para que las tecnologías que surjan de estas investigaciones se puedan financiar para su comercialización en el país.

Artículo 10. *Divulgación y cultura.* A fin de fomentar y divulgar una cultura de respeto y apoyo a la población con discapacidad, sus familias y cuidadores, los diferentes Ministerios dispondrán en sus planes de comunicación, por lo menos una vez al año, campañas de sensibilización de difusión nacional a favor de la población con discapacidad, en el marco de las directrices de la Política Pública de Discapacidad, o la que haga sus veces.

Artículo 11. *Participación en medios de comunicación.* El Ministerio de las TIC, en coordinación con el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión, generarán

convocatorias conjuntas para que los canales de televisión pública, comunitaria y emisoras, puedan acceder a fondos públicos del Fondo de Comunicaciones, para la creación de programas culturales, novelas e informativos que estén dirigidos a la inclusión social de las personas con discapacidad, al igual que el reconocimiento de sus derechos y del rol que cumplen sus familias y cuidadores.

Artículo 12. *Sistema de Información.* El Gobierno nacional, diseñará e implementará un sistema informativo de asesoría gratuita para la población con discapacidad, que le oriente sobre sus derechos, deberes, acceso a los servicios, programas, y rutas de acceso a todos los beneficios ofrecidos por el Estado. Para este fin, implementará servicios de interpretación de lengua de señas, audio – descripción, braille y otros apoyos que garanticen el acceso a la información a la población con discapacidad, sus familias y cuidadores.

Artículo 13. *Estampilla Pro Discapacidad.* Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejales distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla Pro Personas con discapacidad, como recurso de obligatorio recaudo para los programas y estrategias a favor de la población con discapacidad, en especial de lo normado en la presente ley.

Parágrafo. El producto de lo recaudado se invertirá en favor de las personas con discapacidad, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, el sector privado y la cooperación internacional, principalmente.

Artículo 14. *Reglamentación.* El Gobierno reglamentará los contenidos de la presente ley, en un plazo inferior a un año, y buscará garantizar que cada de estas disposiciones se cumpla, especialmente para la población con discapacidad de los municipios más apartados del país.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



 KARINA ROJANO Coordinador Ponente	 AQUILEO MEDINA ARTEAGA Ponente
 CIRO RODRIGUEZ PINZÓN Ponente	 RODRIGO ROJAS Ponente
 MARTHA PATRICIA VILLALBA Ponente	 ESTEBAN QUINTERO Ponente

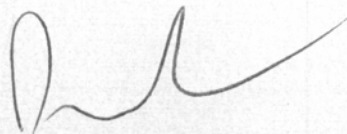
CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2019

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 172 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, “*por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992*”.

La ponencia fue firmada por los honorables Representantes *Karina Rojano* (Coordinadora Ponente), *Aquileo Medina Arteaga*, *Ciro Rodríguez Pinzón*, *Rodrigo Rojas*, *Martha Patricia Villalba Esteban Quintero*.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 422 / del 2 de septiembre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DE LA HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL
DIECISIETE (17) DE JUNIO DE 2019, AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE
2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2018
CÁMARA**

*por medio de la cual se incentiva la inclusión real
y efectiva de las personas con discapacidad a la
educación superior, y se modifican los artículos 28 y
29 de la Ley 30 de 1992.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley busca reforzar las medidas educativas, y otros derechos a favor de la población con discapacidad.

Artículo 2°. *Actualización educativa*. El Ministerio de Educación Nacional acorde con el marco de la Convención de Derechos de las Personas con discapacidad y sus diferentes actualizaciones, tendrá el deber de ajustar anualmente toda la normatividad relacionada con la prestación de servicios educativos desde la educación inicial

hasta la Universidad, tanto los de educación formal, como no formal, que son ofertados a las personas con discapacidad, en su terminología, conceptos, requisitos, prácticas y procesos.

Artículo 3°. *En cuanto a los oferentes educativos*. El Ministerio de Educación Nacional tendrá a cargo elaborar y actualizar anualmente, el inventario de toda la oferta de servicios educativos públicos y privados, formales y no formales, que prestan servicios a las personas con discapacidad, independientemente de si están bajo la oferta de educación inclusiva o educación especial, a fin de que el Ministerio los identifique y establezca con ellos estándares básicos de calidad, que deben cumplirse como requisito para continuar en la prestación de servicios a esta población.

Parágrafo. El Ministerio expedirá y actualizará anualmente la lista con las Instituciones de Educación que cumplen con todos los requisitos de una oferta educativa óptima para la población con discapacidad, y dará acceso permanente de consulta a la misma.

Artículo 4°. *Sobre deserción escolar y educación en extra - edad*. Las secretarías de educación deberán desarrollar y promover iniciativas flexibles en modalidades y programas pertinentes de calidad, que permitan a la población con discapacidad que no ha sido escolarizada, ha desertado tempranamente y/o, se encuentra en extra - edad, completar sus ciclos de educación. El Ministerio de Educación garantizará el cumplimiento de este objetivo.

Artículo 5°. *Cupos Educativos*. Las Universidades Públicas, Privadas y el Sena destinarán como mínimo el 1% de los cupos que ofertan, específicamente para personas con discapacidad. Llevando a cabo acciones afirmativas y de equiparación de oportunidades sin que ello afecte las exigencias académicas de cada institución.

Parágrafo 1°. Para el financiamiento de este programa, se contará con recursos que aporten la nación, los departamentos, los municipios y el Icetex.

Parágrafo 2°. En ningún caso, en relación a la admisión de estudiantes con discapacidad, la autonomía universitaria podrá utilizarse como argumento que niegue la implementación de ajustes razonables, requeridos en los procesos de admisión e inclusión a la educación superior de las personas con discapacidad.

Parágrafo 3°. Para la selección y vinculación de estudiantes con discapacidad, las instituciones universitarias deberán emprender las adaptaciones o modificaciones necesarias que permitan la inclusión real, con base en la identificación de las necesidades particulares de los estudiantes

Artículo 6°. *Capacitación docente*. El Ministerio de Educación Nacional definirá los mecanismos para incentivar la formación de profesionales en educación, con énfasis en atención a diversidad de aprendices, o la especialización de docentes en dicha materia, a fin de que estos aporten con sus

conocimientos, a la atención e inclusión de las personas con discapacidad dentro de las diversas modalidades educativas, incluyendo las aulas regulares.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación, se encargará de incrementar el número de grupo de rectores, directivos docentes, orientadores y docentes formados en atención a la población con discapacidad, dentro de las instituciones regulares de todo el territorio nacional, en concordancia con los requerimientos demandados por la población, de acuerdo con los datos reportados por el Simat, el RLCPD y el censo.

Parágrafo 2°. El Ministerio establecerá cupos académicos gratuitos para la formación de profesionales docentes relacionados con la atención integral a la población con discapacidad en las áreas que requieren las instituciones educativas, de forma tal que los PEI se fortalezcan.

Artículo 7°. *Comité Pedagógico de apoyo.* Las secretarías de educación o quien haga sus veces, supervisarán que las Instituciones educativas cuenten con personal idóneo para conformar el Comité Pedagógico de apoyo al proceso educativo de los estudiantes con discapacidad. Dicho comité supervisará y garantizará que los estudiantes tengan acceso, ingreso, permanencia, evaluación y egreso al sistema educativo, y que también puedan contar con la oferta artística, deportiva, ocupacional, cultural o social ofertada por la institución educativa, y en la que el estudiante y su familia considere es más productivo. Dicho comité deberá manejar eficiente y oportunamente la relación intersectorial requerida para que los procesos se cumplan.

Artículo 8°. *Transversalización de la temática de la discapacidad.* El Ministerio de Educación Nacional deberá transversalizar la temática de la atención educativa a la población con discapacidad en su diseño institucional y en todas sus dependencias, de forma tal que garantice que todos sus servicios, programas, proyectos, resoluciones y reglamentaciones reconozcan las necesidades y existencia de esta población, desde el marco de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad.

Artículo 9°. *Investigación y producción de tecnologías.* El Gobierno nacional a través de Colciencias, el Sena y las Instituciones de Educación Superior, media, vocacional, técnica y tecnológica, incentivará, promoverá y financiará, la producción de tecnología que responda a las necesidades de la población con discapacidad, sustentadas en procesos de investigación educativa de iniciativa nacional, y que permitan incorporar de manera efectiva las tecnologías a favor de mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional, se encargará de establecer los mecanismos económicos para que las tecnologías que surjan de estas investigaciones

se puedan financiar para su comercialización en el país.

Artículo 10. *Divulgación y cultura.* A fin de fomentar y divulgar una cultura de respeto y apoyo a la población con discapacidad, a sus familias y a sus cuidadores, los diferentes Ministerios dispondrán en sus planes de comunicación, por lo menos una vez al año, campañas de sensibilización de difusión nacional a favor de la población con discapacidad, en el marco de las directrices de la Política Pública de Discapacidad, o la que haga sus veces.

Artículo 11. *Participación en medios de comunicación.* El Ministerio de las TIC, en coordinación con el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión, generarán convocatorias conjuntas para que los canales de televisión pública y comunitaria, al igual que las emisoras y otros medios de comunicación locales, puedan acceder a fondos públicos del Fondo de Comunicaciones para la creación de programas culturales, novelas e informativos que estén dirigidos a la inclusión social de las personas con discapacidad, al igual que el reconocimiento de sus derechos y del rol que cumplen sus familias y cuidadores.

Artículo 12. *Sistema de Información.* El Gobierno nacional, diseñará e implementará un sistema informativo de asesoría gratuita para la población con discapacidad, que le oriente sobre sus derechos, deberes, acceso a los servicios, programas, y rutas de acceso a todos los beneficios ofrecidos por el Estado. Para este fin, implementará servicios de interpretación de lengua de señas, audio - descripción, braille y otros apoyos que garanticen el acceso a la información a la población con discapacidad, sus familias y cuidadores.

Artículo 13. *Estampilla Pro Discapacidad.* Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla Pro Personas con Discapacidad, como recurso de obligatorio recaudo para los programas y estrategias a favor de la población con discapacidad, en especial de lo normado en la presente ley.

Parágrafo 1°. El producto de lo recaudado se invertirá en favor de las personas con discapacidad, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, el sector privado y la cooperación internacional, principalmente.

Artículo 14. *Reglamentación.* El Gobierno reglamentará los contenidos de la presente ley, en un plazo inferior a un año, y buscará garantizar que cada de estas disposiciones se cumpla especialmente para la población con discapacidad de los municipios más apartados del país

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

Bogotá D. C., 17 de junio de 2019.

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de ley número 172 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 183 de 2018 Cámara, por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, (Acta número 041 de 2019),** previo anuncio de su votación en sesión ordinaria

del día 12 de junio de 2019, según Acta número 040 de 2019; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

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



TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se otorga seguridad Jurídica y financiera al Seguro Agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 69 de 1993 y adiciónese un segundo párrafo, el cual quedará así:

Artículo 1°. *Del establecimiento del seguro agropecuario.* Establézcase el Seguro Agropecuario en Colombia, como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector agropecuario y/o rural, promover el ordenamiento económico del sector agropecuario y/o rural y como estrategia para coadyuvar al desarrollo global del país.

El objeto del seguro es la protección de la totalidad o parte de las inversiones agropecuarias, financiadas con recursos de crédito provenientes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario o con recursos propios del productor, el reconocimiento del daño emergente y el lucro cesante o el ingreso esperado del productor, siempre y cuando este sea objeto de un acuerdo expreso dentro del respectivo contrato de seguro, previendo las necesidades de producción, transformación y comercialización nacional e internacional y el desarrollo integral del sector económico primario.

Parágrafo 1°. El seguro agropecuario podrá ofrecerse bajo la modalidad de seguro paramétrico o por índice, de manera que el pago de la Indemnización se hará exigible ante la realización de un índice definido en el contrato de seguro, el cual deberá estar correlacionado con el daño o la

pérdida, teniendo en cuenta para el pago, la suma fija predeterminada en la póliza.

Esta modalidad de seguro podrá ser tomada por cualquier persona natural o jurídica de Derecho Privado o de Derecho Público. En este último caso, la entidad de derecho público podrá actuar como tomador, asegurado y/o beneficiario del seguro agropecuario paramétrico, asumir el pago de la prima del seguro y disponer de los recursos recibidos por concepto de indemnización para resarcir a las personas o infraestructura afectada por el riesgo amparado en el seguro, en cuyo caso, tal erogación se entenderá como gasto público social.

Parágrafo 2°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, definirá las condiciones para acceder al Seguro Agropecuario, considerando la modalidad de seguro paramétrico o por índice, la protección de la infraestructura y bienes dedicados a la actividad agropecuaria y/o rural, la multiactividad, así como la protección de la actividad de los pequeños productores y su protección en caso de accidentes personales en desarrollo de la misma (seguros inclusivos), con el fin de garantizar que el diseño del Incentivo apoye la política de Gestión de Riesgos Agropecuarios trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 3°. Para efectos de focalización del seguro agropecuario y/o subsidios de los que trata la presente ley, se deberá tener en cuenta la cédula rural establecida en el artículo 252 de la Ley 1955 de 2019, una vez sea implementada.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 69 de 1993, modificado por el artículo 75 da la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 3°. *Cobertura del seguro agropecuario.* El seguro agropecuario ampara los perjuicios causados por riesgos meteorológicos, geológicos, biológicos, y también podrá cubrir riesgos de

mercado, comercialización y antrópicos, entre otros, resultantes de factores extraordinarios e incontrolables al productor, ajenos al control del tomador y que afecten la producción agropecuaria y la estabilidad de los Ingresos de los productores, siempre y cuando tengan posibilidad de ocurrencia y grado determinado de probabilidad. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la aplicación de esta norma.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 69 de 1993, modificado por el artículo 20 de la Ley 812 de 2003, el cual quedara así:

Artículo 6°. *Del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios*. Créase el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual tendrá el tratamiento de Fondo-Cuenta sin personería jurídica ni planta de personal, que será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (finagro), o quien haga sus veces. El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios tendrá por objeto:

1. Subsidiar las primas de seguros que amparen a los productores, siempre y cuando la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario apruebe su conveniencia, el mecanismo de otorgamiento por tipo de producto y previendo la sostenibilidad del esquema, según la capacidad del Fondo;

2. Financiar los costos necesarios para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y de pilotos de nuevos diseños de aseguramiento;

3. Otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario; y

4. Obtener información que no sea de carácter público. Para efectos de la información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para Finagro y las otras entidades que defina el Gobierno nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará las financiaciones, subsidios, apoyos o incentivos al seguro, definirá las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario, y priorizará a los pequeños productores agropecuarios y/o rurales en el acceso a los subsidios.

En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

Parágrafo. Excepcionalmente el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios podrá destinar recursos complementarios para ofrecer la cobertura del reaseguro agropecuario cuando no exista oferta sobre el producto a asegurar y de ser el caso, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario estudiará y definirá la conveniencia de establecer

este mecanismo, de acuerdo con la capacidad del Fondo y previendo la sostenibilidad del esquema.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 69 de 1993, sobre los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual quedará así:

Artículo 8°. *Recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios*.

1. Las partidas que le sean asignadas en el Presupuesto Nacional, en los términos del artículo 86 de la Ley 101 de 1993.

2. Un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios a que se refiere esta ley, determinado periódicamente por el Gobierno nacional, y sin exceder el 20% del valor neto de las mismas.

3. No menos del 2% de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, financieras y no financieras, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional a través del documento Conpes de distribución de utilidades.

4. No menos del 10% de las utilidades en cada ejercicio anual que liquide el Banco Agrario de Colombia.

5. Los recursos que tome a título de créditos internos o mediante cualquier mecanismo financiero, que se desarrolle para obtener con cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulen el crédito público.

6. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, multilaterales, privados o públicos.

7. Recursos aportados por las entidades públicas o particulares a través de convenios o transferencias.

8. Las utilidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.

Parágrafo. Los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios que le sean transferidos por parte del Presupuesto General de la Nación serán hechos a título de capitalización. Así mismo, se considerarán como recursos ejecutados aquellos recursos comprometidos, los cuales quedarán obligados, y su pago, en la misma o posterior vigencia.

Artículo 5°. *Estaciones meteorológicas*. Del Presupuesto General de la Nación se apropiarán los recursos para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encarguen de proveer herramientas provistas por el Sistema de Información Geográfico como imágenes obtenidas a través de sensores remotos, drones, entre otros, en aras de proveer insumos para el procesamiento de la información y con ello alimentar el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios y demás necesidades relacionadas, y que el Instituto de Hidrología, Meteorología y

Estudios Ambientales de Colombia (Ideam), lleve a cabo la instalación, operación, mantenimiento y automatización de la red de estaciones meteorológicas de cubrimiento nacional ubicadas en áreas con vocación agropecuaria.

Artículo 6°. *Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios*. Créase el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (Sigra), con el propósito de fomentar el conocimiento, la generación, el análisis y el uso de la información sobre los distintos riesgos que afectan la actividad agropecuaria, como una herramienta para apoyar la toma de decisiones y orientar la formulación, seguimiento e implementación de la política en esta materia, y ofrecer el apoyo de información que demanden los distintos actores del sector agropecuario en los diferentes eslabones de las cadenas productivas agropecuarias y rurales, así como de otros actores relacionados con la gestión de riesgos agropecuarios, tales como centros de investigación, aseguradoras, entre otros.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de las políticas y tecnologías que definen la infraestructura colombiana de datos espaciales, deberá poner en marcha el SIGRA, el cual debe mantenerse actualizado y funcional mediante la integración de información y contenidos de todas sus entidades adscritas y vinculadas, de las que trata el artículo 1° del Decreto 1985 de 2013 o el que haga sus veces.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la aplicación de esta norma.

Parágrafo 1°. La información relacionada con riesgos agropecuarios que las entidades públicas, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que desarrollan, procesan, almacenan y comunican, deberán estar disponibles para su uso por parte del Sigra en las condiciones propicias para tal fin.

Parágrafo 2°. Para la estructuración, puesta en marcha e implementación del Sigra, las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como las entidades públicas del orden nacional y entidades territoriales, celebrarán los respectivos acuerdos de interoperabilidad de la información y/o convenios de cooperación técnica a los que haya lugar, para construir un Sistema de Información robusto que incluya además, modelaciones de producción de los bienes de origen vegetal y animal más representativos de cada región, con el fin de establecer la línea base de las variables fundamentales a ser consideradas en los seguros agropecuarios paramétricos.

Artículo 7°. *Socialización*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con apoyo de las demás entidades gubernamentales relacionadas con la implementación del seguro agropecuario en

Colombia, se encargarán de adelantar jornadas de socialización en todos los municipios con vocación agropecuaria a nivel nacional.

Artículo nuevo. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 302 de 1996, modificado por el artículo 11 de la Ley 1731 de 2014, el cual quedará así;

Artículo 1°. *Creación y objetivos*. Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2° de esta ley, También serán beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante Finagro u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar un contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, así como contratos para la administración o compra de cartera o el otorgamiento de alivios con cualquier entidad habilitada para el efecto, la cual quedará facultada para comprar cartera a los establecimientos de crédito, públicos o privados, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Para los efectos de la presente ley se considerará como pequeño productor a aquellas personas naturales que cumplan con las siguientes condiciones:

a) Que sus activos totales no superen los doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smlmv) incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según balance comercial. Para el caso de los usuarios de la reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de sus activos totales;

b) Que no menos de las dos terceras (2/3) partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria y/o pesquera o que tengan por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de sus activos invertidos en el sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, según el balance comercial.

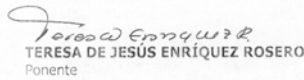
Para los efectos de la presente ley se considerará por mediano productor aquella persona natural o jurídica dedicada principalmente a actividades relacionadas con la producción del sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, que al momento de solicitar los apoyos cuente con un patrimonio neto líquido total que no supere los setecientos salarios mínimos mensuales vigentes (700 smlmv), incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según su balance comercial, pero en ningún caso sus activos podrán superar los del mediano productor

emergente definido en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario,

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
Coordinador Ponente



TERESA DE JESÚS ENRÍQUEZ ROSERO
Ponente



CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., agosto 26 de 2019

En Sesión Plenaria del día 20 de agosto de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 037 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del agro”. Esto con el fin de que el citado Proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 077 de agosto 20 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 14 de agosto de 2019, correspondiente al Acta número 076.



JORGE HÚMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 152 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se vinculan a la celebración de los 95 años del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Por medio de la presente ley la nación se vincula al natalicio del doctor Víctor Renán Barco López exaltando su trabajo

y dedicación con la comunidad caldense y a la conmemoración del Centenario del Municipio de La Dorada, Caldas.

Artículo 2°. *Autorización.* Autorícese al Gobierno nacional para que se incorporen dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas y así mismo efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para la elaboración de los estudios, diseños y construcción de un Campus Universitario Regional, un Hospital Regional de Alta Complejidad y un Parque Científico, Tecnológico y de Innovación para el Magdalena Centro.

Artículo 3°. *Conmemoración.* El Gobierno nacional y el Congreso de la República, se unirán a la conmemoración del centenario del municipio de La Dorada, Caldas y del natalicio del doctor Víctor Renán Barco López mediante reconocimiento en el mes de abril del año 2023.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.



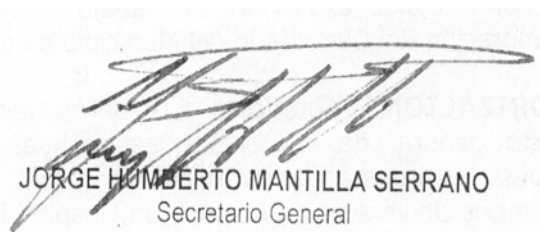
JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., agosto 30 de 2019

En Sesión Plenaria del día 26 de agosto de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 152 de 2018 Cámara, “por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se vinculan a la celebración de los 95 años del Natalicio del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario y se dictan otras disposiciones”. Esto con el fin de que el citado Proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 079 de agosto 26 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 21 de agosto de 2019, correspondiente al Acta número 078.

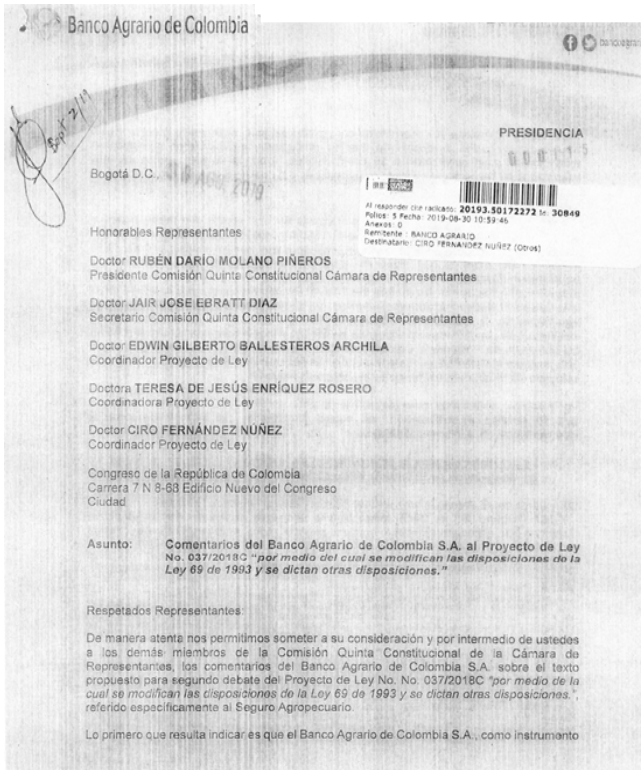


JORGE HÚMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S. A. SOBRE EL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifican las disposiciones de la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones.



de la política en materia de desarrollo rural y agrícola del país, reconoce la importancia del Seguro Agropecuario, a efectos de que los productores agropecuarios aumenten su productividad y en consecuencia su competitividad, y por tal motivo, somos los más interesados en respaldar las iniciativas legislativas y las políticas que se diseñen en este sentido.

Sin embargo, y de cara al contenido del Proyecto de Ley, vemos con preocupación el cambio que se introduce en la ponencia para segundo debate (Gaceta 284 del 25 de abril de 2019) en comparación con el texto aprobado en primer debate (Gaceta 976 del 14 de noviembre de 2018), y que sigue sin modificación alguna, según el informe de la Subcomisión (Gaceta 742 del 13 de agosto de 2019), particularmente en el artículo 4^o, en el cual se adiciona que **"4. No menos del 10% de las utilidades en cada ejercicio anual que liquide el Banco Agrario de Colombia"** conformaran el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, lo cual afecta económicamente las finanzas de la Nación, pues la destinación de las utilidades se encuentra en cabeza principalmente de la misma, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como accionista mayoritario, y contraría lo dispuesto por el CONPES en materia de políticas generales sobre propiedad de empresas estatales del orden nacional, como se indicará más adelante.

Por lo anterior, estimamos relevante para la discusión del Proyecto de Ley, los comentarios que se enlistan a continuación, los cuales fundamentan la inconstitucionalidad e inconveniencia de la iniciativa legislativa.

a. La competencia para la determinación de la distribución de las utilidades de las Sociedades de Economía Mixta es materia reservada a una Ley Orgánica.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 233 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero – EOSF (Decreto 663 de 1993), referente a la naturaleza jurídica del Banco Agrario de Colombia S.A. (Banagrario), este "(...) es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, organizado como establecimiento de

¹ Artículo 4^o. Modifíquese el artículo 8^o de la Ley 69 de 1993, sobre los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, el cual quedará así:
 Artículo 8^o. Recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.
 1. Las partidas que le son asignadas en el Presupuesto Nacional, en los términos del artículo 85 de la Ley 101 de 1993.
 2. Un porcentaje de los recursos provenientes de las primas pagadas en seguros agropecuarios a que se refiere esta ley, determinado periódicamente por el Gobierno nacional, y sin exceder el 20% del valor neto de las mismas.
 3. No menos del 2% de las utilidades del Gobierno nacional en las sociedades de economía mixta y las empresas industriales y comerciales del Estado, financieras y no financieras, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional a través del documento CONPES de distribución de utilidades.
 4. No menos del 10% de las utilidades en cada ejercicio anual que liquide el Banco Agrario de Colombia.
 5. Los recursos que tope a título de créditos internos o mediante cualquier mecanismo financiero, que se desarrolle para obtener con cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas que regulan el crédito público.
 6. Las donaciones, aportes y contrapartidas que le otorguen organismos nacionales o internacionales, multilaterales, privados o públicos.
 7. Recursos aportados por las entidades públicas o particulares a través de convenios o transferencias.
 8. Las utilidades del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.
 El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios que le sean transferidos por parte del Presupuesto General de la Nación serán hechos a título de capitalización. Así mismo, se considerarán como recursos ejecutados aquellos recursos comprometidos, los cuales quedarán obligados, y su pago, en la misma o posterior vigencia.

crédito bancario y vinculado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

La Ley 489 de 1993 define en su artículo 97 las Sociedades de Economía Mixta en los siguientes términos:

"ARTICULO 97. SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.
 (...) PARAGRAFO. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado."

Por su parte, el artículo 85 de la Ley 489 de 1993 define a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, así:

"ARTICULO 85. EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

a) *Personería jurídica;*
 b) *Autonomía administrativa y financiera;*
 c) *Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciben por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.*
 El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal. (...)"

El artículo 97 del Estatuto Orgánico de Presupuesto dispone en materia de distribución de utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales Societarias del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta, regímenes a los cuales se encuentra sometido el Banco Agrario de Colombia, lo siguiente:

"ARTICULO 97. (...)
 Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la empresa.
 El Conpes impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus

entidades en las juntas de socios o asambleas de accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, al adoptar las determinaciones previstas en este artículo, tendrá en cuenta el concepto del representante legal acerca de las aplicaciones de la asignación de los excedentes financieros y de las utilidades, según sea el caso, sobre los programas y proyectos de la entidad. Este concepto no tiene carácter obligatorio para el Conpes, organismo que podrá adoptar las decisiones previstas en este artículo aun en ausencia del mismo". (Resaltado y subrayado fuera del texto original).

Como es sabido, el Estatuto Orgánico de Presupuesto se adopta mediante el Decreto 111 de 1996, pero este Decreto es meramente compilatorio de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, todas ellas Leyes Orgánicas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución Política de 1991, el cual reserva a la Ley Orgánica de Presupuesto lo "correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de las entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar."

Respecto de esta categoría de Leyes, la Corte Constitucional en Sentencia C-1042/07 señaló:

"(...) en el tema de las leyes orgánicas, la aplicación del principio jerárquico implica afirmar que, en razón de su especial caracterización constitucional, aquella ocupa un lugar superior a aquel de las leyes ordinarias. De allí que la ley ordinaria no podrá entrar a modificar o derogar ningún aspecto contenido en la ley orgánica, por cuanto se estaría oponiendo o contrariando los dictados de una norma jurídica ubicada en un plano superior.
 (...) Sobre el particular, cabe señalar que la Corte ha estimado que, de conformidad con el artículo 151 Superior², se vulnera la Constitución cuando, en el caso de las leyes ordinarias algunos de sus artículos violan la reserva de ley orgánica, si su contenido normativo es de aquellos que la Constitución ha ordenado que se tramiten por medio de esas leyes de especial jerarquía que son las leyes orgánicas.
 (...) Ahora bien, es necesario señalar que la Constitución colombiana establece en su artículo 151 que el Congreso de la República expedirá las leyes orgánicas a las cuales estará sometida su actividad legislativa, mediante las cuales se regularán las siguientes materias: Los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentes y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de

² Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

competencias normativas a las entidades territoriales. De igual manera, establece una rigidez en la aprobación de las mismas consistente en que requerir, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (subrayas fuera de texto original)

Igualmente, la Corte Constitucional en Sentencia C- 446 de 1996, al realizar el estudio de constitucionalidad de unos artículos de la Ley 38 de 1989 o Ley Orgánica de Presupuesto, consideró que la "Ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de estas."

Así las cosas, consideramos que el Proyecto de Ley en cita, específicamente lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 4° respecto de la destinación de las utilidades anuales del Banco Agrario a la financiación del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios vendría en inconstitucional a desconocer lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución Nacional, en la medida en que por virtud de una Ley Ordinaria, se desconocería la competencia atribuida al CONPES por medio de una Ley Orgánica, para la distribución de las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales societarias del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta.

b. El Proyecto de Ley viola la libertad de empresa y la legislación mercantil

Entre los elementos más importantes del modelo de libertad económica adoptado por el Estado colombiano se encuentra el reconocimiento de las libertades económicas en cabeza de los individuos, entendido esto como "(...) la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio"³ (Subrayas fuera de texto).

Esta facultad, no es ajena a la Nación - accionista mayoritario del Banco a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - quien funge como socio, invirtiendo, a través de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta - como esta entidad, en donde participan accionistas privados como Corabastos S.A. y la Bolsa Mercantil de Colombia - para desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial que implican responsabilidades acordes con los fines estatales, pero sujetas al derecho privado, como en el caso del Banco Agrario, corresponde, entre otras, a las normas que disciplinan la actividad financiera y a la legislación mercantil.

Atendiendo a ello, nuestro estatuto mercantil (Artículo 98⁴) dispone que el desarrollo del contrato societario con ánimo de lucro supone la obtención de beneficios o utilidades

³ Sentencia C-263/11 del 6 de abril de 2011.

⁴ "Por el contrato de sociedad dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social."

producto de las operaciones realizadas en desarrollo de la empresa o de la actividad prevista en el objeto social, utilidades cuya distribución "(...) se hará en proporción a la parte pagada del valor nominal de las acciones, cuotas o partes de interés de cada asociado, si en el contrato no se ha previsto válidamente otra cosa"⁵.

Sobre este particular, la Superintendencia de Sociedades⁶ ha señalado que la participación de los socios o accionistas de las utilidades de la sociedad es un derecho que puede predicarse respecto de todos sus asociados - en el caso del Banco, sus accionistas Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corabastos S.A. y la Bolsa Mercantil de Colombia S.A. -. Específicamente para el caso de las sociedades anónimas, como es el caso del Banco Agrario, el artículo 379 del Código de Comercio⁷, reconoce el derecho de los accionistas de participar de las utilidades generadas por la sociedad.

Igualmente, señala dicha Superintendencia que los derechos que otorgan las acciones a los asociados "por su legitimidad se reputan intangibles" toda vez que "opugna con el más elemental sentido de justicia que a cualquiera de los socios se le cercenen" pues "ni el régimen convencional, ni órgano social alguno o la autoridad pública tienen competencia para abolirlos o cercenarlos"⁸. (El resaltado es nuestro)

En síntesis, es evidente que nuestro régimen mercantil, en armonía con nuestro modelo de Estado Social de Derecho, propende por la garantía del ejercicio de las libertades económicas de la empresa; por lo cual, restringir el acceso a las utilidades generadas por una sociedad a sus accionistas, como ocurre en este caso al querer establecer que las utilidades que corresponden a los accionistas del Banco Agrario de Colombia S. A. tengan una destinación diferente a remunerar a los accionistas por el capital invertido, impide flagrantemente el correcto ejercicio de las libertades económicas en cabeza de los accionistas de esta sociedad (especialmente, para este caso, a la Nación quien posee el 89.8% de las acciones del Banco Agrario), siendo además dicha restricción contraria al régimen legal que resulta aplicable al Banco, es decir, el régimen de las sociedades

⁵ Artículo 150 del Código de Comercio

⁶ Concepto 220-77833 del 30 de agosto de 1999. "(...) Los derechos que la ley otorga no pueden ser desconocidos, pero sí pueden ser regulados en los estatutos sociales, sin que pueda ello conllevar a su desconocimiento o a que por alguna restricción que se imponga, se haga mayoritario su ejercicio."

⁷ "ARTÍCULO 379. -DERECHO DE LOS ACCIONISTAS DE LA SOCIEDAD ANÓNIMA.- Cada acción conferirá a su propietario los siguientes derechos:

- 1) El de participar en las deliberaciones de la asamblea general de accionistas y votar en ella;
- 2) El de recibir una parte proporcional de los beneficios sociales establecidos por las balances de fin de ejercicio, con sujeción a lo dispuesto en la ley o en los estatutos;
- 3) El de negociar libremente las acciones, a menos que se estipule el derecho de preferencia en favor de la sociedad o de los accionistas, o de ambos;
- 4) El de inspeccionar, libremente, los libros y papeles sociales dentro de los quince días hábiles anteriores a las reuniones de la asamblea general en que se examinan los balances de fin de ejercicio; y
- 5) El de recibir una parte proporcional de los activos sociales al tiempo de la liquidación y una vez pagado el pasivo externo de la sociedad."

⁸ Concepto 220-64522, 07 de octubre de 2010 de la Superintendencia de Sociedades."

anónimas.

c. El Proyecto de Ley va en contravía de lo previsto en el Documento CONPES N° 3851 de 2015 y de las recomendaciones de gobierno corporativo de la OCDE

En el documento CONPES 3851 de 2015 sobre Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional se destaca, entre muchas otras consideraciones y en relación con las empresas estatales, como una buena práctica "garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas del Estado y las empresas de propiedad totalmente privada. Esto implica minimizar las ventajas o desventajas que el marco normativo de las empresas estatales pueda generar con respecto al de las empresas privadas". (El subrayado es nuestro)

De otra parte, se concluye en el mencionado documento CONPES que "(j) el marco normativo de las empresas estatales en Colombia es complejo, disperso y en algunos casos, resulta en desventajas de las empresas estatales para competir con el sector privado;" y agrega que "algunas disposiciones del marco normativo actual imponen rigideces con las cuales las empresas estatales no logran actuar y adaptarse oportunamente a los mercados donde operan".

Finalmente, en el capítulo denominado "Definición de la Política" del documento CONPES en mención, se estableció en el numeral "5.3.2. Mejorar el gobierno corporativo y el marco regulatorio de las empresas estatales", literal "OE 2.2. Ajustar las normas aplicables a las empresas del Estado que minan la habilidad de estas para competir en igualdad de condiciones con las empresas privadas", que:

"El espíritu de la igualdad de condiciones entre las empresas del Estado y privadas está consagrado en el artículo 87 de la Ley 489 de 1998, el cual establece que las EICE que compitan con empresas privadas no podrán ejercer privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas.

Así, el objetivo del Gobierno nacional debe ser el de proveer un marco normativo robusto y claro que:

Asegure que las empresas del Estado no sean eximidas de leyes y regulaciones de carácter general.

Traslade a la junta directiva la ejecución de las funciones como máximo órgano de dirección de la empresa, para garantizar la distribución y ejecución eficiente de recursos, a través de procesos estrictos de análisis y aprobaciones, tal y como ocurre típicamente en el sector privado.

Garantice que el Estado tenga como propietario las herramientas legales adecuadas para direccionar sus empresas hacia los objetivos estratégicos que este considere y para velar por el uso responsable del patrimonio público por parte de sus empresas.

Procure proteger los derechos de los accionistas minoritarios de las empresas estatales y que estas mantengan buenas relaciones con las partes interesadas". (Subrayado por fuera del texto original)

Visto hasta aquí el contenido del CONPES encontramos que, disponer por Ley de las utilidades del Banco Agrario, como se pretende con el Proyecto objeto de discusión, conlleva a que se presente:

- a. Desventajas para los accionistas frente a los accionistas de las entidades financieras privadas con las cuales compete el Banco, pues dichos accionistas tienen total autonomía de disponer de sus utilidades en su beneficio o para la expansión o ejecución de proyectos de inversión en pro de la empresa.
- b. Que el marco normativo que regiría a los accionistas del Banco Agrario, de aprobarse el proyecto, en lugar de ofrecer la flexibilidad necesaria para la toma de decisiones, por ejemplo, de endeudamiento para mejorar la operación o la estructura de capital de la compañía (aportes de capital por los accionistas o el ingreso de nuevos accionistas) o inversiones a largo plazo, termina limitando el margen de maniobra de la Entidad en esta materia, por cuenta de la merma en el disponible proveniente de las utilidades.
- c. Se suma a lo anterior, que se acrecienta la rigidez por la cual las empresas estatales no logran actuar y adaptarse oportunamente a los mercados donde operan.
- d. Medidas como las que se proponen en el Proyecto de Ley vulneran los derechos de los accionistas minoritarios del Banco, contrario al mandato de protección que el CONPES dispone. Máxime cuando son accionistas privados, que no están obligados, aun cuando el capital social del Banco esté conformado mayoritariamente por participación estatal, a soportar una carga y una merma en su patrimonio por cuenta de una decisión del legislativo.
- e. Limita el poder de tutela del Estado como propietario para direccionar la estrategia del Banco y el cumplimiento de sus fines.

Adicionalmente, el Proyecto de Ley contraviene las directrices de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre Gobierno Corporativo, en donde se establece que "Al Estado le conviene garantizar que, en todas las empresas en las que participa, los accionistas minoritarios reciban un trato equitativo, puesto que su reputación en este sentido influirá sobre su capacidad para atraer financiación externa y sobre la valoración de la empresa."⁹

d. El Proyecto de Ley puede poner en riesgo el cumplimiento de los estándares de Basilea III

Aunado a lo anterior, vale la pena llamar la atención en que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1477 de 2018, mediante el cual se acogen los estándares de capital regulatorio para los establecimientos de crédito sugeridos por Basilea III, cuyo objetivo es aumentar tanto la calidad como la cantidad de capital, con el fin de evitar el exceso de apalancamiento y proporcionar mayor cobertura a los riesgos asumidos por dichos establecimientos.

Dentro de los aspectos más relevantes del Decreto se contemplan márgenes complementarios a los mínimos de solvencia, estableciéndose la relación de solvencia

básica adicional, la cual tendrá un límite mínimo de 6% y se introducen los denominados colchones adicionales de capital - colchón de conservación y colchón sistémico - instrumentos para los cuales resulta de la mayor relevancia la consideración de las utilidades que generan los establecimientos de crédito.

En el primero de los casos, esto es, la relación básica de solvencia adicional, las utilidades del ejercicio en curso son tenidas en cuenta para conformar el Patrimonio Básico Ordinario, necesario para el cálculo de dicha relación de solvencia, según lo dispuesto expresamente en el aludido Decreto.

Por lo tanto, una afectación de las utilidades por cuenta de una destinación diferente, como la que se propone en el Proyecto de Ley y que no pueda destinarse en su totalidad a cumplir con los requerimientos de capital y eventualmente a conjurar pérdidas, puede conllevar eventualmente al Banco Agrario a incumplir con los requerimientos de capital mínimo exigido bajo los estándares de Basilea III, con las consecuencias que ello puede generar de cara a la solvencia de la entidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas que puede imponer la Superintendencia Financiera de Colombia.

De otro lado, en lo que respecta al cumplimiento de los colchones de capital, las utilidades resultan ser un elemento también determinante, pues en momentos de stress o en caso de incumplimiento de estos, será sobre las utilidades sobre las que recaerá el peso del incumplimiento, pues el mismo Decreto contempla que mientras se presente el incumplimiento de los colchones, estará limitada la distribución de utilidades y la suspensión temporal del pago de dividendos.

Denota lo anterior que para los establecimientos de crédito en general, como es el caso del Banco Agrario, independientemente de si este es de naturaleza pública o privada, las decisiones que se adopten en relación con la destinación de sus utilidades, puede tener un impacto mucho mayor comparado con cualquier otra empresa.

Como ya se expresó líneas atrás, no solo se convierte en un tema sensible de cara al gobierno corporativo y particularmente al debido reconocimiento de los derechos de sus accionistas, sino que resulta ser un elemento determinante para el cumplimiento de los requerimientos adecuados de capital, como lo es la relación de solvencia.

e. Conclusiones

En este marco legal que regula la actividad de las instituciones financieras y más específicamente al Banco Agrario de Colombia S.A. y que toma en consideración su naturaleza jurídica, estimamos que la intervención del legislativo en la distribución y destinación de las utilidades que llegase a generar el Banco en favor de sus accionistas, siendo el principal la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tiene serios reparos desde el punto de vista constitucional y legal, por lo tanto, consideramos que la iniciativa en el punto específico relativo al Banco y sus utilidades es inconstitucional y

además es inconveniente desde la perspectiva económica.

En esa medida, de manera respetuosa solicitamos eliminar el numeral 4 del artículo 4° del Proyecto de Ley No. 037/2018 Cámara que indica que el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios estará conformado, entre otras fuentes con "4. No menos del 10% de las utilidades en cada ejercicio anual que liquide el Banco Agrario de Colombia".

Esperamos que los argumentos antes anotados sirvan para alimentar el debate legislativo del Proyecto de Ley de la referencia.

Quedamos atentos a resolver cualquier inquietud sobre este particular.

Cordialmente,


FRANCISCO JOSÉ MEJÍA SENDOYA
Presidente
francisco.meja@bancagrario.gov.co
PBX: 57 (1) 3821400 Ext: 3030 - 3032

Con copia:

Doctor ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público
ANDRÉS VALENCIA PINZÓN
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural - MAOR
Director General de Participación Estatal - Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Director Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, URF
Director General del Proyección Pública Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE RESISTENCIA NATURAL (REN) EN EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DEL 2018 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio del cual se eliminan las prácticas
taurinas en el territorio nacional y se dictan otras
disposiciones.*

Bogotá, septiembre de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

Cámara de Representantes

La ciudad.

Referencia: Argumentos veterinarios a favor de la abolición de las corridas de toros y en contra de las “corridas incruentas”, para contribuir a la ilustración en el Proyecto de ley 064 de 2018 de la Cámara de Representantes, por medio del cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo:

Me es grato saludarle nuevamente, a nombre de **Resistencia Natural (REN)**, miembros de la Coalición Nacional Colombia sin toreo, de la **Red Internacional Antitauromaquia**, y de **Animal Guardians Internacional**.

Como es de su conocimiento, el Proyecto de ley 064 de 2018, “*por medio del cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*”, se encuentra radicado en plenaria de la Cámara de Representantes, esperando ser agendado y contar con su segundo debate.

Para contribuir con la ilustración sobre el tema del proyecto de ley, queremos compartir los estudios científicos profesionales de **AVATMA** (Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia), en particular su “*informe técnico veterinario sobre los espectáculos taurinos con vacas y vaquillas*”, que muestra un compendio de todos los padecimientos que sufren los animales en espectáculos taurinos.

También queremos recomendar el artículo del etólogo **Jordi Casamitjana**, titulado “*La Crueldad de las Corridas Incruentas*”, con la que podrá ampliar la información del artículo que les compartimos. Lo encuentran en el enlace:

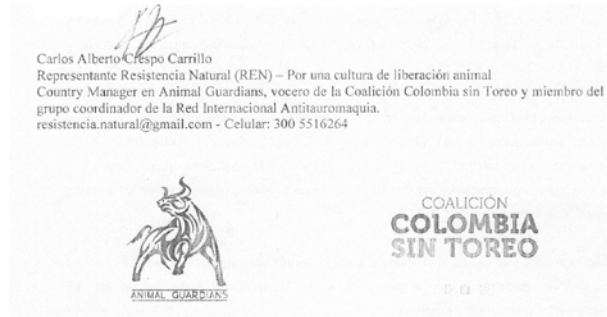
<http://resistencianatural.blogspot.com/2012/02/la-crueldad-de-las-corridas-incruentas.html>

Y, por último, queremos comentarle que contamos con el documental “**Taking the face: The portuguese bullfighting**”, de los directores Juliusz Kossakowsky y Matthew Bishop que controvierte el imaginario popular de que las corridas a la portuguesa no involucra daño a los animales. Si está interesado en observar este documental, estaremos gustosos de proveerle una copia del mismo, a su solicitud.

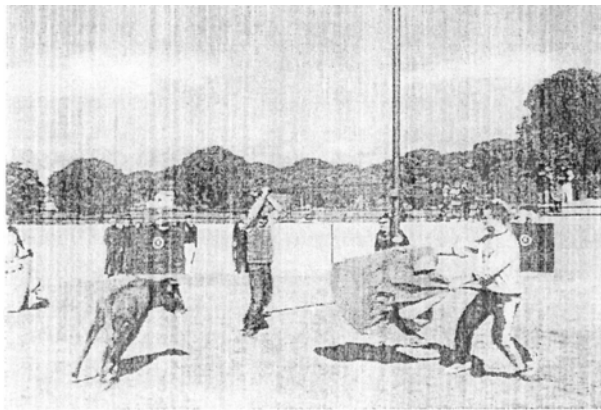
De acuerdo al material anterior, podemos plantear con certeza que **NO EXISTEN LAS CORRIDAS INCRUENTAS** y que todo espectáculo taurino implica un gran padecimiento para los animales allí usados, no solamente el maltrato y crueldad física evidente, sino el maltrato psicológico que conllevan. Por estas y muchas más razones, le invitamos a dar su voto positivo al proyecto de ley citado, manteniendo su carácter abolicionista y rechazando cualquier intento de regulación. En este sentido, solicitamos de la manera más respetuosa, legislar a favor de las víctimas de la tauromaquia (Toros, caballos e infancia humana que naturaliza la violencia cuando es llevada a este tipo de eventos), y no a favor de los victimarios, el gremio taurino.

Nos ponemos a su entera disposición para responder a todas sus dudas que pueda tener sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,



Informe Técnico Veterinario sobre los espectáculos taurinos con vacas y vaquillas



INFORME REALIZADO POR AVATMA (Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia y del Maltrato Animal) <https://avatma.org/2010/03/08/informe-tecnico-veterinario-sobre-los-espectaculos-taurinos-con-vacas-y-vaquillas/>

En tauromaquia se entiende por *toreo de vaquillas*, *suelta de reses o capeas*, los festejos consistentes en correr o torear reses bravas de 2 a 3 años o incluso de menor o mayor edad, por participantes aficionados en una plaza o recinto cerrado, o por las calles de una población.

Podría llegar a pensarse que estos espectáculos a priori inofensivos, en los que no se producen heridas ni sangrado, son “inocuos” para los animales. Sin embargo, nada más lejos de la realidad: implican un **gran padecimiento**, tanto psíquico como físico, para las vacas y vaquillas que son obligadas a participar en ellos.

Como ya ha sido demostrado en numerosos estudios científicos, el organismo de todos los animales vertebrados está dotado de un sistema neuroendocrino que les capacita para sentir plenamente tanto experiencias positivas (placer) como negativas (dolor, sufrimiento). En el caso de los individuos de la especie bovina, las manifestaciones dolorosas o de sufrimiento no suelen ser fáciles de reconocer, porque son presas de otros animales y está en su naturaleza ocultarlas, a fin de no manifestar debilidad ante potenciales depredadores (1). A pesar de ello, existen protocolos dotados de rigor científico

que nos confirman que estos animales realmente sufren en estas situaciones, ya que les provocan una alteración en el normal funcionamiento orgánico y fisiología de estos bóvidos (lo que puede definirse como ausencia de *bienestar animal*).

Si analizamos las siguientes definiciones:

MALTRATAR: “Causar daño físico o moral a una persona o animal”.

CRUELDAD: “Acción que causa sufrimiento y dolor intenso”.

SUFRIMIENTO: “Dolor o padecimiento físico o psíquico”.

Podemos afirmar que

LAS VAQUILLAS y VACAS, en estos espectáculos, PADECEN MALTRATO y CRUELDAD Y SUFRIMIENTO.

SUFRIMIENTO PSÍQUICO DE LAS VAQUILLAS Y VACAS

Podemos afirmar categóricamente que las situaciones a las que son sometidos los animales en estos festejos les resultan dañinas y que les provocan un **gran sufrimiento psíquico**.

Los bovinos son animales gregarios que necesitan estar al amparo de su grupo o manada para sentirse seguros. Tienen propensión a sobresaltarse ante movimientos súbitos, debido a que sus músculos oculares son relativamente débiles y su capacidad de enfocar rápidamente la vista en elementos muy cercanos, es escasa. Sabemos que estos animales sufren astigmatismo. Los objetos que se mueven bruscamente son los que más miedo provocan, ya que en la vida salvaje los depredadores aparecen de manera brusca y repentina. Particularmente, las razas excitables de ganado vacuno -como la de lidia- muestran sensaciones de pánico cuando se las deja solas en un lugar extraño o se las somete o expone a la novedad de un ambiente ruidoso (2). Por ello cuando se le presentan situaciones estresantes como la restricción de movimientos (encierro en los chiqueros, o sujeciones de la cola o de los cuernos, como sucede en ocasiones), la incapacidad de encontrar vías de escape (plazas o recintos vallados por talanqueras, sin salida ni lugares donde esconderse) o estímulos aversivos desconocidos, con colores llamativos, que se mueven súbitamente (ej.: capote y muleta, y gente corriendo o haciendo cites), pueden desarrollar una respuesta de miedo intenso a fin de resolver la situación. Además del miedo, otros factores que aparecen en los animales como la fatiga o las lesiones son también desencadenantes de estrés y sufrimiento.

De esta forma, durante los festejos protagonizados por vaquillas y vacas pueden observarse a menudo en los animales signos de incompreensión por lo que les está sucediendo, desorientación y manifestaciones de estrés, ansiedad, miedo y angustia, tales como: respiración acelerada (1), vocalizaciones (1), embestidas constantes (que no son más que una forma de luchar contra el estímulo aversivo, con la que el animal tiene la intención de que “se retire de

su vista”), sacudidas violentas del rabo, acción de escarbar en el suelo con las extremidades anteriores (1), comportamientos de escape, huida o evasión (1) y resistencia a moverse (1).

Hay que recalcar que no es necesario que exista una sensación dolorosa para que un estímulo provoque aversión y padecimiento. Así, podríamos determinar que los tres orígenes fundamentales del sufrimiento psíquico que padecen las vaquillas durante el espectáculo son los siguientes:

Sufrimiento por la pérdida de visión y capacidad sensorial

Según avanza el espectáculo, estos animales manifiestan una gran disminución de su capacidad visual por la constante fijación de la mirada, pases rápidos delante de su cara y movimiento de las personas que les acosan, excitantes cromáticos que incitan a la acción (rojo, amarillo, naranja) presentes en los capotes y muletas y fatiga muscular (sus músculos oculares, mantenidos en constante movimiento, sufren agotamiento nervioso). La vasoconstricción a nivel del encéfalo y de los centros nerviosos responsables de la visión conducirá a la incapacidad del animal para apreciar la morfología de los objetos y su localización, que se irá acentuando durante su permanencia en la plaza.

Sufrimiento por miedo

Los participantes en el espectáculo que saltan a la arena del coso o que se muestren ante ellas en las calles, aparecerán como depredadores, provocando una señal clara de peligro. Por tanto, el comportamiento que manifiestan en estos festejos populares es una conducta de agresividad defensiva por miedo. La acometividad de estos animales (embestidas) está relacionada con la reacción frente a estímulos emocionales claramente aversivos.

Sufrimiento por estrés

Se puede definir estrés de las siguientes formas: “Situación de un individuo, o de alguno de sus órganos o aparatos que, por exigir de ellos un rendimiento superior al normal, los pone en riesgo próximo a enfermar”; “cualquier tensión o interferencia que altera el funcionamiento de un organismo” o bien “respuesta a la tensión provocada por situaciones agobiantes que originan reacciones psicósomáticas o trastornos psicológicos”.

Las causas capaces de provocar estrés (y como consecuencia, sufrimiento) en estos animales antes y durante estos espectáculos son, entre otras:

- El transporte (3): en las condiciones en que se realiza, es uno de los estímulos más estresantes para ellos.

- Causas ambientales: manejo (3), la excesiva actividad muscular y la interacción con estímulos extraños y desconocidos provocados por el hombre, que les genera enorme miedo (ej.: por su sensibilidad auditiva, los alaridos y chillidos de la gente les producen más estrés que los ruidos de puertas metálicas que retumban al cerrarse).

- La limitación de los espacios (3), que lleva implícita la ausencia de vías de escape (sumamente importantes para este tipo de animales).

- El hambre, la sed, la fatiga y los extremos térmicos.

- La manipulación previa de sus astas a la que han sido sometidas y que son de obligado cumplimiento para este tipo de festejos. Este tipo de manipulaciones previas se reconocen como causa de un importante padecimiento por la FAWEC (4).

Ensayos previos descritos en la literatura científica (3) han evaluado la reacción al stress y el esfuerzo de adaptación metabólica en hembras bovinas de lidia de 2 años de edad cuando son sometidas a diferentes secuencias de manipulación controlada (tales la como inmovilización en mangas de contención, suelta y transporte), demostrando que todas las manipulaciones les provocan incrementos estadísticamente significativos de cortisol (marcador de la reacción de estrés), además de aumentos, en mayor o menor medida, de otros 13 parámetros plasmáticos. La conclusión del estudio es que los bovinos de lidia requieren grandes ajustes internos cuando se enfrentan a cualquier tipo de manipulación, por simple que esta sea. De hecho, ningún animal que sea capaz de enfrentarse a una situación de estrés y controlarlo manifestará las alteraciones que estarán presentes en estas vaquillas después del festejo a nivel muscular, a nivel de oxigenación y a nivel emocional.

Además, la forma en que un animal es manejado tendrá un efecto perdurable el resto de su vida en sus respuestas fisiológicas ante situaciones de estrés. Por tanto, si las vaquillas son reutilizadas en festejos posteriores, sufrirán aún más que la primera vez que participaron en el espectáculo.

SUFRIMIENTO FÍSICO DE LAS VAQUILLAS Y VACAS

Si la alteración del estado psíquico de estos animales durante el festejo queda más que manifiesta, el sufrimiento físico de los mismos también es evidente. Los signos visibles de agotamiento, lesión y dolor que presentan a lo largo del desarrollo del espectáculo son consecuencia de exigirles un ejercicio para el que no están preparados (2). De esta forma, puede observarse en ellos dificultad respiratoria (movimiento abdominal trabajoso, boca abierta y lengua fuera), cansancio manifiesto y alteraciones de su aparato locomotor, como tropezones y caídas.

Podemos determinar dos causas principales del sufrimiento físico en las vaquillas: la acidosis metabólica y las lesiones musculares.

Acidosis metabólica

Es una bajada del pH en su sangre y tejidos por debajo de 6,5, provocada por el ejercicio en forma de carreras, embestidas y giros al que se ven sometidos estos animales dentro de la plaza o en las calles de una localidad. Es un parámetro inequívoco de sufrimiento en los bovinos, causado por la

inadaptación al esfuerzo físico que se les obliga a realizar, y que puede originar fatiga muscular, dificultad para respirar (respiración acelerada, hiperventilación, disnea), alteraciones cardíacas, alteraciones metabólicas y obnubilación.

Lesiones musculares

Los bóvidos de lidia presentan fibras musculares dotadas de menor capacidad oxidativa que otras razas de vacuno y, en consecuencia, tienen más facilidad para fatigarse. En sus músculos predominan las fibras de contracción rápida, que son las que tienen menos capacidad para obtener energía por medio del oxígeno durante el ejercicio. Estos animales son incompetentes para desarrollar el esfuerzo al que se les obliga, que resulta para ellos extenuante, y ello se manifiesta por la presencia de rápidos movimientos respiratorios y jadeos y por el agotamiento físico en forma de caídas.

Además, a nivel interno, puede observarse la presencia de numerosas lesiones musculares tales como alteraciones mitocondriales, pérdidas del contorno poligonal de fibras, centralización de núcleos, procesos de necrosis (muerte celular), fragmentación fibrilar y vacuolización del sarcoplasma causada por hipoxia celular, fibrosis, miopatías con atrofia e impotencia funcional de los músculos, y degeneración y rotura de fibras.

Los músculos lesionados a causa del ejercicio extenuante en bóvidos de lidia son aquellos que intervienen en el apoyo, en la extensión y retracción de las extremidades anteriores, en la acción fijadora y enderezadora del raquis, en la tracción y protracción de los miembros pelvianos y en la suspensión del tronco.

Las lesiones musculares y la inadaptación al ejercicio se ponen también de manifiesto por la marcada elevación, en el suero de estos animales, de sus enzimas musculares CK y CPK (indican severidad del ejercicio y daño muscular), AST (indicadora de sobre esfuerzo) y LDH (indicador de lesión muscular), así como de potasio extracelular (indicador de fatiga, que hace que el corazón se dilate y trabaje al máximo y quede flácido, disminuyendo la frecuencia cardíaca, lo que debilita progresivamente la contracción del miocardio).

CONCLUSIONES

El reconocimiento empírico de que los animales pueden experimentar sensaciones de dolor, angustia y sufrimiento implica definir como moralmente injustificable cualquier daño intencionado que se les provoque.

En el caso de los espectáculos con vaquillas y vacas, el padecimiento -tanto psíquico como físico- de los animales es una **realidad constatable**, agravado por el hecho de que los individuos que se utilizan en estos festejos suelen ser animales jóvenes básicamente indefensos. Aunque en este tipo de actividades no se les provocan heridas, podemos decir que, a pesar de ello, los daños musculares, el sufrimiento respiratorio y el estrés son muy similares a los que sufren los animales en una lidia clásica.

Además, durante este tipo de espectáculos, suelen producirse cobardes burlas y vejaciones hacia los animales, todo ello ante la presencia de menores. La inmediata y nefasta consecuencia de todo esto es la destrucción de la empatía de estos niños, que incorporan a su personalidad unos valores totalmente aberrantes que perdurarán en el futuro por normalización en sus conciencias del maltrato animal.

El toreo de vacas y vaquillas, y la suelta en el entorno urbano, sin duda alguna, constituyen otra más de las múltiples manifestaciones de maltrato animal en nuestro país. Por tanto, este tipo de espectáculos debería dejar de estar permitido en toda localidad que se precie de brindar respeto, protección y trato digno a los animales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Pain and Stress in Cattle: A Personal Perspective. Bomzon, A. Consulvet, Haifa, Israel
2. Informe técnico veterinario sobre las becerradas y otros espectáculos taurinos. Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia y del Maltrato Animal (AVATMA), 2011. <https://sites.google.com/site/veterinariosavatma/estudios-cientificos/informe-sobre-las-becerradas-y-otros-espectaculos>
3. J. M. Sánchez, I M. J. Castro, M. E. Alonso and V. R. Gaudio. Adaptive Metabolic Responses in Females of the Fighting Breed Submitted to Different Sequences of Stress Stimuli. *Physiology & Behavior*, Vol. 611. No. 4, pp. 1047-1052, 1996.
4. Informe del descornado y del desmochado del ganado vacuno. E Mainau, D Temple, X Manteca. FAWEC <http://www.fawec.org/es/fichas-tecnicas/21-ganado-vacuno/20-efecto-del-descornado-y-del-desmochado-en-el-bienestar-del-ganado-vacuno>

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES (ASOCAPITALES) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2018 CÁMARA

por medio cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia.

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Comentarios al Proyecto de ley número 068 de 2018 Cámara, por medio cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia.

Mediante el presente documento la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - Asocapitales.

presenta comentarios frente a las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley 068 de 2018 Cámara, *por medio del cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia*.

El proyecto de ley tiene como finalidad fortalecer el papel que juegan las personerías municipales y distritales en la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía, especialmente de las poblaciones que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Así mismo, se enfatiza la necesidad de fortalecer a las personerías administrativa y financieramente para que cumplan de la mejor manera con sus funciones.

Para Asocapitales el fortalecimiento de las personerías municipales y distritales es una iniciativa loable y necesaria para la protección de derechos fundamentales, así como para la consolidación de la democracia. No obstante, es necesario una asignación de recursos del orden nacional para este propósito, pues las responsabilidades no pueden recaer de manera exclusiva en las entidades territoriales. A partir de lo anterior, se presentarán algunas consideraciones sobre el articulado propuesto en el proyecto de ley, haciendo énfasis en aquellas disposiciones que pueden resultar inconvenientes o susceptibles de ajuste en materia constitucional.

La primera disposición que vale la pena estudiar es aquella incluida en el artículo 2°, en el sentido de imponer como personal mínimo de las personerías municipales un profesional universitario y un secretario. Actualmente, el artículo 168 de la Ley 136 de 1994 indica que las personerías municipales y distritales deben contar con una planta de personal conformada al menos por el personero y un secretario. En consecuencia, la disposición contenida en el artículo 2° del proyecto de ley que se revisa, obligaría a las entidades territoriales y municipales a responder por una planta de personal mayor.

En el artículo 3° del Proyecto de ley se observa una modificación sustancial en el tope de aportes máximos que las administraciones municipales de las categorías Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta pueden hacer a los presupuestos de las personerías. El artículo 10 de la Ley 617 de 2000 establece que los municipios de las categorías mencionadas podrán aportar respectivamente 350 smml, 280 smml, 190 smml y 150 smml al presupuesto de la personería. La propuesta incluida en el Proyecto de ley que se revisa aumentaría en 50 smml todos los topes relacionados anteriormente, situación que supondría un aumento presupuestal correspondientes \$41.405.800 pesos por alcaldía¹. Este es un monto que en las categorías de ciudades contempladas podría significar un desajuste en la planeación presupuestal. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 es una norma orgánica de presupuesto, de modo

que la votación del artículo 3° del Proyecto de ley que se revisa debería ser anunciada como tal en el trámite legislativo para evitar inconvenientes de constitucionalidad por motivos de trámite.

Frente al artículo 4° del Proyecto de ley 68 de 2018 aquí comentado, se debe llamar la atención sobre el posible aumento del salario de los personeros municipales al establecer que el mismo sería igual al 100% del salario del alcalde. La norma vigente, artículo 22 de la Ley 617 de 2000, dispone que el salario de los personeros municipales no puede ser superior al 100% del salario que le corresponde al alcalde del municipio. Esta disposición fue revisada por la Corte Constitucional en Sentencia C-579 de 2001², que a su vez reiteró lo planteado en la Sentencia C-510 de 1999³, pronunciamientos en los que se estableció que en la creación de leyes marco el legislador se debe limitar a establecer pautas generales para la remuneración de los funcionarios. Igualmente, se estableció que en esta materia existe una competencia concurrente entre entidades del orden nacional y del nivel local. Así, corresponde al congreso señalar principios y parámetros salariales, al Gobierno nacional la imposición de límites máximos y a los concejos municipales determinar las escalas de remuneración de las dependencias a su cargo⁴.

Con base en lo anterior, se puede sostener que la disposición contenida en el artículo 4° del Proyecto de ley, en el sentido de imponer el salario de los personeros municipales e igualarlo al de los alcaldes, debe permanecer tal y como está contemplada actualmente en el artículo 22 de la Ley 617 de 2000.

Adicionalmente, sobre el mismo artículo del proyecto de ley, se debe llamar la atención sobre el segundo inciso que se propone incluir en el artículo 177 de la Ley 136 de 1994. La disposición comentada indica que los salarios y prestaciones sociales que se deban pagar a los personeros municipales y distritales, no podrían ser cubiertos con los recursos que la administración local destine al presupuesto de las personerías. La lectura de esta prohibición genera amplias dudas sobre la fuente con la que se deberían cubrir los gastos correspondientes a salario y prestaciones de los personeros, pues si no es del presupuesto asignado a la personería, no queda claro de dónde podrían salir los recursos.

Finalmente, vale la pena destacar la disposición incluida en el artículo 6° del proyecto de ley que permitiría garantizar los recursos que necesitan las personerías municipales para cumplir con los despachos comisorios que las autoridades nacionales o departamentales les asignen.

Es importante resaltar que los recursos a los que hace referencia el artículo incluirían recursos

¹ Cifra calculada con base en el salario mínimo vigente para el 2019.

² Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2001, M. P.: Eduardo Montealegre Lynett.

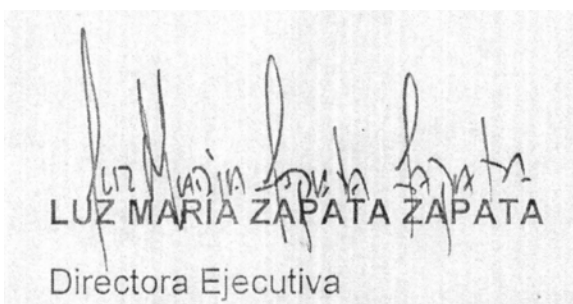
³ Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 1999, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 1999, M. P.: Alfredo Beltrán Sierra.

técnicos, logísticos y financieros. De esta manera se lograría evitar que el cumplimiento de las funciones propias de los despachos comisorios cause un detrimento en el presupuesto de las personerías municipales y distritales. En consecuencia, Asocapitales apoya la disposición en comento, pues sería una salvaguarda a los recursos tanto de las personerías, como de las entidades territoriales.

A partir de lo expuesto aquí, se sugiere, respetuosamente, hacer facultativo el aumento de la planta de personal y de los recursos de las personerías municipales, lo último frente a los municipios de categoría Cuatro, Cinco y Seis. De esta manera se podría proteger la asignación presupuestal de municipios que en ocasiones no cuentan con los suficientes recursos para cubrir las necesidades básicas de la administración. De igual forma, se sugiere respetuosamente que se mantenga como opcional la asignación salarial del personero correspondiente al 100% del salario del alcalde. Adicionalmente, se recomienda aclarar cuál sería la fuente de financiación de dichos salarios, si los mismos no se pueden deducir del presupuesto de las personerías. Por último, se reitera el respaldo a la disposición incluida en el artículo 6, pues permitiría salvaguardar los recursos de personerías y entidades territoriales.

Finalmente, queremos manifestarle que para Asocapitales es de suma importancia participar en los debates y procesos legislativos en los cuales los intereses de nuestros asociados, las ciudades capitales y sus habitantes, estén involucrados. Por tal razón quisiéramos agradecerle la oportunidad para compartir nuestras apreciaciones sobre este importante proyecto de ley. Estaremos atentos a cualquier inquietud adicional que surja en este proceso.



LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA
Directora Ejecutiva

* * *

**COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN
COLOMBIANA DE CIUDADES
CAPITALES (ASOCAPITALES), AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2018
CÁMARA**

por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Comentarios de Asocapitales al Proyecto de ley número 100 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones.

Respetado Secretario:

De manera atenta, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, Asocapitales, se permite conceptuar sobre la conveniencia y constitucionalidad del articulado del **Proyecto de ley 100 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones.**

El Proyecto de ley 100 de 2018 Cámara tiene como finalidad: (i) regular, unificar y simplificar los requisitos de apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio; (ii) fomentar la libre empresa; y (iii) reorganizar las competencias entre las autoridades de policía y las alcaldías en materia administrativa y de alteración del orden público. Lo anterior, con el propósito de generar seguridad jurídica para los establecimientos de comercio e incentivar el ejercicio de las actividades económicas.

Al respecto se resalta que, no obstante, la iniciativa legislativa persigue objetivos loables, algunas de sus disposiciones tienen implicaciones en la autonomía territorial y el mantenimiento del orden público en las ciudades capitales. A continuación, se expondrán las siguientes consideraciones sobre el proyecto de ley que estimamos deben ser tenidas en cuenta:

1. Del procedimiento para verificar las actividades económicas

En primer lugar, el artículo 7° del proyecto de ley establece que:

[e]l procedimiento sancionador contra los comerciantes que incumplan las normas señaladas en el artículo 3° será aplicado de manera gradual por el alcalde, o quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, bajo las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o del estatuto legal que lo sustituya.

En este sentido, el proyecto de ley atribuye la competencia a los alcaldes o sus delegados de imponer cierres, sanciones y multas de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹. Esta medida, pese a que pretende ofrecer mayores garantías a los comerciantes, pasa por alto que la asignación de esas competencias a los Comandantes y Subcomandantes de Estación y CAI, y a los inspectores de policía, tal y como lo establece la Ley 1801 de 2016, ha

¹ Antes de la expedición de la Ley 1801 de 2016, la competencia de imponer cierres, sanciones y multas contra los comerciantes era atribuida a los alcaldes y sus delegados.

generado mayores niveles de eficacia respecto de la imposición de sanciones por conductas contrarias a la regulación legal, relacionadas con el incumplimiento de requisitos de apertura y funcionamiento de establecimientos de comercio. Así las cosas, para junio de 2018 se impusieron 26.835 suspensiones temporales de la actividad y 1.506 suspensiones definitivas de la actividad², lo que evidencia la efectividad en la aplicación de medidas correctivas en esta materia por parte de los Comandantes y Subcomandantes de Estación y CAI, y de los inspectores de policía.

Adicionalmente, la asignación de esta competencia a los alcaldes implica grandes esfuerzos administrativos y fiscales para las entidades territoriales, que no todas están en capacidad de asumir. De hecho, en los municipios de menor categoría, la carencia de presupuesto y de capacidad institucional podría limitar el ejercicio de dicha facultad y poner en riesgo finalidades esenciales del Estado. Por consiguiente, respetuosamente, se sugiere evaluar la posibilidad de mantener en cabeza de los comandantes y subcomandantes de Estación y de CAI, e inspectores de policía, la competencia para adelantar los procesos a que haya lugar. Lo anterior, teniendo en cuenta la efectividad demostrada por estas autoridades en la imposición de medidas correctivas y en las dificultades administrativas y fiscales que podrían presentar las entidades territoriales.

2. Normas de usos del suelo y actividades comerciales

El artículo 8.1 del proyecto de ley bajo estudio dispone:

“8.1. Cuando la modificación de los usos del suelo por parte de las autoridades públicas en ejercicio de sus competencias normativas resulte arbitraria, abusiva o discriminatoria, o pueda significar un impacto desproporcionado en los intereses de los comerciantes, de los titulares de licencias o de los propietarios de inmuebles edificados al amparo de tales licencias, tiene en particular la posibilidad de formular una pretensión de reparación por el eventual daño antijurídico.

Para los efectos previstos en este numeral 9.1³ se entenderá por arbitraria, abusiva o discriminatoria, entre otras, las modificaciones del uso del suelo que tengan por objeto o como efecto, la prohibición del ejercicio de actividades lícitas.” (Negrita fuera del texto original).

Al respecto, resulta pertinente señalar que el artículo 313 de la Constitución Política establece que corresponde a los concejos reglamentar los usos del suelo. En línea con lo anterior, el artículo 5° de

la Ley 388 de 1997 determina que los municipios y distritos pueden disponer de instrumentos eficientes que permitan el desarrollo de su territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio. Por consiguiente, las entidades territoriales del orden municipal y distrital, en ejercicio de la autonomía reconocida por la Constitución y con el fin de proteger el interés general, están facultadas para introducir cambios respecto al uso del suelo en su jurisdicción.

Frente a la competencia de modificación de uso del suelo por parte de las entidades territoriales, ha dicho la Corte Constitucional que:

(...) el interés público que orienta el ejercicio de la función de ordenamiento territorial y la función social de la propiedad, implica no solo la capacidad de imponer restricciones tan serias como aquellas derivadas de la expropiación, sino, también, la posibilidad de delimitar su ejercicio mediante la adopción de normas de uso del suelo que -en atención a la relevancia de armonizar los intereses que surgen en el proceso de crecimiento de las ciudades y la modificación de las dinámicas del medio ambiente que ello supone- podrían ser aplicadas inmediateamente si así lo disponen los órganos competentes. Advierte una vez más este Tribunal que, dado el interés público que subyace a la regulación del territorio y la función social de la propiedad no existe un derecho a la intangibilidad de las normas sobre uso del suelo.⁴

En este sentido, los derechos de los particulares no suponen un límite a las facultades constitucionales y legales otorgadas a las entidades territoriales en relación con el uso del suelo. Ahora bien, la Corte ha establecido que,

una modificación en materia de usos del suelo, aunque inmediateamente exigible, puede tener un impacto en el derecho de propiedad que, aunque no le permita al particular afectado oponerse a su cumplimiento, sí lo habilita para exigir una reparación cuando quiera que se cumplan las condiciones que den cuenta de la existencia de un daño antijurídico⁵ (negrita y subrayado fuera del texto)

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el artículo 8.1 está limitando desproporcionadamente la competencia de las entidades territoriales en el uso del suelo, pues asume que la prohibición de actividades lícitas en un sector determinado se entiende como una modificación arbitraria, abusiva o discriminatoria del uso del suelo, que automáticamente implicaría una reparación al particular. No obstante, el artículo no tiene en cuenta que no necesariamente la prohibición de actividades lícitas en un espacio determinado es una decisión arbitraria de la administración, ni mucho menos constituye un daño antijurídico en todos los casos. Por lo cual, respetuosamente, se sugiere

² Congreso de la República. Proyecto de Ley 100 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones”. *Gaceta del Congreso* 922 de 2018.

³ Se sugiere revisar esta referencia pues parece tratarse del numeral 8.1 y no del 9.1

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 2016. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

⁵ Ibidem.

que el artículo se modifique con el fin de atender los lineamientos dados por la Corte Constitucional respecto de las competencias de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo.

3. Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio Según el parágrafo 1° del artículo 3° del proyecto de ley:

“Al comerciante no se le podrá exigir un documento o certificado para demostrar el cumplimiento de los anteriores requisitos, salvo en los casos en que expresamente lo establece en los numerales 3.2 y 3.4. Se prohíbe exigir para la apertura o funcionamiento de establecimientos de comercio licencia de construcción, certificado y/o concepto de uso del suelo, concepto de bomberos o su equivalente, certificado de intensidad auditiva, concepto o licencia sanitaria y cualquier otro documento o concepto que no se encuentre contemplado expresamente en la presente ley.

Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las alcaldías en cualquier momento, siguiendo el procedimiento que se define en la presente ley” (negrita fuera del texto original)

La propuesta contenida en el precitado artículo asigna una carga para los municipios, que implica enormes esfuerzos administrativos y que podría dificultar y aumentar el tiempo para la verificación del cumplimiento de los requisitos de apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. Lo anterior, dado que no todas las alcaldías cuentan con la capacidad institucional para verificar las exigencias requeridas a cada uno de los establecimientos de comercio de su jurisdicción. Así mismo, esta carga puede representar una disminución en las garantías de seguridad para la ciudadanía, pues las administraciones no tendrán la oportunidad de verificar los requisitos mínimos exigidos para el funcionamiento de establecimientos de comercio que buscan proteger a la comunidad, como el concepto de bomberos, la licencia sanitaria, etc.

En consecuencia, se recomienda mantener en cabeza de los comerciantes la carga de probar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio. Esto atendiendo a que los comerciantes (i) están en mejor posición para acreditar el lleno de los requisitos y (ii) tienen el interés de poner en funcionamiento su establecimiento en el menor tiempo posible.

4. Funcionamiento, desarrollo y operación de actividades económicas, y consumo controlado de bebidas alcohólicas en escenarios habilitados y en espectáculos culturales y deportivos

Según el artículo 315 de la Constitución Política, los alcaldes son la primera autoridad de policía de los municipios y tienen dentro de sus funciones conservar el orden público. Ahora bien, en relación

con la función de policía que ejercen estos servidores, la Corte Constitucional ha sostenido:

“[...] la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo”⁶.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional reconoce la necesidad de reservar un espacio de reglamentación local que les permita a los alcaldes reaccionar ante las condiciones específicas de cada municipio y garantizar la preservación del orden público. No obstante, el parágrafo 1° del artículo 4° y el parágrafo 2° del artículo 11 del Proyecto de ley introducen algunas disposiciones que limitan las facultades de las alcaldías municipales para la conservación del orden público.

Particularmente, el parágrafo 1° del artículo 4° dispone que para el funcionamiento, desarrollo y operación de actividades económicas *“las autoridades administrativas tampoco podrán establecer prohibiciones adicionales que no se encuentren previstas en una Ley de la República* Al respecto, resulta pertinente señalar que la disposición antes mencionada no atiende los lineamientos dados por la Corte Constitucional en relación con la función de policía de los alcaldes, pues impediría que las autoridades locales adoptaran las prohibiciones que consideraran necesarias para proteger el orden público. Asimismo, el parágrafo propuesto desconoce la autonomía concedida a las entidades territoriales en los artículos 1° y 287 de la Constitución, pues en adelante quedarían sujetas únicamente a las disposiciones legales, sin poder regular el tema según las particularidades y necesidades de cada territorio. Por lo tanto, sugerimos mantener la posibilidad de que las autoridades locales adopten las prohibiciones que consideren convenientes frente a la operación de actividades económicas.

Por su parte, el parágrafo 2° del artículo 11 establece que *“los alcaldes distritales y municipales podrán prohibir el consumo de bebidas embriagantes en los espectáculos, cuando existan antecedentes de comportamientos que afectaron la convivencia en eventos similares realizados por los mismos organizadores”*. (subrayado fuera del texto). Frente a lo anterior, se señala que exigir la concurrencia de estos requisitos para que proceda la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en este tipo de eventos, limita de forma excesiva las facultades de los alcaldes para mantener el orden público de

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 825 de 2004. M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

los municipios, puesto que les impide actuar en aquellos casos donde el consumo de alcohol en un determinado evento puede ser riesgoso para el bienestar y la seguridad del municipio. En ese sentido, se propone 1) mantener las facultades de los alcaldes para prohibir el consumo de bebidas embriagantes en eventos y espectáculos; o 2) reevaluar los requisitos propuestos en el párrafo para evitar que las administraciones estén en imposibilidad de reaccionar frente a situaciones que alteren el orden público.

5. Horarios para establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas

El artículo 12 del proyecto de ley contempla la facultad excepcional y temporal para que la autoridad competente adopte un horario de funcionamiento de los establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas. Además, enumera una variedad de requisitos para fijar tales horarios de funcionamiento, algunos de los cuales representan una carga administrativa adicional para las entidades territoriales. A nuestra consideración, esto afecta la autonomía de los entes territoriales consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política e impide proteger el orden público de manera eficiente.

En consecuencia, consideramos pertinente revisar la posibilidad de mantener el texto del artículo 86 de la Ley 1801 de 2016, cuyo párrafo 1 autoriza al alcalde a establecer horarios de funcionamiento de los establecimientos y a determinar las medidas correctivas ante su incumplimiento, sin condicionamiento alguno.

6. Derogatorias

El Proyecto de ley propone derogar el artículo 85 de la Ley 1801 de 2016, que establece que: (i) las Cámaras de Comercio permitirán el acceso a la administración municipal o distrital y a la Policía Nacional a las matrículas mercantiles registradas o modificadas; (ii) corresponde a la administración municipal o distrital verificar que las actividades económicas estén autorizadas por la reglamentación de las normas de uso del suelo; y (iii) en caso de modificación del nombre, datos de ubicación del empresario o el establecimiento de comercio, cambio de domicilio o de la actividad económica con actividades de alto impacto que involucren venta y consumo de bebidas alcohólicas o servicios sexuales, se requerirá aportar certificación sobre uso del suelo para el desarrollo de estas actividades.

La derogatoria del artículo 85 es problemática en la medida en que elimina el deber legal que tienen las Cámaras de Comercio de permitir a las administraciones locales y a la Policía Nacional el acceso a las matrículas mercantiles. Adicionalmente, suprime la obligación de certificar el uso del suelo para el desarrollo de actividades relacionadas con la venta y consumo de bebidas alcohólicas o servicios sexuales. Lo anterior dificultaría la labor de las autoridades territoriales de verificar el cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de los

establecimientos de comercio. En consecuencia, se sugiere eliminar el artículo 85 de la Ley 1801 de 2016 de las derogatorias propuestas en el Proyecto de ley.

Así mismo, la iniciativa pretende la derogatoria de los artículos 92, 93 y 94 de la Ley 1801 de 2016 que señalan los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad, la seguridad y la tranquilidad, y la salud pública que afectan la actividad económica y no deben realizarse. La derogatoria de los precitados artículos preocupa a las ciudades capitales, dado que impide la aplicación de medidas correctivas frente a conductas que son inconvenientes para la convivencia y el orden público de las ciudades. Se sugiere revisar la derogatoria propuesta, toda vez que los precitados artículos incluyen medidas tendientes a proteger los derechos de los niños, el orden público, el interés general y la prestación de servicios públicos a cargo del Estado.

Finalmente, queremos manifestarle que para Asocapitales es de suma importancia participar en los debates y procesos legislativos en los cuales los intereses de nuestros asociados, las ciudades capitales y sus habitantes, estén involucrados. Por tal razón quisiéramos agradecerle la oportunidad para compartir nuestras apreciaciones sobre este importante Proyecto de ley. Estaremos atentos a cualquier inquietud adicional que surja en este proceso.



CONTENIDO

Gaceta número 815 - viernes 6 de septiembre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PROYECTO DE LEY	
Proyecto de ley número 213 de 2019 Cámara, por medio de la cual se promueve el abastecimiento, continuidad, confiabilidad y cobertura del gas combustible en el país.....	1
PONENCIAS	
Informe de Ponencia para Segundo Debate texto aprobado al Proyecto de Ley número 172 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 183 de 2018 Cámara, por medio de la cual se incentiva la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad a la educación superior, y se modifican los artículos 28 y 29 de la ley 30 de 1992.....	14
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo plenaria cámara al proyecto de ley número 037 de 2018 Cámara, por medio de la cual se otorga seguridad Jurídica y financiera al Seguro Agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del Agro.	23

Texto definitivo plenaria cámara al proyecto de ley número 152 de 2018 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se vinculan a la celebración de los 95 años del Natalicio del doctor Víctor Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de La Dorada, Caldas, en su primer centenario y se dictan otras disposiciones..... 26

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del banco agrario de Colombia S.A. Sobre el texto propuesto para segundo debate al proyecto de ley número 037 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifican las disposiciones de la Ley 69 de 1993 y se dictan otras disposiciones..... 27

Carta de comentarios de resistencia natural (ren) en el proyecto de ley número 064 del 2018 Cámara de representantes, por medio del cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones..... 29

Carta de comentarios de la asociación colombiana de ciudades capitales (asocapitales) al proyecto de ley número 068 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia. 32

Comentarios de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), al Proyecto de Ley número 100 de 2018 Cámara..... 34