



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1080

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY No DE 2021**

"Por medio de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** Regular la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la contratación preferente de bienes y servicios propios de la actividad minera e hidrocarburífera, en los departamentos y municipios en donde estas se desarrollen dichas actividades.

**ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a las personas jurídicas de derecho público y/o privado, nacionales y extranjeras que actualmente se encuentran desarrollando proyectos en los sectores de la industria minera e hidrocarburíferas en todo el territorio nacional, así como a aquellas que inicien sus actividades en estos sectores a la entrada en vigencia de la presente ley.

**ARTÍCULO 3º. CONTRATACIÓN DE MANO DE OBRA LOCAL NO CALIFICADA.** Las personas jurídicas de derecho público y/o privado, dedicadas en Colombia a las actividades de la industria minera e hidrocarburíferas, contratarán el cien por ciento (100%) de la mano de obra no calificada, la cual que sea oriunda o residente en el municipio o municipios del área de influencia.

Dicha garantía se extiende a cada una de las etapas o fases del proyecto de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera.

**PARÁGRAFO:** Para efectos de la presente ley se entenderá como área de influencia la zona geográfica delimitada por el operador que incluye el municipio o municipios donde se desarrolle el proyecto de exploración, explotación o producción de hidrocarburos.

**ARTÍCULO 4º. CONTRATACIÓN DE MANO DE OBRA LOCAL CALIFICADA** Las personas jurídicas de derecho público y/o privado, dedicadas en Colombia a las actividades de la industria minera e hidrocarburíferas, priorizará la contratación en un 60% de mano de obra local calificada de acuerdo a los siguientes criterios:

1. En el municipio o municipios que correspondan al área de influencia del proyecto.

2. En los municipios que limiten con aquel o aquellos que conforman el área de influencia del proyecto.
3. En los demás municipios del departamento o departamentos donde se encuentre el área de influencia del proyecto.
4. En el ámbito nacional.

**PARÁGRAFO 1.** Se garantizará como mínimo que el 10% del personal contratado de mano de obra local tanto calificada como no calificada, sean mujeres.

**PARÁGRAFO 2.** Entiéndase como mano de obra local la persona que sea oriunda y/o certifique su residencia en el municipio con el certificado expedido por la alcaldía municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del literal f) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

**ARTÍCULO 5º. CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.** La persona jurídica de derecho público y/o privado, dedicada en Colombia a las actividades de la industria minera e hidrocarburífera en cualquiera de sus sectores, garantizarán que la prestación de bienes y servicios administrativos sean contratados preferentemente con personas naturales y/o jurídicas propias del área de influencia del proyecto.

**ARTÍCULO 6º SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL.** El Ministerio de Trabajo hará seguimiento, vigilancia y control a las obligaciones establecidas en la presente ley y adelantará las actuaciones administrativas a que haya lugar conforme a las verificaciones realizadas.

Para lo cual, Las personas jurídicas de derecho público y/o privado que actualmente se encuentran desarrollando proyectos en los sectores de la industria minera e hidrocarburífera en el territorio nacional, deberán reportar semestralmente ante la Gobernación y Alcaldías de las zonas de explotación y exploración de la industria minera e hidrocarburíferas la siguiente información:

1. Relación del personal vinculado.
2. Mano de obra local contratada para cargos calificados y no calificados.

**PARÁGRAFO:** Las autoridades locales de la zona donde se desarrollen actividades de la industria minera e hidrocarburíferas, deberán reportar al ministerio de trabajo, por medio de sus entidades descentralizadas el cumplimiento de la ley.

**ARTÍCULO 8. SANCIONES.** El Ministerio de Trabajo impondrá las multas correspondientes por el incumplimiento de lo consagrado en la presente ley, acorde a lo establecido en el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

**ARTÍCULO 7º. VIGENCIA.** La presente Ley rige seis (6) meses después de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.



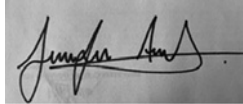
**JAIRO CRISTANCHO TARACHE**  
Representante a la Cámara



**HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA**  
Representante a la Cámara



**JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO**  
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca



**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Representante a la Cámara

ponentes, los Honorables Representantes, Jairo Giovany Cristancho Taraché, (ponente) Juan Diego Echavarría Sánchez (ponente) y Juan Carlos Reinales Agudelo (coordinador ponente).

El día 18 de mayo de 2020, se llevó a cabo la discusión y votación del Proyecto de Ley, el cual fue aprobado por la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes. Y finalmente después de varias mesas técnicas el 29 de septiembre fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Continuó su tránsito hacia la Comisión Séptima del Senado donde se designó como ponente única a la Senadora Laura Fortich, pero lamentablemente no alcanzó a ser debatido y fue archivado acorde con lo establecido en el artículo 190 de la ley 5 de 1992.

**MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

La Constitución Política desde su preámbulo expresa:

*El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia (Negrilla y Subrayado fuera del texto)*

En su artículo primero, establece que Colombia como Estado de Derecho tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores de Colombia.

**ARTÍCULO 1.** Forma y caracteres del Estado. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de Mecanismos constitucionales y legales para la defensa de los derechos fundamentales de las y los trabajadores sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

Finalmente, dentro de la misma Constitución refiriéndose al derecho al Trabajo, expresa:

**ARTÍCULO 25.** Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo regular la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la contratación preferente de bienes y servicios propios de la actividad minera e hidrocarbúfera en las zonas de exploración, explotación o producción.

**ANTECEDENTES.**

Revisado los archivos legislativos del Congreso, se encuentra que no es la primera vez que se presenta a estudio en la Corporación una iniciativa legislativa con el propósito de brindar garantías laborales en las zonas de explotación minera y de hidrocarburos.

En el año 2012, el ex representante a la Cámara por el Departamento del Putumayo del partido de la U Luis Fernando Ochoa Zuluaga, radicó los proyectos de Ley No 030 de 2012<sup>1</sup> y 031 de 2012 cuyos objetivos eran: “promover la contratación de mano de obra, bienes y/o servicios propios en las entidades territoriales productoras, tanto de las empresas petroleras como de las empresas titulares de contratos de concesión minera, para así generar empleo en aquellas zonas del país donde se realiza exploración y/o explotación de estos recursos. Dichas iniciativas no lograron discusión en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara, a quien le correspondió su estudio, pues solo fue presentada ponencia para primer debate que se encuentra en la Gaceta del Congreso No. 613 de 2012, siendo archivados conforme a lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley 5° 1992.

Posteriormente el Representante Alfredo Dluque, radica una iniciativa similar el 04 de 2017, el cual es retirado por el autor y radica nuevamente la iniciativa el 20 de julio de 2018 al cual se le otorgó el número 16 de 2018 y cuyo objeto era “garantizar la contratación de mano de obra local calificada y no calificada en los municipios en los que se desarrollen proyectos de exploración y producción minera y de hidrocarburos” modificando la ley 10 de 1961, 658 de 2001. Dicha iniciativa, alcanzó a ser aprobada por la comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara, a quien le correspondió su estudio, pero lamentablemente no alcanzó a ser aprobado en segundo debate y es archivado acorde con lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5° 1992.

En la Legislatura 2019-2020, el Representante Andrés David Calle radica una nueva iniciativa que busca la contratación de mano de obra local calificada y no calificada, a la cual se le asigna el número 164 de 2019 y es publicado en la Gaceta del Congreso número 759 de la misma anualidad. Posteriormente es enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fueron designados

<sup>1</sup> Gaceta 613 de 2012. Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de ley No 030 de 2012 Cámara acumulado al Proyecto 031 de 2012 Cámara.

Además de la normas generales para la protección de los derechos laborales, dentro del marco legal colombiano se encuentra el Decreto 1668 de 2016, referente a la contratación de la mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos-


*Artículo 2.2.1.6.2.1. Objeto. La presente sección tiene por objeto establecer medidas especiales con el propósito de facilitar y fortalecer la contratación de mano de obra local en los municipios en los que se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos.*

**JUSTIFICACIÓN**

A lo largo de las discusiones de los diferentes proyectos que han sido radicados en la Cámara de Representantes, se observa la necesidad de garantizar las oportunidades laborales a los pobladores de los Departamentos y/o Municipios donde se desarrollan procesos de explotación minera y petrolera.

En la Ponencia radicada para segundo debate del proyecto de ley 164 de 2019, publicada en al gaceta 288 de 2020 y conforme lo reporta el DANE, en el Boletín Técnico de Pobreza Monetaria en Colombia para 2018, la línea de pobreza extrema o línea de indigencia nacional fue de \$117.605 pesos y la línea de pobreza monetaria nacional del mismo año fue de \$257.433 pesos. De esta manera, la población cuyo ingreso per cápita de la UG se encuentra entre \$0 y \$117.605 pesos, corresponde al 7.2% de la población colombiana que vive en condición de pobreza extrema y aquellos cuyo ingreso per cápita de la UG se encuentra entre \$0 y \$257.433 peso , corresponde al 27% de la población colombiana que vive en situación de pobreza.

**Gráfico 2. Distribución del ingreso per cápita de la unidad de gasto y líneas de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Total nacional Año (2018)**



Fuente: DANE, GEH.

Para el año 2019, conforme lo reporta el DANE, en el Boletín Técnico de Pobreza Monetaria en Colombia para 2019, Bogotá presentó la línea más alta de pobreza monetaria con \$448.749.

El departamento que presentó la línea de pobreza monetaria más alta fue Santander con \$354.135. Los departamentos La Guajira, Córdoba y Cauca presentaron las líneas de pobreza más bajas: \$252.893, \$261.519 y \$265.940.

*“Esto quiere decir que, una familia de cuatro personas se considera en situación de pobreza monetaria en el departamento de Santander si el ingreso total del hogar está por debajo de \$1.416.540, mientras que una familia del mismo tamaño sería considerada en situación de pobreza monetaria en el departamento de La Guajira si su ingreso es menor a \$1.011.572.”<sup>2</sup>*

**Tabla 1. Comportamiento de la línea de pobreza (pesos corrientes)**  
Total nacional y departamentos  
Año (2018-2019)

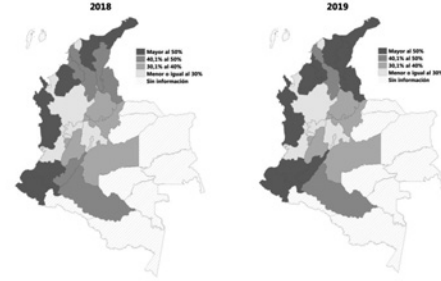
Dominio	2018	2019	Crecimiento nominal (%)
Bogotá D.C.	\$ 434.629	\$ 448.749	3,2
Santander	\$ 342.774	\$ 354.135	3,3
Risaralda	\$ 329.418	\$ 341.357	3,6
Antioquia	\$ 326.694	\$ 338.727	3,7
Quindío	\$ 321.679	\$ 333.205	3,6
<b>Total nacional</b>	<b>\$ 316.815</b>	<b>\$ 327.674</b>	<b>3,4</b>
Atlántico	\$ 304.069	\$ 315.284	3,7
Meta	\$ 303.320	\$ 312.287	3,0
Valle del Cauca	\$ 300.453	\$ 311.748	3,8
Caldas	\$ 297.088	\$ 307.095	3,4
Bolívar	\$ 293.846	\$ 303.926	3,4
Tolima	\$ 292.071	\$ 301.578	3,3
Huila	\$ 283.410	\$ 291.304	2,7
Norte de Santander	\$ 278.840	\$ 289.918	4,0
Magdalena	\$ 277.335	\$ 287.131	3,5
Cesar	\$ 277.762	\$ 287.074	3,4
Caquetá	\$ 273.152	\$ 282.522	3,4
Boyacá	\$ 271.226	\$ 280.440	3,4
Nariño	\$ 265.133	\$ 274.115	3,4
Chocó	\$ 265.489	\$ 273.028	2,8
Sucre	\$ 262.269	\$ 271.739	3,6
Cundinamarca	\$ 260.034	\$ 267.549	2,9
Cauca	\$ 257.520	\$ 265.940	3,3
Córdoba	\$ 252.404	\$ 261.519	3,6
La Guajira	\$ 244.066	\$ 252.893	3,6

Frente a la incidencia de la pobreza monetaria<sup>3</sup>, la cual mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita de la unidad de gasto por debajo de la línea de pobreza

<sup>2</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf)  
<sup>3</sup> Ídem

según el dominio geográfico, el mismo estudio del DANE determina que el porcentaje de personas clasificadas en situación de pobreza monetaria respecto al total de la población nacional fue 35,7%.

**Mapa 1. Incidencia de la pobreza monetaria por departamentos. Cifras en porcentaje.**  
Año (2018-2019)

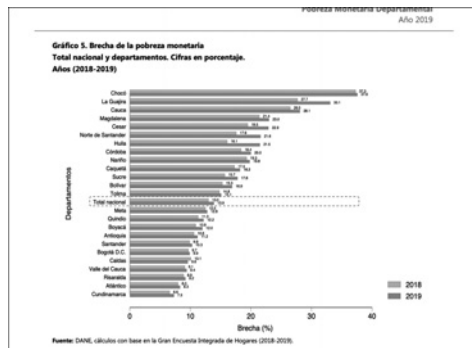


Los departamentos que durante 2019, mostraron una mayor incidencia de la pobreza monetaria fueron Chocó y La Guajira con 68,4% y 61,8%, respectivamente. Bogotá, tuvo una incidencia de la pobreza monetaria de 27,2% durante 2019, siendo el tercer dominio con menor incidencia; seguido de los departamentos de Valle del Cauca y Cundinamarca con 24,0% y 20,4%, respectivamente.<sup>4</sup>

Frente a la brecha de la pobreza la cual mide la cantidad de dinero que le falta a una persona en situación de pobreza para dejar de estar en esa situación, es decir, para alcanzar la línea de pobreza. El boletín-pobreza-monetaria-de 2019, establece que la brecha de la pobreza monetaria en el total nacional alcanzó un valor de 13,9%, mientras que en 2018 la brecha de la pobreza fue 13,0%.

Los departamentos con mayor brecha de la pobreza monetaria durante 2019 fueron Chocó con 37,6% y La Guajira con 33,1%. Los departamentos que tuvieron la brecha más baja de la pobreza monetaria en 2019 fueron Cundinamarca y Atlántico con 7,3%, y 8,3% respectivamente. Adicionalmente, Bogotá presentó una brecha de 9,9%.

<sup>4</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf)



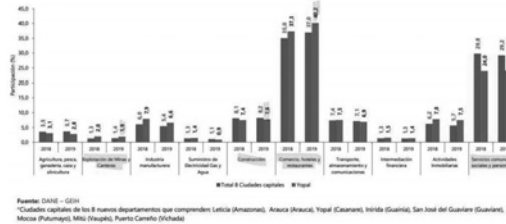
Frente a la situación de pobreza de los Departamentos que conforman la Orinoquía, según el índice de pobreza multidimensional del 2019, publicado por el DANE el 21 de diciembre de 2020

*El índice de pobreza multidimensional en Casanare para 2019 fue de 18.3% mientras que la media nacional es de 15.7%; Bogotá tiene el más bajo con 7.1% y Guainía con 67% y Vichada con 72.2% son los más altos.*

Según el portal de noticias marthascifuentes.com<sup>5</sup> dentro de la entrevista realizada al Director del DANE Juan José Oviedo, llama la atención los datos sobre la ocupación laboral *“de las 70.447 personas ocupadas en 2019, los sectores que más ocupan trabajadores son el comercio, hoteles y restaurantes con 28.307 trabajadores, mientras que la actividad de explotación de minas y canteras solo cobijó a 1.340 empleados. El segundo sector que más ocupa trabajadores es el de la construcción con 5.463 vinculadas”*

<sup>5</sup> <https://marthascifuentes.com/portada/2020/11/12/40-de-empleo-de-yopal-concentrado-en-hoteles-restaurantes-y-comercio-dane/>

**INFORMACIÓN PARA TODOS**  
Composición de la población ocupada, según ramas de actividad  
Total 8 ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía y total Yopal  
Año 2018 - 2019



Estos datos al contraponerse con los datos de empresas petroleras que están en el Departamento del Casanare, motivan a un más la presentación del presente proyecto de ley pues dejan ver con total claridad que el Departamento del Casanare no se beneficia laboralmente con la explotación de hidrocarburos, pues sus habitantes deben dedicarse a otras actividades a falta de oportunidades en el sector.

JAIRO CRISTANCHO TARACHE  
Representante a la Cámara

HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA  
Representante a la Cámara

JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO  
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA  
Representante a la Cámara

Fuentes:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Boletin\\_Region\\_bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_19\\_amazonia-orinoquia.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin_Region_bt_pobreza_multidimensional_19_amazonia-orinoquia.pdf)

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf).

<https://marthacifuentes.com/portada/2020/11/12/40-de-empleo-de-yopal-concentrado-en-hoteles-restaurantes-y-comercio-dane/>

<https://www.portafolio.co/revista-portafolio/la-ironia-de-la-riqueza-536492>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 con el fin de fortalecer las facultades sancionatorias a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY ___ DE ___</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 142 DE 1994 CON EL FIN DE FORTALECER LAS FACULTADES SANCIONATORIAS A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente Ley busca fortalecer las facultades sancionatorias a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, previendo unas sanciones máximas en UVT's aplicables a personas naturales y jurídicas, así como fijando unos criterios de graduación de dichas sanciones. Asimismo, busca actualizar algunas definiciones, reformar las medidas preventivas de las que dispone esta Superintendencia para evitar una toma de posesión, y reformar la base gravable de las contribuciones de la Superservicios y las Comisiones de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de Energía y Gas e incorporación del análisis costo beneficio para su cobro. Lo anterior, con el fin de apoyar a la Superintendencia en su deber de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y así propiciar la mejora de las condiciones de prestación del servicio para los usuarios.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Modifíquese el numeral 81.2; adiciónese el numeral 81.8; y adiciónense los siguientes dos párrafos al artículo 81 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:</p> <p><b>“81.2. Multas:</b></p> <p>a. A los prestadores de servicios públicos domiciliarios desde veinticinco (25) unidades de valor tributario hasta dos millones quinientos mil (2.500.000) unidades de valor tributario vigentes al momento de la imposición de la sanción. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por ese mismo número de años.</p> <p>b. A las personas naturales que colaboren, faciliten, autoricen, ejecuten o toleren conductas violatorias del régimen de los servicios públicos domiciliarios desde veinticinco (25) unidades de valor tributario hasta treinta y dos mil quinientas unidades de valor tributario (32.500) vigentes al momento de la imposición de la</p>	<p>sanción”.</p> <p>(...)</p> <p><b>“81.8. Sanciones por la renuencia a suministrar información.</b> La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá imponer multas, sucesivas o no, hasta por un monto equivalente a (25) unidades de valor tributario por cada día calendario de incumplimiento, a los prestadores, auditores externos de gestión y resultados, representantes legales de prestadores, cuando desatiendan los requerimientos de información en los términos referidos por la entidad, no cumplan con el reporte de la información al SUI, se rehúsen a presentar los informes o documentos, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a los funcionarios competentes, o remitan la información en forma incompleta o falsa, o cuando impidan o dificulten mediante acción u omisión la práctica de visitas, inspecciones y pruebas. En cualquier caso, las multas no podrán exceder de veinticinco mil (25,000) unidades de valor tributario, por año. Para la imposición de estas multas se seguirán las siguientes reglas:</p> <p>a. La imposición de las multas procederá una vez constatado el incumplimiento en el Sistema Único de Información, o cuando se desatiendan las solicitudes o requerimientos en la forma y términos que exija la Superintendencia, o mediante la prueba de la imposibilidad de efectuar la práctica de pruebas, visitas o inspecciones, por hechos atribuibles a los sujetos mencionados en el inciso anterior.</p> <p>b. Las multas que se impongan estarán destinadas al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Las multas que se impongan en relación con los cargues de información financiera, estarán destinadas a la recuperación del presupuesto otorgado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para la vigencia correspondiente.</p> <p>c. Los administradores responderán solidaria e ilimitadamente por los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros. No estarán sujetos a dicha responsabilidad, quienes no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten.</p> <p>d. La imposición de la multa aquí prevista no exige a la entidad vigilada de suministrarla información solicitada o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.</p> <p>e. La imposición de la multa aquí prevista corresponde a un procedimiento sancionatorio especial por lo que debe aplicarse de forma preferente frente a las normas establecidas en la Ley 1437 de 2011, salvo en aquellos aspectos no</p>
---	---

<p>regulados.</p> <p>f. Las Comisiones de Regulación podrán imponer las multas de que trata este numeral en los mismos términos que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La imposición de la sanción no excluye la posibilidad de que el prestador sancionado sea obligado, en el mismo proceso o uno separado, a restituir a los usuarios los beneficios que obtuvo derivados de la conducta sancionada. La forma de restitución será determinada por la Superintendencia en el mismo acto, para lo cual podrá solicitar concepto a la respectiva Comisión de Regulación sobre la forma en la que debe hacerse la restitución a los usuarios o al mercado cuando no sea posible identificar a los usuarios afectados por la conducta sancionada del prestador.</p> <p>En caso de que la restitución corresponda a valores por concepto de subsidios se dará aplicación a lo dispuesto en literal b del numeral 31 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el término del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 será de cinco (5) años".</p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> Modifíquese el artículo 82 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:</p> <p><b>"ARTÍCULO 82. IMPOSICIÓN DE MULTAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.</b> La aplicación de las multas a las que hace referencia el numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, se regirá por las siguientes reglas:</p> <p>1. Clasificación de las conductas sancionables con multa. Las conductas sancionables con multa por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios son:</p> <p>a. Conductas u omisiones relacionadas con la falta de respuesta y la respuesta incompleta o insuficiente a peticiones, quejas y recursos interpuestos por los usuarios de servicios públicos frente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios en los términos de la ley. Estas conductas u omisiones serán sancionadas con multa</p>	<p>hasta de dos mil quinientos (2,500) unidades de valor tributario (UVT).</p> <p>b. Conductas u omisiones que derivan en la violación del régimen de los servicios públicos domiciliarios que no implican una falla en la prestación del servicio público domiciliario. Estas conductas u omisiones serán sancionables con multa hasta de doscientos cincuenta mil (250,000) unidades de valor tributario (UVT).</p> <p>c. Conductas u omisiones que derivan en la violación del régimen de los servicios públicos domiciliarios que implican una falla en la prestación del servicio público domiciliario. Estas conductas u omisiones serán sancionables con multa hasta de dos millones quinientos mil (2,500,000) unidades de valor tributario (UVT).</p> <p>2. Criterios de dosificación de las multas. Al imponer las multas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá tener en cuenta, cuando resultaren aplicables, los siguientes criterios:</p> <p>a. La antijuridicidad material de la conducta u omisión.</p> <p>b. El impacto de la conducta u omisión en la prestación del servicio público domiciliario en términos de continuidad, calidad y/o eficiencia económica.</p> <p>c. El número de suscriptores o usuarios afectados o potencialmente afectados por la conducta u omisión.</p> <p>d. La duración de la afectación en la prestación del servicio público domiciliario.</p> <p>e. El impacto en el recaudo de los tributos a favor de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o los patrimonios autónomos que haya constituido.</p> <p>f. Los previstos en los numerales 3, 7 y 8 del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La referencia a las unidades de valor tributario para la imposición de la sanción será la correspondiente a la fecha de culminación de la actuación administrativa sancionatoria".</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> Modifíquese los numerales 14.25 y 14.28 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:</p> <p><b>"14.25. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.</b> Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará</p>
<p>esta Ley a las actividades complementarias de generación, comercialización, transformación, interconexión, transmisión y almacenamiento, así como a las actividades de gestión de información, agregación de oferta y demanda, administración de sistemas transaccionales y coordinación del despacho.</p> <p><b>14.28. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS COMBUSTIBLE.</b> Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria, así como a las actividades de regasificación, gestión de información, agregación de oferta y demanda, y almacenamiento, todas estas referidas al gas combustible. El gestor del mercado del gas estará sometido a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".</p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> Adiciónese un artículo 57A al Título IV del Capítulo IV de la Ley 142 de 1994, así:</p> <p><b>"ARTÍCULO 57A. FACULTADES DE RESOLUCIÓN Y SALVAMENTO.</b> Los Institutos de Salvamento y Protección de la Confianza Pública previstos en los numerales 3, 4, 6, 12 y 13 del artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que consagran los mecanismos de recuperación y resolución aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, podrán ser aplicados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de acuerdo con la naturaleza y actividades desarrolladas por los prestadores de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Asimismo, la ocurrencia de alguna de las circunstancias previstas en los literales a., d., e., f., g., h., j., y l. del numeral 1 del artículo 114 del mismo Estatuto, podrán ser aplicadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para establecer el alcance de las medidas administrativas procedentes.</p> <p>La finalidad y consecuencias de la toma de posesión previstas en los artículos 115, 116, 117, 290 y 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como las disposiciones que regulan su ejercicio, previstas en el Decreto 2555 de 2010, serán aplicables a las actuaciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Las referencias hechas en los mencionados artículos al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y a la Superintendencia Financiera se entenderán hechas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Adicionalmente, las referencias hechas al Consejo Asesor y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se entenderán referidas a las Comisiones de Regulación dependiendo del sector al que pertenezca el prestador o a ambas en caso de los prestadores que presten servicios de ambos sectores.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Lo dispuesto en este artículo no deroga lo establecido en los artículos 58, 59 y 121 de la Ley 142 de 1994."</p> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> Modifíquese el artículo 58 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:</p> <p><b>"ARTÍCULO 58. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EVITAR LA TOMA DE POSESIÓN.</b> Para evitar la medida de toma de posesión, y en los eventos en que la Superintendencia advierta que: (i) Los prestadores de servicios públicos domiciliarios incumplen de manera reiterada los índices de eficiencia, los indicadores de gestión o las normas técnicas y de calidad a las que deben sujetarse; o (ii) La viabilidad financiera de los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentre en alto riesgo; o (iii) El incumplimiento de las normas a que están sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios puedan afectar en forma grave la continuidad, la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios o implique una indebida aplicación de la metodología tarifaria; o (iv) Se presente alguna de las circunstancias descritas por la regulación expedida en desarrollo de lo previsto en el numeral 73.21 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, podrá ordenar las siguientes medidas:</p> <p>58.1. La sujeción a vigilancia especial. En virtud de esta medida, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios impartirá las órdenes administrativas necesarias al prestador para subsanar cualquiera de las circunstancias que dieron lugar a su imposición. Estas órdenes administrativas comprenden, entre otras, las medidas cautelares establecidas en el Código General del Proceso, la posibilidad de limitar la distribución de utilidades o excedentes y la de recapitalizar o fortalecer patrimonialmente al prestador. El incumplimiento de estas órdenes es una conducta susceptible de ser sancionada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en los términos de la Ley 142 de 1994</p> <p>58.2. La separación temporal o permanente de representantes legales, administradores y miembros de juntas directivas, pudiendo nombrar su reemplazo, que podrá ser una persona jurídica. El procedimiento para la elección del</p>

reemplazo será reglamentado por el Gobierno Nacional.

58.3. La implementación y adopción de un "Esquema de Operación Transitorio". Al adoptar esta medida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de garantizar la prestación del servicio y asegurar una transición adecuada entre prestadores, podrá prorrogar, por una sola vez y máximo por el término de un (1) año calendario, los contratos previstos en el parágrafo 1 del artículo 31 de la Ley 142 de 1994 cuando se evidencie que el prestador entrante no cuenta con la experiencia técnica y la suficiencia financiera para asumir la prestación del servicio.

Para el efecto, con una antelación no menor a nueve (9) meses a la terminación del contrato, el garante del servicio deberá informar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la forma en la que se hará la transición al nuevo operador.

La prórroga que ordene la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá las mismas condiciones contractuales que el año inmediatamente anterior.

**PARÁGRAFO 1.** El ejercicio de cualquiera de las medidas para evitar la toma de posesión descritas no implica que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios administre la empresa, preste el servicio o renuncie al ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

**PARÁGRAFO 2.** La adopción de cualquier medida para evitar la toma de posesión se hará mediante acto administrativo motivado y no constituye una sanción, sino una medida administrativa adoptada para garantizar la prestación del servicio. Si los hechos que llevaron a la Superintendencia a adoptar tal medida lo ameritan, se podrán imponer las sanciones a que haya lugar.

**PARÁGRAFO 3.** Las decisiones proferidas en el marco de las medidas para evitar la toma de posesión aquí señaladas, se notificarán al representante legal de la empresa. Las decisiones adoptadas son susceptibles del recurso de reposición en efecto devolutivo. La anulación de cualquier acto administrativo se sujetará a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 142 de 1994.

**PARÁGRAFO 4.** El Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá apoyar la implementación de las medidas para evitar la toma de posesión aquí previstas a través de instrumentos financieros y el otorgamiento de garantías.

**PARÁGRAFO 5.** La adopción de estas medidas se hará previo concepto de la Comisión de Regulación correspondiente o de ambas, en caso de que se trate de prestadores sometidos a la regulación de las dos comisiones.

**PARÁGRAFO 6.** La imposición de medidas cautelares no es un requisito previo para la toma de posesión de un prestador por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios."

**ARTÍCULO 7.** Adiciónese un artículo 85A al Capítulo V del Título V de la Ley 142 de 1994, así:

**"ARTÍCULO 85A. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.** La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones de Regulación se abstendrán de liquidar y cobrar la contribución del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 cuando el valor a pagar sea igual o inferior a quince (15) unidades de valor tributario (UVT)".

**ARTÍCULO 8.** A partir del 1 de enero de 2023, el numeral 85.3 y el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, quedarán así:

"85.3 La tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los ingresos provenientes de la prestación de todos los servicios públicos domiciliarios y de las actividades complementarias de éstos que desarrollen los prestadores, sin incluir devoluciones, rebajas y descuentos devengados durante el año inmediatamente anterior al que se liquida la tasa contributiva, lo que se denomina ingresos netos.

**PARÁGRAFO 2.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) recuperará los costos de regulación del sector de los combustibles líquidos y biocombustibles con esta misma contribución aplicada a los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos y biocombustibles que ejecuten una o varias de las actividades sujetas a la regulación de la CREG. En caso de que la CREG tenga excedentes, estos se imputarán a prorrata de la participación del sector en el presupuesto de la CREG a la contribución del año siguiente. La CREG solicitará la información que requiera para cumplir con este propósito".

**ARTÍCULO 9.** Adiciónese un parágrafo al artículo 154 de la Ley 142 de 1994, así:

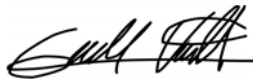
**"PARÁGRAFO.** Para dar trámite al recurso de apelación, los prestadores de servicios públicos domiciliarios están obligados a enviar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el expediente de la actuación, dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la notificación de la decisión del recurso de reposición alusuario".

**ARTÍCULO 10 . VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 22 de la Ley 143 de 1994 y la siguiente expresión a partir del 1 de enero de 2023: "La tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación, de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia y de las Comisiones, cada una de las cuales e independientemente y con base en su estudio fijarán la tarifa correspondiente" del numeral 85.2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

De los Congresistas,



**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Autor



**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI**  
Autor



**RUBY HELENA CHAGÚÍ SPATH**  
Coautora



**HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas  
Coautora



**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  
Coautor



**JUAN DAVID VÉLEZ**  
Coautor



**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
Coautora



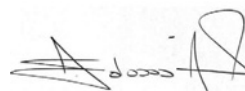
**JUAN FERNANDO ESPINAL**  
Coautor



**GABRIEL JAIME VELASCO**  
Senador de la República



**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**



**EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## Tabla de Contenido:

- I. Objeto.
- II. Contexto.
- III. Necesidad de la iniciativa.
- IV. Principio de proporcionalidad en la potestad administrativa sancionadora.
- V. Tipo de ley.
- VI. Conflicto de intereses.

## I. Objeto.

El objeto del presente Proyecto de Ley radica en la necesidad de fortalecer las facultades sancionatorias a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, previendo unas sanciones máximas en UVT's aplicables a personas naturales y jurídicas, así como fijando unos criterios de graduación de dichas sanciones. Asimismo, busca actualizar algunas definiciones, reformar las medidas preventivas de las que dispone esta Superintendencia para evitar una toma de posesión, y reformar la base gravable de las contribuciones de la Superservicios y las Comisiones de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de Energía y Gas e incorporación del análisis costo beneficio para su cobro. Lo anterior, con el fin de apoyar a la Superintendencia en su deber de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y así propiciar la mejora de las condiciones de prestación del servicio para los usuarios.

## II. Contexto.

Los servicios públicos domiciliarios ("SPD") han sido definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como "[...] aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de

prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional<sup>6</sup>, bien sea directamente o a través de comunidades organizadas o particulares<sup>7</sup>.

En virtud de la especial relevancia que tienen los SPD, la Constitución asignó en cabeza del Presidente de la República funciones específicas para supervisar su prestación. Veamos:

"Artículo 370. Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los prestan".

En desarrollo del anterior precepto constitucional, el artículo 75 de la Ley 142 de 1994 determinó que el Presidente de la República ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de los SPD, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ("SSPD" o "Superservicios") y en especial del Superintendente y sus Delegados.

En consecuencia, el ejercicio de las funciones de supervisión por parte de la Superservicios es una manifestación del Estado Social de Derecho y de la necesaria intervención en la economía. Estas acciones deben "dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales."<sup>8</sup>(Negrilla fuera del texto original).

No puede perderse de vista que los SPD, al ser de carácter esencial, son el punto de partida para contrarrestar las desigualdades sociales por lo que resulta indispensable su salvaguarda para evitar afectaciones a la población en general. En efecto, el alto tribunal constitucional ha manifestado que "un servicio público es esencial cuando 'las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses

<sup>6</sup> Ver: Inc. 1, Art. 365, Const. Pol.

<sup>7</sup> Ver: Inc. 2, Art. 365, Const. Pol.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-747 del 2 de diciembre de 1998.

trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas."<sup>1</sup> (Negrilla fuera del texto original).

En esa línea, el Alto Tribunal Constitucional ha reconocido que los SPD son materialmente servicios públicos esenciales<sup>2</sup>, pues permiten mejorar la calidad de vida y dignidad de las personas. Así mismo, por su naturaleza tiene un rol fundamental en el desarrollo de cualquier sociedad<sup>3</sup>. No en vano el artículo 4 de la Ley 142 de 1994 reconoció esta condición y los catalogó como esenciales. Se trata pues de servicios públicos con una estrecha relación con la finalidad social del Estado. En efecto, la Corte Constitucional afirmó que:

"Son los servicios públicos domiciliarios, entendidos como una especie del género servicio público, que **pretende satisfacer las necesidades más básicas de los asociados, ocupando un alto nivel de importancia dentro de las tareas y objetivos que componen la gestión estatal, al punto de convertirse en una de sus razones fundamentales.**

La idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. **Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc.**"<sup>4</sup>(Negrilla fuera del texto original)

Una de las características distintivas de los SPD es que tienen "una **connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente**" (Negrilla para resaltar)<sup>5</sup>. Así, por la especial relevancia que tienen los SPD con la finalidad social del Estado, la Constitución obliga al Estado a asegurar su

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2013.

<sup>2</sup> Ver, entre otras, Corte Constitucional. Sentencia C-691 de 2008.

<sup>3</sup> Cfr. Sentencia C-263 de 2013.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-066 de 1997.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-353 de 2006.

o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales"<sup>9</sup>.

Así pues, para cumplir con los objetivos constitucionales de protección a los usuarios, para garantizar que los SPD se presten en condiciones de calidad, continuidad y eficiencia y, para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, la Ley 142 estableció las facultades e instrumentos precisos con que cuenta la SSPD para lograr estos propósitos.

## III. Necesidad de la iniciativa.

Para cumplir con los objetivos constitucionales de protección a los usuarios, para garantizar que los SPD se presten en condiciones de calidad, continuidad y eficiencia y, para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, la Ley 142 estableció las facultades e instrumentos precisos con que cuenta la SSPD para lograr estos propósitos.

Sin embargo, la realidad a la que se enfrenta la Superservicios es que estas facultades y medidas resultan insuficientes para afrontar las dificultades que se presentan a la hora de ejercer la supervisión sobre los SPD y los prestadores. En efecto, las medidas preventivas autorizadas por el artículo 58 son restringidas y no ofrecen soluciones concretas a la infinidad de problemas que muchas veces aquejan a los distintos prestadores.

Así pues, es necesario dotar a la Superservicios de instrumentos de supervisión adicionales que faciliten las acciones de inspección, vigilancia y control en los SPD con el objetivo último de preservar los derechos de los usuarios y garantizar la continuidad en la prestación del servicio – lo que al final representa una mejora en la calidad de vida de las personas –.

Por esa razón, se propone el presente proyecto de ley que pretende fortalecer los instrumentos de supervisión con que cuenta actualmente la Superservicios con miras a lograr una acción más efectiva en la protección al usuario y la garantía en la prestación del SPD.

De manera particular, el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 contempla algunas de las sanciones que impone la Superservicios. No obstante, éstas solo se imparten una vez se constata el incumplimiento del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-691 del 9 de julio de 2008.

<p>Así las cosas, este artículo tiene por objeto dotar a la Superservicios con mayores herramientas de prevención para evitar las afectaciones a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y proteger los derechos de los usuarios. En ese sentido, se pretende ampliar el catálogo de facultades de las que puede disponer la SSPD para evitar la toma de posesión y, eventualmente, la imposición de sanciones.</p> <p>En este orden de ideas, el proyecto de ley propuesto, adecúa el numeral 81.2 de la Ley 142 de 1994. A diferencia de lo que sucede con la modificación introducida en la Ley 1955 de 2019<sup>10</sup>, aquí los valores están expresados en unidades de valor tributario de tal manera que las sanciones solo se actualicen con la inflación y no con factores ajenos a estas como la productividad.</p> <p>El párrafo primero permite que como consecuencia de un proceso sancionatorio la SSPD pueda ordenar la devolución a los usuarios lo que se ajusta. Finalmente, resulta relevante establecer que la sanción no excluye la posibilidad que el prestador sea obligado a restituir a los usuarios los beneficios que obtuvo por la conducta sancionada.</p> <p>Además, crea nuevas sanciones. En efecto, la información es un insumo relevante para el ejercicio de las funciones de supervisión. No contar con ella en los términos adecuados o cuando la Superservicios la solicite puede afectar no solo la prestación del servicio sino también el derecho de los usuarios. Por lo tanto, este artículo le da a la Superservicios la posibilidad de imponer multas sucesivas por el no suministro de información. Ahora bien, como no entregar la información se puede determinar de manera rápida, también se crea un procedimiento expreso para lograr sancionar un incumplimiento objetivo de la manera más pronta posible y lograr así la disuasión al infractor. Es importante manifestar que obtener la información es lo más relevante para la SSPD, pero que, si bien se establece un procedimiento rápido, se otorgan y respetan todas las garantías del debido proceso. Además, esta misma facultad se extiende a las Comisiones de Regulación, quienes también requieren la información por parte de los prestadores y muchas veces éstos se niegan a entregarla.</p> <p>También se establecen los criterios de dosificación de las multas previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994. A diferencia de lo que sucede con lo previsto en la Ley 1955 de 2019, la propuesta tiene por objeto clasificar las infracciones y las</p> <p><small><sup>10</sup> El artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) el cual aumentaba las sanciones fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional al considerar que se vulneró el principio de unidad de materia, lo cual también impone la necesidad de una nueva ley cuya finalidad sea la regulación de las multas que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios pueda imponer a los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios. De esta forma, el núcleo temático de la ley será la regulación total de la facultad de imposición de multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a los prestadores de servicios públicos domiciliarios y la graduación de estas. De esta forma, se dará el trámite necesario para adoptar una norma de vocación permanente.</small></p>	<p>sanciones aplicables. Esta modificación es una mayor garantía para los prestadores teniendo en cuenta el aumento en el valor de las multas. Es importante tener en cuenta que los criterios de dosificación ya existen hoy en la ley, pero se incluyen algunos adicionales que se ajustan a la realidad de los prestadores de SPD y de la prestación en sí misma.</p> <p>En cuanto a la pretensión de reforma incorporada en el artículo 4, debe decirse que la modificación de estos numerales, parte del hecho de que la cadena de valor de los servicios de energía eléctrica y de gas combustible ha cambiado mucho en los últimos 27 años. En efecto, actividades que antes no existían como el almacenamiento de energía, ahora están ganando gran relevancia. Igual sucede con la posibilidad de agregar demanda y oferta de energía. En este sentido, las modificaciones que se proponen buscan que esas actividades que inciden en la cadena de valor de la prestación del servicio, también estén sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios. Igual sucede con el servicio de gas combustible. Mención especial merece el tratamiento aplicable al gestor del mercado del gas. Con el fin de no hacerlo sujeto a todas las reglas previstas en la Ley 142 de 1994, toda vez que no presta el servicio público de gas combustible, se propone someterlo a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios sin que necesariamente se interprete que el servicio o la actividad que desarrolla es un servicio público domiciliario propiamente dicho.</p> <p>En cuanto a los artículos 5 y 6 del proyecto, la Superservicios<sup>11</sup> ha identificado que las herramientas de las que dispone para intervenir en la conducta de los agentes no necesariamente son las más adecuadas. Esta situación deriva en circunstancias en las que la Superservicios identifica situaciones críticas, pero no puede tomar medidas adecuadas para corregir la conducta de los agentes para evitar la toma de posesión. En este sentido, las medidas que se proponen se refieren a medidas correctivas que la SSPD puede adoptar sobre los prestadores para evitar la toma de posesión o la imposición de una multa.</p> <p>En esa línea, el artículo 5 incorpora al régimen de los servicios públicos domiciliarios las siguientes instituciones de salvamento del régimen del sistema financiero:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración fiduciaria (Num.3, Art.113, EOSF). En ocasiones los prestadores de servicios públicos domiciliarios no tienen la idoneidad técnica para desarrollar su actividad o parte de ella. En desarrollo de esta medida, la Superservicios puede ordenar que parte de la actividad del prestador sea ejecutada como parte de un contrato de fiducia con fines de administración.</li> <li>2. Cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos y enajenación de</li> </ol> <p><small><sup>11</sup> Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2021). Radicado No.: 20211002942171.</small></p>
<p>establecimiento a otra institución (Num.4, Art.113, EOSF). Esta medida busca que el prestador de servicios públicos esté obligado a enajenar parte de sus activos o alguno de sus establecimientos de comercio. Es importante tener presente que los ingresos provenientes de esta operación pertenecen en su totalidad al prestador enajenante.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Programa de recuperación (Num.6, Art.113, EOSF). A diferencia de lo que sucede con las otras medidas, en ésta es el prestador quien debe proponer a la Superservicios y adoptar las medidas para superar las circunstancias que la llevaron a estar incursa en una causal de toma de posesión.</li> <li>4. Programa de desmonte progresivo (Num.12, Art.113, EOSF). Los prestadores pueden desarrollar actividades diferentes a un servicio público domiciliario o una de sus actividades complementarias. En ocasiones, esas otras actividades pueden entorpecer o poner en riesgo la prestación del servicio o la actividad complementaria. En este escenario, el prestador deberá someter a aprobación de la Superservicios un programa cuya finalidad es el desmonte progresivo de las operaciones ajenas a los servicios públicos domiciliarios o las actividades complementarias a estos. Esta medida garantiza que el SPD no se vea afectado por una operación distinta que puede estar consumiendo recursos valiosos que serían útiles para financiar la operación de los SPD.</li> <li>5. Provisión para el pago de pasivos laborales (Num.13, Art.113, EOSF). Esta medida es complementaria a las de cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos y enajenación de establecimientos y de desmonte progresivo. Así, de los ingresos provenientes de esas medidas, el prestador debe constituir una provisión para el pago de acreencias laborales a su cargo. Esta medida evita que los prestadores adquieran un pasivo laboral desmedido que genere un importante impacto en la operación. Además, con esta medida se garantiza que los trabajadores de los prestadores tendrán alguna protección de sus derechos pues se garantizaría que existiera plata para pagar las acreencias en caso de una futura liquidación.</li> </ol> <p>Adicionalmente, en el segundo inciso del artículo propuesto se amplían las circunstancias de hecho que dan lugar a la adopción de cualquiera de las medidas administrativas recién explicadas. En este sentido se hace una referencia a ciertos literales del numeral 1 del artículo 114 del EOSF. Esa incorporación se hace a aquellos que pueden predicarse de un prestador de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>En la misma línea se refuerza la referencia a los artículos 115, 116 y 117 del EOSF y su aplicación a la toma de posesión por parte de la Superservicios a un prestador de servicios públicos domiciliarios.</p>	<p>El Párrafo 1 establece la obligación en cabeza del Gobierno Nacional de reglamentar la forma en la que las instituciones de salvamento del sector financiero resultan aplicables al régimen de los servicios públicos domiciliarios. Ahora bien, es importante tener presente que la aplicación de estas nuevas reglas por parte de la Superservicios no se encuentra condicionada a esa reglamentación. Por lo anterior, para la aplicación de cualquiera de estas medidas debe tomarse en consideración la naturaleza y actividades desarrolladas por los prestadores de servicios públicos.</p> <p>Finalmente, es importante manifestar que, de manera expresa se indica que estos nuevos instrumentos no derogan los existentes en los artículos 58 y 59 de la Ley 142 de 1994 sino que, por el contrario, complementan estas disposiciones de cara a fortalecer la actividad de supervisión de la Superservicios.</p> <p>Por otro lado, el artículo 6, el cual busca modificar el artículo 58 de la Ley 142 de 1994, tiene el objetivo de ampliar las medidas administrativas a disposición de la SSPD, para evitar tomar en posesión a los prestadores. Actualmente, el artículo solo contempla la posibilidad de que la Superservicios remueva a los gerentes o miembros de juntas directivas de un prestador. Esta medida, como se dijo anteriormente, resulta insuficiente para el completo ejercicio de la supervisión pues no otorga herramientas que puedan conjurar los diferentes problemas a los que se enfrenta un prestador que van más allá de una mala o deficiente administración.</p> <p>En ese sentido, la modificación establece medidas cuyo objetivo es evitar la toma de posesión, con el objetivo de lograr la garantía en la prestación de los servicios, que es lo fundamental y a lo que está llamada la Superservicios. Estas son medidas administrativas por lo que pueden ser adoptadas en cualquier momento, como un acto de la administración, cuando la Superservicios advierta que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los prestadores incumplen de manera reiterada los índices de eficiencia, los indicadores de gestión o las normas técnicas y de calidad a las que deben sujetarse; o</li> <li>2. La viabilidad financiera de los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentra en alto riesgo de acuerdo con los criterios que para el efecto fije la Superservicios; o</li> <li>3. Se presente un incumplimiento regulatorio que pueda afectar de manera grave la continuidad y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; o</li> <li>4. Se presente una indebida aplicación de la metodología tarifaria.</li> </ol>

<p>En caso de que se presente una causal de toma de posesión o que la Superservicios advierta alguna de las situaciones recién descritas, podrá adoptar cualquiera de las siguientes medidas:</p> <p>a. Régimen de vigilancia especial. Esta es una medida relevante pues en virtud de ella la Superservicios podrá impartir las órdenes administrativas necesarias al prestador para subsanar cualquiera de las circunstancias que dieron lugar a su imposición. El artículo prevé un listado enunciativo de las medidas que puede imponer la Superservicios. Por ejemplo, aplicar las medidas cautelares previstas en el Código General del Proceso, limitar la distribución de utilidades o excedentes y ordenar la capitalización o fortalecimiento patrimonial del prestador. Este catálogo innominado permite que la SSPD adopte la medida administrativa que resulte más relevante para conjurar la situación que afecta al prestador. Un ejemplo que la Superservicios podría aplicar en desarrollo de un régimen de vigilancia especial es ordenarle al prestador la adopción de un régimen tarifario especial siguiendo la metodología fijada por las Comisiones de Regulación y la información de que disponga la Superservicios.</p> <p>b. La separación temporal o permanente de representantes legales, administradores y miembros de juntas directivas, pudiendo nombrar su reemplazo, que podrá ser una persona jurídica. Esta medida es similar a la actualmente existente. Sin embargo, no se limita a la separación del gerente o la junta directiva, sino que lo amplía al concepto de administradores. Esta ampliación resulta relevante pues permite aplicar la medida, por ejemplo, al factor o a los consejos directivos. La otra modificación pretende que la Superservicios pueda nombrar el reemplazo correspondiente conforme al procedimiento que establezca el Gobierno Nacional. Esta facultad de nombramiento permitiría que se escogiera a una persona con idoneidad para adelantar las labores, siempre bajo esquemas de pluralidad y con requisitos específicos lo que garantiza la imparcialidad y transparencia. Así, esta medida está condicionada a la existencia de ese procedimiento.</p> <p>c. La implementación de un esquema de operación transitorio. En ocasiones los municipios, en su condición de garantes del servicio, celebran contratos con personas especializadas para lograr la prestación de uno o varios servicios públicos domiciliarios mediante el proceso competitivo previsto en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994. Sin embargo, cuando estos contratos finalizan, en ocasiones la transición se hace de manera desorganizada o, el nuevo operador no cuenta con la experiencia técnica o la suficiencia financiera para cumplir con sus obligaciones. En este sentido, la medida de implementación de un esquema de operación transitorio permite a la Superservicios seguir de cerca la culminación del contrato y la transición adecuada para garantizar la continuidad del servicio en condiciones de calidad. En caso de que la SSPD advierta que el prestador entrante no cuenta</p>	<p>con la experiencia técnica ni la suficiencia financiera propone que la SSPD pueda ordenar la prórroga del contrato por una sola vez, por un tiempo máximo de un (1) año, en las mismas condiciones que venía siendo ejecutado. Durante este tiempo, el municipio prestador tendrá la oportunidad de organizar mejor la transición entre uno y otro operador.</p> <p>Adicionalmente, el artículo propuesto incorpora 6 parágrafos. El primero recalca la idea avalada por el Consejo de Estado que la adopción de las medidas preventivas descritas no implica que la Superservicios administre al prestador o que renuncie al ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. El segundo párrafo precisa que las medidas preventivas no son sanciones, sino que hacen parte del catálogo de actuaciones administrativas, de tal forma que su adopción no impide a la Superservicios imponer sanciones por los mismos hechos. El tercer párrafo prevé que las decisiones relacionadas con las medidas preventivas se deben notificar al representante legal, con el objetivo de garantizar el debido proceso y la protección de los derechos de los prestadores posiblemente afectados. Así mismo, se establece que el único recurso procedente es el de reposición y que este se concede en el efecto devolutivo. Esta limitación a los efectos del recurso busca que el prestador cumpla la medida preventiva con el objetivo de garantizar la prestación. El cuarto párrafo autoriza al Fondo Empresarial para que apoye financieramente la adopción de las medidas preventivas. Esta autorización es importante pues, en la medida que se logra apoyar una medida administrativa de este tipo, se reducen las posibilidades de una toma de posesión y, por lo tanto, la necesidad de intervención del propio Fondo Empresarial. El quinto párrafo condiciona la adopción de cualquiera de estas medidas al concepto previo de la comisión de regulación correspondiente. El sexto párrafo precisa que no es necesaria la toma de estas medidas para eventualmente tomar posesión de un prestador siempre que se reúnan las causales previstas en la ley.</p> <p>En lo que respecta a los artículos 7 y 8 del presente proyecto de ley, vale decir que tienen por objeto facilitar la gestión de las contribuciones especiales a favor de la Superservicios y las comisiones de regulación. En este orden de ideas, el artículo 7 propone la implementación del análisis costo beneficio en relación con las contribuciones especiales en desarrollo del principio de eficiencia en materia tributaria. Así, en caso de que la contribución a cargo del contribuyente sea igual o inferior a 15UVT, la Superservicios y las comisiones de regulación se abstendrán de hacer el cobro correspondiente pues el costo de hacerlo es superior al recaudo esperado. Esta regla también desarrolla el principio de progresividad en la medida en que los prestadores más pequeños no estarán sometidos a estas contribuciones especiales.</p> <p>El artículo 8 modifica la base gravable de las contribuciones especiales; pasa de ser los gastos de funcionamiento asociados a la prestación del servicio a los ingresos brutos derivados de la prestación del servicio. Esta modificación es de la mayor importancia pues la identificación y definición de lo que es un gasto de funcionamiento asociado a la prestación del servicio es un asunto muy complejo</p>
<p>que deriva en una alta litigiosidad entre los prestadores y los sujetos activos. Debe tenerse en cuenta que este cambio en la base gravable no necesariamente se traduce en un aumento en la carga de los prestadores puesto que el recaudo de las contribuciones corresponde exactamente al presupuesto de cada una de las entidades. En este sentido, la modificación sí puede generar una redistribución de la carga entre los prestadores existentes. Sin embargo, es necesario tener presente que unos altos ingresos derivados de la prestación del servicio público generalmente implican altos gastos de funcionamiento. Así las cosas, al aclarar la base gravable como se propone, la idea es poder disminuir la litigiosidad asociada a las contribuciones especiales de tal manera que el regulador y al supervisor enfocar mejor sus esfuerzos, hacer uso más eficiente de los recursos escasos de los que disponen y responder mejor a los retos que impone el proceso de transición energética.</p> <p>Por su parte, la inclusión del artículo 9 se estima necesaria por la razón que se sigue. es de la esencia del contrato de servicios públicos, de acuerdo con el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, que "el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos al contrato de servicios públicos." El recurso, es entendido como "un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato." Ahora bien, el usuario tiene derecho al recurso de apelación ante la Superservicios para que ésta revise las decisiones empresariales en el sentido de confirmarlas o modificarlas total o parcialmente (cfr. Art. 154, Ley 142 de 1994).</p> <p>En este contexto, la Superservicios ha identificado casos en los que los prestadores demoran el envío de los expedientes a la Superservicios para que esta última pueda resolver el recurso de apelación. Este proceder va en desmedro de los derechos de los usuarios por lo que se propone agregar un párrafo al artículo 154 de la Ley 142 de 1994 con el fin de que pasados 10 días calendario de la notificación al usuario de la decisión empresarial, el prestador remita el expediente a la Superservicios para resolver el recurso de apelación.</p> <p>Por último, en lo atinente a la vigencia y derogatorias, se propone contemplar un régimen de transición para el cambio de la base gravable de las contribuciones. En efecto, la idea es que la modificación de la base gravable empiece a regir en el año 2023. Por este motivo es necesario que la base gravable actual continúe rigiendo por 2021 y 2022.</p> <p><b>IV. Principio de proporcionalidad en la potestad administrativa sancionadora.</b></p>	<p>A lo largo de los años, la jurisprudencia constitucional ha explicado que para el ejercicio de la potestad sancionatoria se requiere: "(i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, - sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatoria-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso."<sup>12</sup> (Subrayado propio).</p> <p>Adentrando un poco más en el principio de proporcionalidad en materia de derecho administrativo sancionador, se puede encontrar que dicho principio supone la exigencia en virtud de la cual "la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública."<sup>13</sup></p> <p>Por otra parte, también se ha reconocido en la jurisprudencia constitucional, que ello supone que "[r]especto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad".<sup>14</sup></p> <p>Ahora bien, como dicho principio debe observarse en materia administrativa sancionadora, es menester resaltar que dicho principio puede verse íntimamente relacionado con el principio de reserva de ley derivado del artículo 150 de la Constitución.</p> <p>Con respecto al principio de reserva de ley, es importante señalar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que ello supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República, razón por la cual, se ha concluido que "[a]l legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición."</p> <p>Así pues, teniendo en cuenta que las sanciones en materia administrativa están sometidas a reserva de ley de manera general, y que por lo tanto la determinación de la sanción concierne a la función exclusiva del Congreso, es dable concluir que</p>

<sup>12</sup> Ver: Sentencia C-860 de 2006 y C-413 de 2015.

<sup>13</sup> Sentencia C-125 de 2003.

<sup>14</sup> Ibid.

el principio de proporcionalidad es un principio que debe ser vigilado por el Congreso en el momento de establecer las sanciones respectivas a los hechos generadores o supuestos de hecho consagrados en la norma.

**Por lo tanto, corresponde al Congreso crear una multa en materia de servicios públicos domiciliarios que sea proporcional a los incumplimientos que puedan darse por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. Esto es, una sanción que no resulte excesiva en rigidez ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad.**

**V. Tipo de ley.**

Toda vez que el presente Proyecto de Ley no atañe a alguna de las materias que suponen un trámite legislativo especial, la presente proposición deberá tramitarse conforme a lo establecido para las Leyes Ordinarias, según lo dispuesto en el artículo 150.1 Superior.

**VI. Conflicto de intereses.**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

**"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.**  
Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) *Beneficio directo:* aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predecir que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría suscitar conflictos de interés cuando quiera que el pariente del congresista -dentro

de los grados de ley- forme parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o tenga alguna participación o interés particular actual y directo relacionado con empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Es menester precisar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

De los Congresistas,

**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
Autor

**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI**  
Autor

**RUBY HELENA CHAGÜI SPATH**  
Coautora

  
**HR. YENICA SUGÉN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

Coautora

**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  
Coautor

**JUAN DAVID VÉLEZ**  
Coautor

**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
Coautora

**JUAN FERNANDO ESPINAL**  
Coautor

  
**GABRIEL JAIME VELASCO**  
Senador de la República  
**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ**

**EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993.*

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2021**

**“Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1 – OBJETO**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto adicionar un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993 *“Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.”*, con el fin de que los gobernadores, alcaldes y la cartera Ministerial del Interior puedan disponer de determinados porcentajes de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSET y FONSECON, con el fin materializar y llevar a feliz término, las prerrogativas contenidas en el artículo ya referenciado.

Lo anterior repercutirá de manera directa en una mayor disponibilidad presupuestal para las entidades territoriales y para el Ministerio del Interior, teniendo como principal argumento legal, el párrafo único con el que quedaría el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, mismo que se busca incluir mediante el presente proyecto de Ley, el cual tiene como finalidad, robustecer los recursos pecuniarios con destino directo a los gastos operacionales y en materia de infraestructura de los centros de reclusión de nuestro país.

**2 – JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

Para nadie es un secreto la delicada situación carcelaria por la cual atraviesa el país, el hacinamiento, la degradada infraestructura, la comida descompuesta y las condiciones sanitarias e inclusive laborales que se tienen en los centros de reclusión son situaciones que están en mora de recibir sendas medidas que busquen erradicar o morigerar dicha realidad. De conformidad con esto, consideramos de vital importancia entregar porcentajes fijos para que desde el nivel central, regional y local se puedan destinar recursos monetarios para los gastos operacionales y de infraestructura de los centros de reclusión de nuestra nación y en concreto al cumplimiento de aquellas prerrogativas consagradas en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Es dable señalar que, este no es un problema actual, la crisis carcelaria de nuestro país lleva décadas; para el año de 1998 la Corte Constitucional declaró el primer estado de cosas inconstitucionales en las cárceles, mediante la sentencia T-153 de 1998 con ponencia del Honorable Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz. En la jurisprudencia ya referenciada señalan que:

*“Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc.”<sup>1</sup>*

Visto lo anterior, para el año de 1998 las cárceles colombianas se encontraban en una situación de cosas inconstitucionales que violaban de manera sistemática y colectiva derechos fundamentales de quienes estaban recluidos y por ende privados de la libertad. El fallo declaró a su vez la existencia de una falla de carácter estructural.

Así las cosas, es claro señalar que el hacinamiento, la alarmante ausencia de infraestructura apropiada para cumplir con los fines de resocialización de la pena y los problemas coyunturales que se presentan en los centros carcelarios son un asunto de vieja data, del cual debemos preocuparnos con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad y materializar de manera eficiente los principios y cimientos de un Estado social y Democrático de Derecho, junto con la función resocializadora de la pena.

En concordancia con lo que venimos señalando, es menester citar un apartado del documento CONPES 3828 calendarado al 19 de mayo del año 2015, el cual enuncia a renglón seguido, lo siguiente:

*La insuficiente infraestructura para cumplir con los fines resocializadores de la pena y la situación de hacinamiento en los centros de reclusión del país, no son situaciones nuevas. Desde el año 2000, el Gobierno Nacional ha venido elaborando un marco de política pública dirigido a enfrentar los principales retos del modelo penitenciario. Mediante los documentos CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009, se definieron intervenciones orientadas a solventar la grave situación institucional, social y humanitaria de los centros de reclusión nacionales mediante la ampliación de la oferta penitenciaria. Dichas estrategias se acompañaron de estudios que buscaron implementar las reformas necesarias para hacer frente a la crisis.*

*Los problemas del sistema penitenciario en Colombia, sin embargo, no pueden ser reducidos a la inexistencia de una oferta suficiente en materia de cupos. Por el contrario, deben ser entendidos de manera integral, es decir, proponiendo soluciones que respondan al agregado de falencias que presenta el sistema, las cuales en parte se derivan de la desarticulación entre la política penitenciaria y la política criminal, y que impiden que mediante la privación de la libertad se cumplan los fines de la pena. (Negritas propias)<sup>2</sup>*

En este orden de ideas, se evidencia que posterior a la declaración del Estado de cosas inconstitucionales por parte de la Corte Constitucional. El Estado colombiano para el año 2000 materializa un esfuerzo gubernamental al aumentar los cupos en los centros penitenciarios, pero aun así hoy por hoy se sigue presentando un hacinamiento por encima del 50%, sumado

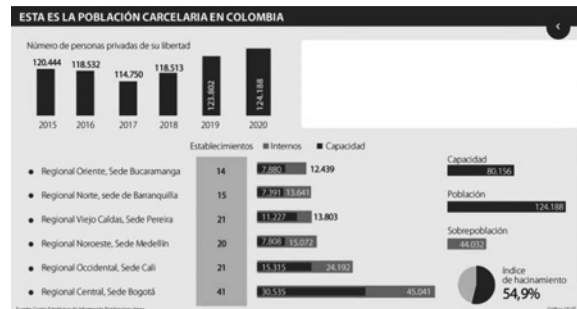
<sup>1</sup> Corte Constitucional Colombiana, año 1998, MP Cifuentes Muñoz, Eduardo, Sentencia T-153 de 1998, disponible en línea en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

<sup>2</sup> Documento CONPES 3828 del 19 de mayo del año 2015, Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

a ello los problemas coyunturales que se desencadenan a raíz de dicha sobrepoblación carcelaria son diversos, y lamentablemente las gobernaciones y alcaldías dentro de sus presupuestos deben cubrir otras necesidades que resultan teniendo más prelación que las problemáticas carcelarias.

Para marzo del año 2018, Kooymán Elke, coordinadora de detención del comité internacional de la Cruz Roja en Colombia, publicó un artículo en la página oficial de la Cruz Roja internacional, en el mismo muestra su preocupación por la situación carcelaria de nuestro país, señalando la inminente necesidad de buscar avances concretos que contribuyan a solucionar lo que cataloga como un *drama humanitario*, en la publicación se discriminan las siguientes cinco realidades: (I) Hay 115.792 personas privadas de la libertad (cifras oficiales con corte al 28 de febrero de 2018), (II) Las tasas de hacinamiento superan el 365% en algunos centros de detención, (III) La calidad de atención primaria y el acceso a servicios especializados de salud es deficiente, (IV) Falta de esparcimiento y resocialización y (V) La infraestructura es obsoleta por falta de mantenimiento. En dicha columna señala de igual manera que el número de funcionarios resulta siendo insuficiente y bastante bajo en relación con el número de personas que se encuentran privadas de la libertad.<sup>3</sup>

Dicha situación no cambió, por el contrario, se empezó a formar una bomba de tiempo que fue acrecentándose con el trasegar de los años, el número de reclusos continuaba creciendo y los establecimientos carcelarios seguían siendo los mismos, pasamos de tener un total de 118.513 reclusos en el año 2018, a tener 123.802 en el año 2019, para marzo del año 2020 teníamos 124.188 reclusos. Para entenderlo de una mejor manera, observemos la siguiente gráfica.



<sup>4</sup> Gráfica tomada de la página oficial de asuntoslegales.com.co. Las cifras del año 2020 tienen corte al 22 de marzo.

<sup>3</sup> Kooymán Elke, experta en detención del CICR. Cárceles en Colombia: Una situación insostenible, disponible en línea en: <https://www.icrc.org/es/document/carceles-en-colombia-una-situacion-insostenible>

<sup>4</sup> Asuntos Legales, el hacinamiento en las cárceles colombianas sobrepasa el 54,9% según estadísticas del INPEC, teniendo como fuente el Centro Estratégico de información penitenciaria, INPEC. Disponible en línea en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-hacinamiento-en-las-carceles-colombianas-sobrepasa-549-segun-estadisticas-del-inpec-2982618>

Las cifras de hacinamiento carcelario son bastante preocupantes, y la bomba de tiempo de la que se hablaba en el párrafo anterior, terminó estallando con la llegada de la pandemia del coronavirus covid-19, misma que es de orden mundial y a la que los reclusos no son inmunes.

El hacinamiento carcelario y la aglomeración de personas en los centros de reclusión se convirtieron en focos de contagio, la población carcelaria se convirtió en una de las más propensas a adquirir el virus dado que el distanciamiento social resultaba y aún resulta imposible, permitiendo la propagación del virus. "A lo anterior se suma que muchos reclusos en diversas cárceles de nuestro país, para finales de marzo del año inmediatamente anterior, protagonizaron una serie de disturbios al interior de los establecimientos carcelarios, uno de los sucesos más preocupantes fue el motín que sucedió en la cárcel modelo de la capital colombiana, hecho que dejó como saldo 23 muertos en medio de las protestas al interior del penal a causa de la tensión por la pandemia del covid-19".<sup>5</sup>

Lo mencionado anteriormente, pone en entredicho y en vilo la situación carcelaria, y nos hace preguntarnos – ¿El personal penitenciario es suficiente y se encuentra en óptimas condiciones en cuanto a sus ambientes laborales, para manejar el número de presos que tenemos en los establecimientos de reclusión del orden nacional? - ¿Es suficiente el dinero que destinan las entidades territoriales para los gastos operacionales de las cárceles y centros de reclusión? - ¿La infraestructura de las cárceles en Colombia se encuentra en condiciones aceptables?

Es claro entonces que tanto el hacinamiento y los fenómenos coyunturales relacionados directa o indirectamente con este, requieren de una inminente solución con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, buenos ambientes en el ámbito laboral y nuevas infraestructuras que estén en pro de garantizar la dignidad humana, principio universal del que también gozan las personas privadas de su libertad en establecimientos intramurales.

En este orden de ideas, el presente proyecto de Ley resulta necesario y pertinente, con el fin de que las entidades territoriales y el Ministerio del Interior, puedan tener un argumento de índole legal para tomar recursos pecuniarios de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana al cumplimiento de los fines consagrados en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.** *Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policial.*

*Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas*

<sup>5</sup> Información tomada del periódico BBC, Cárcel al modelo: un motín en una prisión de Colombia deja 23 muertos en medio de la tensión por el coronavirus, 22 de marzo del año 2020, disponible en línea en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51998600>

continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.<sup>6</sup>

El artículo citado anteriormente establece que los gobernadores y alcaldes de nuestro país deben incluir dentro de sus presupuestos, rubros que estén focalizados al cumplimiento de dichas disposiciones. En este punto es importante señalar que, en muchas ocasiones las necesidades inminentes de los departamentos y municipios dejan rezagadas las necesidades que se presentan en las cárceles, y los recursos para garantizar la operación efectiva de las mismas resultan siendo insuficientes, llevando a los mandatarios locales y regionales a escatimar en este tipo de gastos, colocando en aprietos a los directores de los centros de reclusión quienes se ven obligados a priorizar sus necesidades dejando en espera otras que también resultan apremiantes.

En este orden de ideas, resulta dable señalar que, la asignación presupuestal establecida en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 no es clara y no establece porcentaje alguno del presupuesto departamental o municipal con destino a los gastos operacionales de las cárceles; por lo anterior, consideramos necesario y pertinente que los alcaldes y gobernadores, así como el poder central a través Ministerio del Interior, puedan apoyados en una disposición normativa, disponer de unos porcentajes concretos al cumplimiento del ya referenciado artículo.

Así las cosas, al conferirles dicha disponibilidad presupuestal a las entidades territoriales y al Ministerio del Interior, les permitirá brindar a los funcionarios de las cárceles unas condiciones óptimas de desarrollo laboral, de salubridad y funcionamiento, sumado a ello, mejorar las condiciones de infraestructura carcelaria y ante todo preservar las condiciones inherentes a la dignidad humana de las personas que se encuentren privadas de la libertad; de tal suerte que, una mayor disponibilidad presupuestal afianza las figuras de descentralización administrativa y las dinámicas garantistas propias del Estado Social y Democrático de Derecho Colombiano.

<sup>6</sup> Artículo 17, Ley 65 de 1993, "por medio de la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario", disponible en línea en, [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0065\\_1993.htm](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.htm)

Para lo anterior es necesario, como se plantea en el presente proyecto de Ley, que un porcentaje de los Fondos Territoriales de Seguridad – FONSET de las gobernaciones y alcaldías, así como el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON del Ministerio del Interior, sean destinados al mantenimiento, mejoramiento y desarrollo armónico y pleno de las actividades operacionales de las cárceles y la repercusión directa en la salvaguarda de los derechos fundamentales no solo de las personas privadas de la libertad sino también de los funcionarios que laboran en los centros de reclusión; evitando entre otros fenómenos el hacinamiento y la no resocialización de las personas reclusas. De igual manera se podrá procurar por mejorar las condiciones de capacitación académica, profesional y de oficios, condiciones óptimas de salubridad, en consonancia con el respeto a la dignidad humana, eje de todos los derechos fundamentales y principio de gran relevancia constitucional, tal y como se decanta en el artículo 1 de la Constitución Política colombiana.

En lo que respecta a este principio de dignidad humana, es importante señalar que, en virtud de lo preceptuado en el artículo 4 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el artículo 5 de la Ley 65 de 1993, estableció lo siguiente:

**ARTÍCULO 4o.** Modifícase el artículo 5o de la Ley 65 de 1993 el cual quedará así:

**Artículo 5o. Respeto a la dignidad humana.** En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los Derechos Humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral.

Las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad estarán limitadas a un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto.

**Lo carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.** (negrilla propia)<sup>7</sup>

Obsérvese que en el último inciso del referenciado artículo 4 de la Ley 1709 del año 2014, claramente se expone que la carencia o falta de recursos, no es óbice para que se vulneren o menoscaben los derechos de las personas privadas de la libertad; De esta manera la presente iniciativa legislativa resulta viable en la medida en que las Gobernaciones, Alcaldías, juntas de áreas metropolitanas, y alcaldía mayor de Bogotá pueden contar de manera efectiva y concreta, con recursos financieros, técnicos y administrativos para poder generar estabilidad, seguridad jurídica, condiciones dignas y justas de reclusión y resocialización de los reclusos o personas privadas de la libertad.

Ciertamente, el hecho de que los municipios y departamentos puedan gozar de una mayor disponibilidad presupuestal para el mantenimiento y sostenimiento de las cárceles, afianza uno de los fines de la pena, que es precisamente la resocialización, toda vez que, - ¿quién

<sup>7</sup> Artículo 4, Ley 1709 de 2014, "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000 y de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones", disponible en línea en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1709\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1709_2014.html)

puede centizarse sobre los efectos adversos de la comisión de delitos y/o contravenciones en entornos de hacinamiento, falta de oportunidades, deficiencia alimentaria, condiciones de trato, oportunidades de capacitación y educación mínimas y prestación de servicios de salud limitados, tardíos e inciertos? - La respuesta es, prácticamente nadie, dejando así en un pedestal inalcanzable, en una utopía o en un mero ideal, la anhelada resocialización de quienes incurrir en conductas punibles, toda vez que, con un presupuesto limitado, los resultados son indeclinablemente insatisfactorios.

Además de lo hasta aquí mencionado, resulta imperante señalar que existen unas reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, que fueron adoptadas por el primer congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, dichas reglas están encaminadas a establecer principios y reglas para una buena organización penitenciaria y de la practica relativa al tratamiento de personas privadas de la libertad. Dichas reglas mínimas establecen entre otras disposiciones las siguientes:

11. En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) Las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural; y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) La luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista. 12. Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente. 13. Las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda y sea requerido a tomar un baño o ducha a una temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica, pero por lo menos una vez por semana en clima templado. 14. Todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios. (...) 20. 1) Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. 2) Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite. (...) 40. Cada establecimiento deberá tener una biblioteca para el uso de todas las categorías de reclusos, suficientemente provista de libros instructivos y recreativos. Deberá instarse a los reclusos a que se sirvan de la biblioteca lo más posible. <sup>8</sup>

Lo anterior nos muestra la necesidad de establecer mediante una Ley de la República una disposición que busque robustecer el presupuesto para el cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 y añadirle a este un parágrafo que cumpla con tal finalidad, buscando con esto que se tomen medidas, lineamientos y acciones encaminadas a garantizar estas reglas mínimas de las personas reclusas en establecimiento carcelarios de nuestro país, fundando esto en el principio de la dignidad humana y la efectiva resocialización de la persona que se encuentra privada de la libertad.

En razón de los argumentos señalados delantamente, la presente iniciativa busca entregarles a las entidades territoriales y al Ministerio del Interior la facultad de poder disponer

<sup>8</sup> Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el primer congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social. Disponible en línea en, <https://www.ohchr.org/spr/professiona/interest/pages/treatmentofprisoners.aspx>

del 15% y 10% respectivamente, de los fondos para la seguridad y convivencia ciudadana, para destinarlos al cumplimiento de lo dispuesto por el legislador en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario."

**3- ¿PORQUE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARTICIPAN EN EL SISTEMA CARCELARIO Y PENITENCIARIO?**

Los alcaldes y gobernadores deben velar por un mantenimiento del orden público dentro de sus territorios, según lo contenido en los artículos 303 y 315 superiores. A la luz del artículo 315 de nuestra Carta Política los burgomaestres son la primera autoridad de policía del municipio, sumado a esto, es a ellos a quienes se les encomienda el mantenimiento del orden público dentro de sus territorios, incluyendo la salvaguarda del orden público al interior de los centros penitenciarios del orden nacional.

Del mismo modo y tal y como lo preceptúa el artículo 303 del mismo texto constitucional, los gobernadores como autoridades departamentales deben velar por el mantenimiento del orden público en la región actuando como agente del Presidente de la República, y además de esto, cumplen con una función de coordinación y de complementariedad de la acción municipal, que los insta a trabajar de manera articulada con los municipios en el mantenimiento del orden público y por ende en el cumplimiento de las disposiciones que se desprenden del artículo 17 de la Ley 65 del año de 1993.

En este punto, es de vital importancia señalar que a la luz del artículo 14 de la ya precitada Ley, "corresponde al Gobierno Nacional por intermedio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, el control de las medidas de aseguramiento, del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado". Sin embargo, de manera mancomunada con el INPEC, la entidad territorial tiene la función de realizar la vigilancia de quienes se encuentran en los centros de reclusión al interior de su jurisdicción y además de esto, tienen la obligación de índole pecuniario, encaminada a la construcción y administración de los centros de reclusión a la luz de lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993.

**4- FONDOS CIUDADANOS PARA LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA**

La seguridad y la convivencia ciudadana son conceptos en los que confluyen diversos aspectos, dentro de los mismos es importante y fundamental incluir las condiciones en las cuales se encuentran las cárceles de nuestro país, buscando que al interior de las mismas se garantice el respeto de la dignidad humana de aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad. Dentro de los establecimientos carcelarios debe existir un híbrido entre el orden público, y el concepto de seguridad ciudadana, los cuales deben estar relacionados directamente con la resocialización de las personas condenadas o privadas de la libertad.

En este orden de ideas, la financiación de la convivencia y de la seguridad ciudadana, representa de manera directa el cumplimiento de los fines del estado y de aquellas políticas encaminadas a salvaguardar la vida, honra y los bienes jurídicamente tutelados de los ciudadanos colombianos y de aquellos extranjeros que residen de manera transitoria o permanente en nuestra Nación.

Así las cosas, es importante señalar que, la Carta Política de 1991, no tuvo en cuenta dentro del Sistema General de Participaciones establecido en los artículos 356 y 357 constitucionales, recursos para administrar y gobernar de manera adecuada la convivencia y la seguridad ciudadana. Del tal modo que, el gobierno nacional para el año de 1997 evidenció la inminente necesidad de crear instrumentos de financiamiento encaminados a la materialización de una efectiva estabilidad en materia de orden público, seguridad para la aglomeración social colombiana y la convivencia ciudadana, a través de instrumentos que les permitieran la obtención de recursos pecuniarios para el cumplimiento de dichos fines; de esta manera con la Ley 418 de 1997 (modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y la Ley 1421 de 2010), nace el Fondo de Seguridad Territorial – FONSET para las entidades territoriales, y el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON, manejado por el ejecutivo a través del Ministerio del Interior, posteriormente los Decretos 2170 del 2004, 399 de 2011 y 577 de 2011 establecen parámetros y lineamientos para la organización y el funcionamiento de dichos fondos.

#### **4.1 FONDO DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – FONSET.**

El FONSET tiene su nacimiento con la Ley 418 de 1997, específicamente en el artículo 119, que estableció que, todo departamento y municipio debía crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana. A la luz del artículo 10 del Decreto 399 del año 2011, los FONSET son fondos cuenta, sin personería jurídica que deben ser administrados como una cuenta especial, la administración de la misma es responsabilidad de los mandatarios de las entidades territoriales, es decir, alcaldes y gobernadores, quienes pueden delegar esta función a los secretarios de orden. Lo anterior a efectos de recaudar recursos y efectuar inversiones en materia de orden público, convivencia y seguridad ciudadana.

#### **4.2 - FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA – FONSECON**

El FONSECON, fue creado en virtud de la disposición contenida en el artículo 122 de la Ley 418 de 1997, el mismo funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica que es administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuenta, en virtud de esto, busca focalizar y recaudar recursos que repercutan de manera directa en la materialización de proyectos, políticas y lineamientos encaminados a propiciar la seguridad y convivencia ciudadana para garantizar la preservación del orden público. Según lo plasmado en el artículo 2 del Decreto 399 de 2011, el FONSECON tiene como objetivo fortalecer la

*penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc.<sup>9</sup>*

En vista de lo anterior, el hacinamiento, las condiciones laborales de los miembros del INPEC, y los demás fenómenos colaterales que se desencadenan del fenómeno de la sobrepoblación carcelaria son una situación grave y de apremiante solución dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

La situación carcelaria de nuestro país debe tener una solución de trasfondo, la cual debe ser tomada analizando diversas aristas de las realidades nacionales, realizando sendas reformas a la política criminal del Estado.

Con el presente proyecto de Ley lo que se busca como se ha venido enunciando, es el fortalecimiento de los recursos pecuniarios de los cuales pueden disponer las alcaldías, gobernaciones y la cartera ministerial del interior, con el fin de gozar de una mayor disponibilidad de recursos monetarios para administrar de manera adecuada los centros de reclusión, en pro de evitar críticas situaciones como el hacinamiento; pues al contar con más recursos, es factible que puedan fortalecerse los gastos operacionales de los centros de reclusión y además de esto remodelarse, adecuarse y porque no, ampliarse las cárceles del país, lo cual es apremiante, urgente y necesario, ya que el mencionado fenómeno obedece a causas como la deficiente infraestructura, retardo en la obtención de justicia, prisión preventiva en circunstancias en que es innecesaria, falta de información y de lamentable desinterés social, falta de inversión de entidades o agremiaciones privadas, entre otras. Asimismo, las consecuencias que dicho fenómeno genera, son, entre otros, la sobrepoblación carcelaria, discriminación, enfermedades, violencia desmesurada, insalubridad, falta de acceso a servicios básicos e indispensables para la supervivencia, falta de seguridad y de implementación de mejores medidas de vigilancia, consecuencias que a la postre terminan convirtiéndose en violaciones a derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

A su turno, es apremiante que las alcaldías, gobernaciones, y el Ministerio del Interior puedan disponer de recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana de manera estable y concreta, en la medida en que resulta preponderante permitir la efectiva **resocialización de las personas privadas de la libertad**, con medidas como son verbigracia, educación y enseñanza, para obtener la redención de parte de la pena; no obstante, ello solo es factible si se brindan instrumentos idóneos, materiales y capacitación técnica y académica para tal efecto, todos estos encuadran en el texto del artículo 17 de la Ley 65 de 1993; de tal suerte que mediante Sentencia C-549 de 1994 proferida por la Corte

<sup>9</sup> Corte Constitucional Colombiana, año 1998, MP Cifuentes Muñoz, Eduardo, Sentencia T-153 de 1998, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.htm>

governabilidad local y el fortalecimiento territorial dentro del marco de la política y la estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana.

#### **5. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y LA FUNCIÓN RESOCIALIZADORA DE LA PENA.**

Precisamente, con una mayor disponibilidad presupuestal y autonomía de las entidades territoriales, en torno al manejo, sostenimiento y mantenimiento de las cárceles, se protegen con mayor solidez los derechos fundamentales de los internos, afianzando los criterios y alcance sobre los mismos.

Desde la óptica de la Corte Constitucional; mediante la Sentencia T-588 A de 2014, cuyo Magistrado Ponente fue Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha catalogado los derechos fundamentales de los internos en tres categorías:

*"(i) Derechos que se mantienen incólumes o intactos, que no pueden limitarse ni suspenderse a pesar de que el titular se encuentre sometido al encierro. Estos derechos son inherentes a la naturaleza humana, tales como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la salud y el derecho de petición, entre otros. (ii) Derechos que son restringidos debido al vínculo de sujeción del recluso para con el Estado (como derechos al trabajo, a la educación, a la familia, a la intimidad personal). (iii) Derechos que pueden ser suspendidos, como consecuencia de la pena impuesta (como la libertad física y la libre locomoción)."* (Negrillas propias)

Si bien es cierto que, algunos derechos de las personas privadas de la libertad se encuentran restringidos como la educación o el trabajo, los mismos no se encuentran suspendidos del todo, debido a que dentro de los centros de reclusión, estos pueden gozar en horarios preestablecidos, de programas educativos y laborales, encaminados a la capacitación académica y en oficios, e inclusive de gozar de visitas conyugales, tanto en parejas heterosexuales como en parejas del mismo sexo; para lo cual es necesario preservar una mayor seguridad y ello es viable, siempre y cuando se goce de un presupuesto estable, mejorado y claramente definido.

Por otra parte, a través de la Sentencia T-153 de 1998, misma que ya fue citada en la presente exposición de motivos y cuyo Magistrado Ponente fue Eduardo Cifuentes Muñoz, se manifiesta la clara preocupación que asalta al Estado Social y Democrático de Derecho en Colombia, frente a la crítica situación que genera irrefutablemente, el hacinamiento; de tal guisa que en ella se plantea:

*"Las condiciones de hacinamiento impiden brindarles a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento*

Constitucional y cuyo Magistrado Ponente fue Carlos Gaviria Díaz, claramente se expone que:

*"En lo atinente al fundamento, cabe destacar que varias teorías han pretendido desentrañar la función de la pena. Por consiguiente, y sin pretender hacer una exposición exhaustiva, resulta indispensable recordar que en un primer momento se tuvo de la pena una concepción eminentemente expiatoria o retributiva, otorgándosele un señalado lugar a la noción de castigo; así pues, bajo un criterio de justicia, la pena buscaba responder a la falta libremente cometida, restaurando de esa manera el orden jurídico quebrantado.*

*Un segundo grupo de teorías se orienta en el sentido de conferir relevancia a la utilidad de la pena resaltando sus objetivos, e imponiéndose su finalidad preventiva, que es general, cuando mediante la amenaza punitiva intimidatoria se quiere disuadir a las personas destinatarias de la ley, de incurrir en comportamientos punibles; y es especial, cuando obra no sobre potenciales autores sino sobre el concreto autor de la conducta para evitar que reincida en el hecho reprochable. El entendimiento de la prevención especial, ha experimentado notables transformaciones al admitir el fin resocializador de la pena y al otorgar preeminencia a la idea de tratamiento.*

*Aun cuando las denominadas teorías mixtas o unificadoras tratan de combinar los principios de las anteriormente expuestas, criterio que parece guiar el artículo 12 del Código Penal que atribuye a la pena función "retributiva, preventiva, protectora y resocializadora", para los fines de esta providencia interesa ante todo enfatizar lo concerniente al tratamiento y a la resocialización de quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad. (...)*

*Según Roberto Bergalli, la resocialización es "la reelaboración de un status social que significa la posibilidad de retorno al ámbito de las relaciones sociales en que se desempeñaba quien por un hecho cometido y sancionado, según normas que han producido sus mismos pares sociales, habría visto interrumpida su vinculación con el estrato al cual pertenecía" (Subrayado y negrillas propias)*<sup>10</sup>

Ciertamente, medidas de readaptación social de manera eficaz y con celeridad, son verdaderamente viables, pero las mismas no solamente se pueden quedar en buenas intenciones e ideales altruistas, pues sin un presupuesto adecuado para tal efecto, los cometidos del sistema penitenciario que se decantan en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, prácticamente quedarían sembrados en los inexorables parajes de la letra muerta, la especulación y la legislación idealista.

En tal sentido, resulta indispensable establecer a través de destinaciones concretas y porcentajes específicos, recursos para que las alcaldías, gobernaciones, juntas de áreas metropolitanas y la cartera ministerial del interior, puedan transformar de manera progresiva y en la medida de las posibilidades, las condiciones de desarrollo, resocialización, implementación de programas, mejoramiento en condiciones de higiene, salubridad, manutención y seguridad tanto para los administrativos, funcionarios del INPEC como para los reclusos, en consonancia con el respeto por la dignidad humana, como eje de todos los

<sup>10</sup> Corte Constitucional Colombiana, año 1994, MP Cifuentes Muñoz, Eduardo, Sentencia T-153 de 1998, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.htm>

derechos fundamentales, realidad a la que no debe escapar bajo ninguna circunstancia, la función resocializadora de la pena.

**6. PRESUPUESTOS GENERALES DE LA NACIÓN PARA LAS VIGENCIAS FISCALES 2020-2021**

Es importante señalar, que lo que se pretende con la presente iniciativa legislativa fue incluido en la Ley 2008 del año 2019 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020", gracias a una proposición que fue presentada por el Representante a la Cámara Dr. Diego Javier Osorio, quedando plasmada en el parágrafo del artículo 81 de la ya referenciada Ley, lo que permitió para el año 2020 que los departamentos, municipios y Ministerio del Interior pudieran tomar un porcentaje concreto de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana al cumplimiento del artículo 17 de la ley 65 de 1993.

De igual manera dicha proposición fue nuevamente avalada e incluida dentro del artículo 112 de la Ley de la República N° 2063 del año 2020 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2021".

En este entendido y con el fin de que dicha prerrogativa no tenga que ser incluida anualmente en los Presupuestos Generales de la Nación que se promulguen en el futuro, resulta inminente que se cuente con una disposición legal con vocación de permanencia y que se convierta en legislación permanente, que le permita a las entidades territoriales y al Ministerio del Interior disponer de porcentajes ciertos y concretos con el fin de llevar a feliz término las condiciones operacionales, administrativas y de infraestructura de los centros de reclusión del país.

**7. FUNDAMENTOS LEGALES**

- Constitución Política de Colombia 1991,

Artículo 1: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

- Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario".

- Ley 418 de 1997 "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones"

- Decreto 399 de 2011 "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones."

- Sentencia T-588 A del año 2014, Corte Constitucional Colombiana, 15 de agosto de 2014, Magistrado Ponente: Pretelt Chaljub, Jorge Ignacio.

- Sentencia T-153 del año 1998, Corte Constitucional Colombiana, Magistrado Ponente: Cifuentes Muñoz, Eduardo.

- Sentencia C-549 del año 1994, Corte Constitucional Colombiana, 1 de diciembre de 1994, Magistrado Ponente: Gaviria Díaz, Carlos

- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el primero Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada el Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

- Ley 2008 del año 2019, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020"

- Ley de la República N° 2063 del año 2020 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2021".

**8. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 <sup>11</sup>"Análisis del impacto fiscal de las normas", el presente proyecto no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno.

No deberá entonces el Gobierno Nacional disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores. El presente proyecto de Ley no genera ni ordena erogación alguna.

Con base en lo expuesto anteriormente, ponemos a disposición de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.

<sup>11</sup> ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo... Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0819\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html)

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2021**

**"Por medio del cual se adiciona un parágrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993"**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA**

**ARTÍCULO 1:** Objeto: La presente Ley tiene por objeto destinar porcentajes fijos y concretos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

**ARTÍCULO 2:** Adiciónese un parágrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 17: CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.** Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.

**PARÁGRAFO:** Los Departamentos y Municipios podrán destinar hasta el 15% de los Fondos Territoriales de Seguridad – FONSET, y el Ministerio del Interior - hasta el 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON, al cumplimiento del presente artículo.

**Artículo 3:** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.


Cordialmente,

  
**DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Quindío

  
**JOSE JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.

  
**JUAN SAMY MERHEG MARUN**  
Senador de la República

  
**JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático,

  
**EDWARD DAVID RODRÍGUEZ R.**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 215 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se modifican las Leyes 1682 de 2013, 2069 de 2020, 2046 de 2020 y 81 de 1988; y se establecen medidas en favor del sector agropecuario o “Ley de compromiso integral con el Agro de Colombia”.*

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No _____ DE 2021 CÁMARA</p> <p>“<i>Proyecto de Ley: “Por medio del cual se modifican las Leyes 1682 de 2013, 2069 de 2020, 2046 de 2020 y 81 de 1988; y se establecen medidas en favor del sector agropecuario” o</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“Ley de compromiso integral con el Agro de Colombia”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley establece una política adecuada para el control y vigilancia a los precios de los insumos necesarios para el sector agropecuario, con el propósito de que los altos precios no afecten la actividad productiva de los campesinos. Asimismo, se establecen medidas para fortalecer y tecnificar el sector agropecuario de Colombia, generar alivios tributarios para la compra de insumos, e impulsar el despliegue y mejoramiento de la infraestructura vial necesaria para garantizar la seguridad alimentaria.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el Artículo 61 de la Ley 81 de 1988, adicionando un nuevo párrafo, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 61. DE LAS ENTIDADES QUE DESARROLLAN LAS POLÍTICAS DE PRECIOS. El establecimiento de la política de precios, su aplicación, así como la fijación cuando a ello haya lugar, por medio de resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, corresponde las siguientes entidades:</p> <p style="padding-left: 40px;">a) El Ministerio de Agricultura para los productos del sector agropecuario;</p> <p style="padding-left: 40px;">(...)</p>	<p><u>Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá adoptar un régimen de libertad regulada o de control directo para los insumos agropecuarios utilizados por los campesinos, cuando de acuerdo con la información reportada por el DANE se encuentre una variación trimestral en el precio de los insumos superior al IPC del año inmediatamente anterior.</u></p> <p><u>En el marco de sus competencias, la Comisión Intersectorial de Insumos Agrícolas y Pecuarios emitirá los lineamientos generales para la intervención de los precios de los fertilizantes, plaguicidas, los medicamentos veterinarios y productos biológicos de uso pecuario de que trata el inciso anterior.</u></p> <p><u>Para la determinación del régimen aplicable se deberán conformar mesas de trabajo con voceros de los campesinos, los productores distribuidores y demás actores interesados o agentes de este sector.</u></p> <p><b>Artículo 3.</b> Modifíquese el Artículo 8 de la Ley 1682 de 2013, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 8o. Para efectos de la presente ley, se definen los siguientes principios, bajo los cuales se planeará y desarrollará la infraestructura de transporte:</p> <p style="padding-left: 40px;">(...)</p> <p style="padding-left: 40px;">Conectividad. Los proyectos de infraestructura de transporte deberán propender por la conectividad con las diferentes redes de transporte existentes a cargo de la nación, los departamentos y los municipios, <u>priorizando las zonas rurales de esos territorios y de aquellos lugares donde se requieran vías para la comercialización de productos del sector agropecuario,</u> razón por la cual el tipo de infraestructura a construir variará dependiendo de la probabilidad de afectaciones por causas naturales, los beneficios esperados y los costos de construcción.</p> <p style="padding-left: 40px;">(...).”</p>
<p><b>Artículo 4.</b> Exención del impuesto sobre las ventas –IVA de bienes e insumos para el sector agropecuario. Las semillas y frutos para la siembra, los abonos de origen animal, vegetal, mineral y/o químicos, insecticidas, raticidas y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, sistemas de riego, aspersores y goteros para sistemas de riego, guadañadoras, cosechadoras, trilladoras, partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, concentrados y/o medicamentos para animales, alambres de púas y cercas estarán exentos del impuesto sobre las ventas -IVA.</p> <p><b>Artículo 5.</b> Tecnificación del sector agropecuario. El Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales promoverán y buscarán inversiones en Ciencia, Tecnología e Innovación para el sector agropecuario. Estos recursos estarán dirigidos al diseño, implementación y ejecución de proyectos de tecnificación para el sector agropecuario, especialmente para los pequeños y medianos campesinos productores rurales.</p> <p>También, desarrollaran estrategias para incentivar la industria nacional de producción de bienes e insumos para el sector agropecuario.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Modifíquese el Artículo 52 de la Ley 2069 de 2020, adicionando un párrafo nuevo, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 52. PROMOCIÓN A LA ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e iNNpulsa Colombia, trabajarán de manera coordinada en diseñar y ejecutar los planes, programas, iniciativas y herramientas para promover, apoyar y financiar el emprendimiento, formalización, fortalecimiento, tecnificación y el financiamiento empresarial de las asociaciones de pequeños productores, con el fin de brindarles herramientas financieras y asistencia técnica que permita su desarrollo y consolidación en el país. Así mismo, se impulsarán proyectos de encadenamientos productivos apoyados por el Gobierno Nacional y de igual manera, estas entidades podrán trabajar de manera</p>	<p>conjunta con las entidades territoriales en esta finalidad, y para dar cumplimiento de lo propuesto en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, ley 1955 de 2019, específicamente el artículo 228.</p> <p>Parágrafo Primero. En aras de propender por el emprendimiento, la formalización, el fortalecimiento y el financiamiento empresarial de las asociaciones de pequeños productores y el campesinado colombiano, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura deberá garantizar la creación de una plataforma tecnológica, pública y gratuita donde los sujetos mencionados puedan realizar la oferta de sus cosechas sin intermediación. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p>El Ministerio de Agricultura podrá realizar convenios con las plataformas tecnológicas que operan para tal fin en el país, hasta culminar el desarrollo de la plataforma pública, siempre y cuando garantice la gratuidad del servicio.</p> <p><u>Parágrafo Segundo. El Gobierno Nacional reglamentará el contenido de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, así mismo tendrá que rendir informes semestrales al Congreso de la República donde se informe de la eficacia y resultados de esta norma”.</u></p> <p><b>Artículo 7.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 2046 de 2020, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“<u>Artículo 6-A. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverá, apoyará y capacitará a los pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas para el emprendimiento, la innovación, el comercio electrónico, la formalización y el desarrollo empresarial. Para esto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo articulará esfuerzos con las Gobernaciones y Alcaldías.</u></p> <p style="padding-left: 40px;"><u>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará el contenido de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, así mismo tendrá que rendir informes semestrales al</u></p>

**Congreso de la República donde se informe la eficacia y resultados de esta norma”.**

**Artículo 8.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



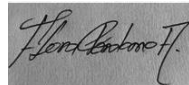
**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Liberal



**Guillermo García Realpe**  
Senador de la República



**ANGEL MARIA GAITAN PULIDO**  
Representante a la Cámara Tolima  
Partido Liberal



**FLORA PERDÓMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara Huila  
Partido Liberal



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



**CRISANTO PISSO MAZABUEL**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROYECTO.**

Este proyecto de ley corresponde al 630 de 2021 Cámara, radicado en junio del año en curso que fue archivado por cambio de legislatura y tiene por objeto principal establecer una política adecuada para el control y vigilancia a los precios de los insumos necesarios para el sector agropecuario, con el propósito de que los altos precios e incrementos constantes no afecten la actividad productiva de los campesinos. Asimismo, se establecen medidas en favor del sector agropecuario de Colombia con el propósito de fortalecerlo y tecnificarlo, articulando esta iniciativa con algunas adiciones y modificaciones a la normatividad vigente en el ordenamiento jurídico colombiano, como la Ley de Infraestructura de transporte, la de Emprendimiento y la de participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Finalmente, dentro de este proyecto de ley se busca establecer permanentemente medidas ya adoptadas en el marco del estado emergencia económica, social y ecológica como la de la exención del impuesto sobre las ventas –IVA para insumos para el sector agropecuario; así como implementar una medida de tecnificación del sector agropecuario, en la que el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales promoverán la búsqueda de inversiones en Ciencia, Tecnología e Innovación para el sector agropecuario.

**II. JUSTIFICACIÓN.**

Este proyecto corresponde a un desarrollo de lo que ya el constituyente desde 1991, había dejado consagrado en el rango de norma constitucional. En ese sentido, nos remitimos al plexo de la carta política en donde algunos de sus artículos son diáfanos cuando establecen como uno de los fines del Estado, el de proteger y promover el desarrollo de las actividades agropecuarias, aparejado con un efectivo desarrollo de la infraestructura adecuada que permita la óptima ejecución de toda

la cadena de producción (como lo es la tecnificación, vías, entre otros), con el objetivo de mejorar las condiciones de los campesinos de Colombia en todo sentido, entre ellas su tecnificación, su producción, distribución y por supuesto de su condiciones de vida. Se habla concreta y expresamente de los artículos 64, 65, 79 y 80, que rezan:

**“ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.**

**ARTÍCULO 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

**ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales,** para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

En ese camino de materializar los objetivos y fines del estado, plasmados en la Constitución, resulta necesario adoptar una serie de medidas, en este caso legislativas, para que el campo-agro y toda su cadena de valor cuenten con herramientas jurídicas que aúnen esfuerzos del Gobierno Nacional, de las entidades territoriales y en general de los actores sociales, para permitir que la actividad agropecuaria pueda ser desarrollada de manera sostenible y rentable, que además impulse a Colombia para ser competitivo en el mercado internacional.

Con este proyecto lo que se pretende es ofrecer instrumentos para la reactivación del agro colombiano y mitigar el impacto negativo que ha dejado el COVID-19, pues los retos pos-pandemia que deberá enfrentar el país y el sistema económico son mayúsculos, y si se quiere tener una óptima y efectiva reactivación de uno de los sectores más relevantes de la economía nacional deben tomarse medidas como las que se proponen en el texto del articulado.

**Relevancia del Sector Agro:**

Las cifras del mismo Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dan cuenta del gran potencial que tiene Colombia en este sector, pues el Documento de Memorias al Congreso de la República de Colombia 2019 – 2020, resalta que el país tiene cerca de 40 millones de hectáreas de frontera agrícola (**400 mil kilómetros cuadrados, casi la superficie de países como Japón, Alemania, Italia y otra centena de países en el mundo**), de las cuales cerca de 8 millones están destinadas para desarrollar económicas agrícolas, pecuarias, forestales y de acuicultura y pesca, lo que convierte a Colombia en una potencia para ser despensa de alimentos no solo a nivel nacional sino del mundo, esto sin afectar la fauna y flora de las áreas protegidas en esta frontera agrícola.

Así mismo, en dicho informe se alude a que 11 millones de colombianos (**cerca del 22% de la población total del país**), son los que residen y dependen laboral y económicamente de este importante sector, razón más que suficiente para que todas las acciones y estrategias que ayuden a generar estabilidad y buenas condiciones sean aprobadas por el congreso y adoptadas por el gobierno nacional.

Pues, además debe tenerse en cuenta que no se estarían beneficiando solo los campesinos productores, sino que se estaría generando una garantía para todo el país que demanda diariamente de estos productos, pues además son en su inmensa mayoría bienes de primera necesidad.

Frente al crecimiento según datos de la cartera de Agricultura, durante el primer trimestre del año 2020 (antes de la pandemia) el sector había crecido un 6,8% jalonando la economía del país, ubicándose 5,7 puntos porcentuales por encima del PIB que presentó un crecimiento de 1,1%.

Más recientemente, según consideraciones del Decreto 682 de 2020, se establece que de acuerdo al informe titulado "Propuesta sectorial de aislamiento inteligente: Balance entre riesgo de salud e importancia económica" elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica, el sector agropecuario aporta el 7.4% del PIB, generando un 15.8% del total de empleos a nivel nacional, así como el abastecimiento de alimentos para toda la población, con lo cual el gobierno resalta la importancia del sector en la economía nacional.

De otra parte, igual que muchos otros sectores, el del agro durante el año 2019 reportó buenos resultados comparativamente con el año inmediatamente anterior, ejemplo de ello, es que la producción agrícola en 2019 alcanzó las 33,1 millones de toneladas, presentando un crecimiento de 3,5% con respecto al año 2018 y por su parte la producción pecuaria llegó en 2019 a los 5 millones de toneladas, con una variación de 2,9% con respecto a 2018. Cifras que, con la llegada de la pandemia, tendrán fuertes impactos negativos y regresivos, por lo cual se deben adoptar políticas y acciones para contrarrestar y recuperar esas buenas proyecciones.

**Necesidad de las medidas:**

Estas medidas apuntan a resolver o por lo menos aportar herramientas para solucionar algunas de las problemáticas más evidentes del sector, identificadas incluso por el mismo Gobierno Nacional. Entre las principales están:

- **La baja rentabilidad de la actividad:** Situación que afecta principalmente a los pequeños y medianos productores, quienes resultan ser el eslabón más frágil en la cadena producción, pues deben soportar las pérdidas por las condiciones meteorológicas, la volatilidad creciente del costo de los insumos, la caída en el precio de los productos, las importaciones, la disminución de la demanda, entre otros. Lo que afecta a cerca de 2.344.668 personas que, según cifras del Censo Nacional Agropecuario, equivalen al 45,7% de las personas residentes del área rural dispersa. (Según datos del informe del Ministerio presentado al Congreso de la República).
- **Deficiente infraestructura vial.** Es que según el informe al que se ha venido haciendo referencia, el 90% de las vías terciarias se encuentran en mal estado, y el 73% de las zonas rurales, se encuentra a más de tres (3) horas de ciudades principales. Problemática que tiene un impacto directo en la comercialización y distribución de los productos a los mercados regionales y nacionales, pues los costos de transporte se incrementan, lo que también reduce el potencial de ser competitivos en el escenario internacional, donde si bien se ha tenido un pequeño crecimiento, lo cierto es, que la diversificación de productos es muy reducida, ya que tan solo 6 productos tienen una concentración del 77.5% del total de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales. (Café (32,2%), flores (20,1%), bananos o plátanos (12,7%), aceite de palma (7,8%), azúcar (4,4%) y extractos y concentrados de café (3,4%).

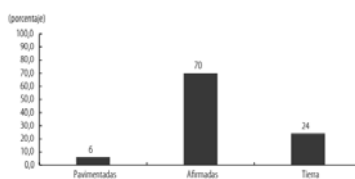
En ese mismo sentido, de acuerdo con el informe de Revisión de Experiencias de Apoyo a la agricultura familiar, elaborado por el Banco de la República, donde se afirma que existe una deficiente infraestructura vial en áreas rurales incrementa los costos de comercialización, pues de los 141.945 km de red vial terciaria en el país, solo el 6% se encuentra pavimentado y son aptas para el transporte de productos agrícolas, el 70% se encuentra con

afirmado y el 24% son vías en tierra; y que de las pavimentadas, solo el 33,5% se encuentran en buen estado; de las afirmadas, solo el 15,5%, y de las vías en tierra solo el 18,5%.

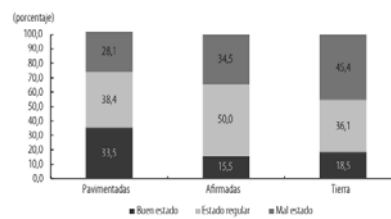
Gráfico 4  
Estado de la infraestructura vial terciaria en Colombia (porcentaje)

Del total de la red vial terciaria del país, solo el 6% se encuentra pavimentada, el 70% se encuentra con afirmado y el 24% son vías en tierra. Menos del 34% de cada una se encuentra en buen estado.

A. Total de la red vial terciaria



B. Estado de las vías



Fuente: MTC (2016); elaboración de los autores.

Al respecto el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC ha manifestado que **“El agro necesita de las vías terciarias”**, pues afirma que con cada \$1.000 millones invertidos en vías se realizan más o menos entre tres y cinco kilómetros de vía terciaria, lo que genera más de 220 empleos, de los cuales 95 son directos; en ese sentido se califica como una ganancia para el empleo, para el productor y para el país, que adquiere la posibilidad -con la carretera- de sacar la cosecha y atraer la inversión extranjera, porque en los mercados internacionales a veces podemos ser “productivos”, pero no se llega a la consolidación del mercado al no alcanzar los volúmenes necesarios. Según reportes de la SAC, Colombia tiene 40 millones de hectáreas de frontera agrícola y para todo ese terreno solo hay 175.000 kilómetros de carreteras terciarias, por eso aseguran que uno de los grandes elementos de la política de reactivación del Gobierno debe ser la construcción de vías.

**ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL TERCIARIA EN COLOMBIA**

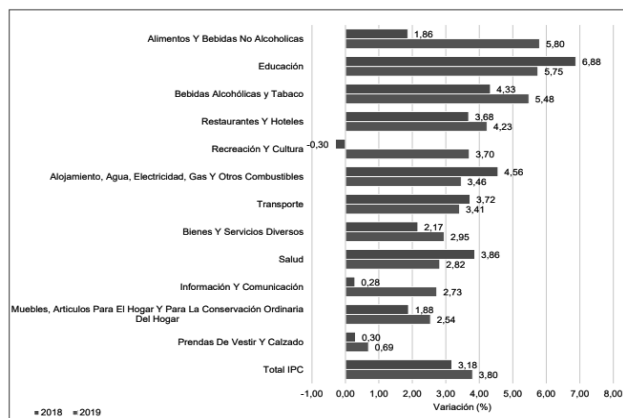


Precisamente una de las regiones que más afectadas resulta por el mal estado o incluso inexistente infraestructura vial es la Región Centro Oriente, que abarca los Departamentos de Santander, Norte de Santander, Cundinamarca y Boyacá, pues según la Asociación del Banco de Alimentos de Colombia (2018) en esta Región se pierden anualmente 1,7 millones de

toneladas de comida durante toda la cadena de producción, en donde por supuesto las dificultades de transporte tienen una gran influencia.

- **Incremento de precios de los productos y de los agro insumos:** De manera general según el Ministerio de Agricultura, con base en fuentes del DANE, los alimentos tuvieron un incremento en los precios para 2019 de 5,80%, ubicándose 2 puntos porcentuales ,00 puntos porcentuales por encima de la variación nacional (3,80%) siendo la primera división con mayor variación en ese año. Como se refleja en la siguiente tabla.

**Gráfico 7. Variación 12 meses, según división de gasto - IPC. Diciembre (2018 - 2019)**



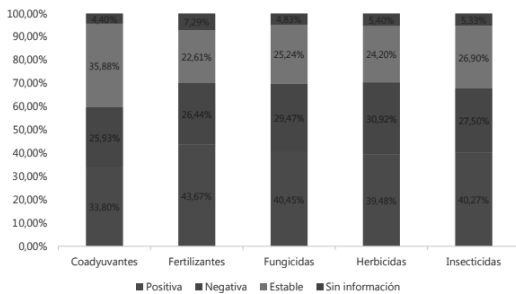
Como desarrollo del anterior apartado, existe una problemática que va ligada a ese incremento de precios en los alimentos, y corresponde precisamente el **incremento constante de los precios de los insumos agropecuarios** utilizados para el desarrollo de estas actividades. Así lo han manifestado diversos voceros del sector, entre ellos, German Palacio, gerente general de la Federación Colombiana de Productores de Papa – Fedepapa, quien asevera en el portal web Contextoganadero, que: “El Decreto 471 del 25 de marzo de 2020 y la Resolución 0071 de 2020 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y que abordan una política de precios de insumos agropecuarios, resultan ser insuficientes, **pues se limita al reporte de la variación de precios y esto no ayuda a ejercer un control adecuado, ni a garantizar el abastecimiento y la**

**seguridad alimentaria. El precio de los insumos agropecuarios, en especial de los fertilizantes, repercuten directamente en los costos de producción, afectando directamente el precio de venta a los consumidores colombianos. Este aumento desmedido en el precio de los insumos agropecuarios se ha convertido en el problema más grande para el papicultor**” (subrayado y negrilla propios).

A renglón seguido, alega que en promedio los precios de los fertilizantes han subido cerca de un 13 % y los insecticidas y fungicidas entre 10 y 15 %, respectivamente, situación por la cual hace un llamado para que se haga un control de los precios de los insumos, pues este hecho ha impedido que, en el caso de la papa, este producto pueda competir con la oferta en el mercado nacional e internacional. Y finalmente agrega que a pesar de que el precio del valor del dólar ha bajado comparativamente con el año 2019, estos insumos en su gran mayoría importados (cerca del 70%), no lo han hecho, lo que afecta enormemente a los productores pues según dice **“el peso de los insumos importados en los costos de producción de la papa están entre 60 y 70 %”**.

Estas cifras coinciden con los datos que suministra el DANE en el Boletín del Índice de Precios al Consumidor (IPC), donde se reporta que hasta diciembre de 2020, los grupos de insumos agrícolas que presentaron una mayor participación de precios con variación positiva o al alza respecto al total de precios por grupo, fueron: fertilizantes, enmiendas y acondicionadores de suelo con 43,67%; fungicidas con 40,45%; insecticidas, acaricidas y nematocidas con 40,27%; herbicidas con 39,48%; y coadyuvantes, molusquicidas, reguladores fisiológicos y otros con 33,80%. Esto, significa que la mayor parte de los productos en estas categorías presentó un incremento hasta esa fecha.

**Gráfico 1. Variación de los precios minoristas de los insumos agrícolas por grupo, diciembre de 2020**

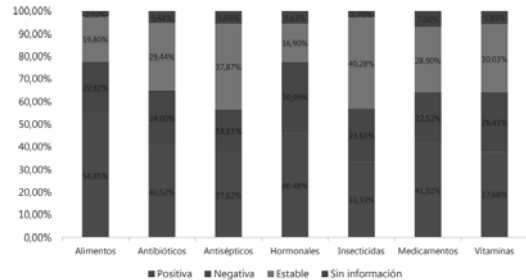


Fuente: DANE, SIPSA.

(Nota aclaratoria: Variación positiva es la variación porcentual mayor a 0; variación negativa es la variación porcentual menor a 0; estable significa que no se presentó variación (corresponde a 0 en la variación porcentual y para hacer el filtro se deben tener en cuenta todos los decimales), y sin información se refiere a que no hay datos disponibles (n.d.))

Misma situación ocurre con los precios minoristas de los insumos agrícolas por grupo, donde se evidenciaron incrementos en los alimentos balanceados, suplementos, coadyuvantes, adsorbentes, enzimas y aditivos con 54,85%; hormonales con 46,48%; medicamentos con 41,52%; antibióticos, antimicóticos y antiparasitarios con 40,52%; vitaminas, sales y minerales con 37,68%; antisépticos, desinfectantes e higiene con 37,62%; e insecticidas, plaguicidas y repelentes con 33,33%

**Gráfico 2. Variación de los precios minoristas de los insumos pecuarios por grupo, diciembre de 2020**



Fuente: DANE, SIPSA.

De otra parte, haciendo una comparación de la variación de precios en el periodo entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020, se encuentra que siempre la variación porcentual fue alza en los precios promedio, como se muestra en la siguiente tabla:

Productos	Año 2019	Año 2020	Variación	
Coadyuvantes, molusquicidas, reguladores fisiológicos y otros		0,23	0,31	0,08
Fertilizantes, enmiendas y acondicionadores de suelo	0,12	0,38	0,26	
Fungicidas	0,16	0,24	0,08	
Herbicidas	0,08	0,13	0,05	
Insecticidas, acaricidas y nematocidas	0,18	1,33	1,15	

Elaboración propia con datos reportados por el DANE en Excel anexo Insumo dic 2019 – dic 2020.

Con esos mismos datos podemos encontrar algunos ejemplos un poco más claros que dan cuenta del importante incremento de los precios en apenas un año. El Matababosa 7% en Neiva pasó de \$6.467 a \$7.267, es decir que tuvo un incremento de 800 pesos (esto representa un alza anual del 12%, muy superior al incremento del IPC del 2020). En Boyacá, el mismo producto pasó de \$5.633 en el 2019 (Sogamoso), a \$6.700 en 2020, lo que representa un incremento de \$1.067, es decir una variación de 18%, igualmente muy por encima del IPC del 2020. Así sucede con la inmensa mayoría de los productos necesarios para la producción agropecuaria.

Todo esto, demuestra una flagrante necesidad de fijar unos criterios para que el estado en uso de sus facultades constitucionales y legales deba adoptar políticas más estrictas frente al control de los precios de estos productos esenciales para los productores agropecuarios.

Pues si bien el Ministerio de Agricultura cuenta con el Sistema de Reporte de Información de Insumos Agropecuarios (SIRIAGRO) para que los agentes del mercado reporten la información solicitada en el marco de la normatividad vigente. Lo cierto es, que pareciera que este sistema fuera un simple requisito formal, pues a pesar de que se reportan alzas constantes en los insumos, nunca se han adoptado medidas que tiendan a controlar dichos precios. En ese sentido la política de precios de insumos agropecuarios del MADR siempre se ha mantenido en el régimen más laxo, es decir en el de libertad vigilada, incluso durante la emergencia sanitaria a través de la Resolución 071 de 2020 del Ministerio de Agricultura se decidió seguir con ese régimen, donde los agentes del mercado pueden determinar libremente los precios que cobran por sus productos, con la obligación de simplemente informar al Ministerio sobre sus variaciones.

Información que se supone es un insumo para analizar el comportamiento del mercado y detectar posibles abusos o prácticas anticompetitivas en la fijación de los precios de venta de los insumos al productor, y dar paso a la implementación de bien sea un régimen de libertad regulada o incluso un régimen de control directo de precios de ser necesario, escenarios que a pesar de ser pedidos por gremios del sector, solamente existen en el papel de una norma que por demás tiene 33 años de estar vigente en el ordenamiento jurídico y pareciera ser letra muerta.

De otra parte, mediante los Decretos 682 de 2020 y 1447 de 2020, el Gobierno

Nacional incluyó a los insumos agropecuarios dentro de las exenciones al impuesto del IVA, para los 3 días al año en los que los colombianos podrían comprar sin pagar este impuesto. Los resultados en ventas aunados a los argumentos previamente expuestos, dan cuenta de la necesidad de implementar esta medida de manera permanente, pues el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo destacó el comportamiento positivo en las ventas de categorías como insumos agropecuarios, prendas de vestir, calzado, elementos deportivos y útiles escolares, pues crecieron frente a las otras jornadas del día sin IVA en más de 300%.

En ese orden, si bien se pueden destacar algunos avances del Gobierno Nacional en el propósito de mejorar y aportar a la política de desarrollo y transformación rural, a través de medidas como:

- i.) El Decreto 796 de 2020 mediante el cual se adoptaron medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de del COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios;
- ii.) El Decreto 486 de 2020 a través del cual se creó un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo;
- iii.) El Decreto 682 de 2020 con el cual se estableció una exención especial del impuesto sobre las ventas de ciertos productos.
- iv.) Y programas como el de apoyo a pequeños productores para la compra de insumos agropecuarios; ayudas para el transporte de productos o cosechas, se ha creado un incentivo a la comercialización; Alianzas Productivas, entre otras.

Lo cierto es, que se deben seguir adoptando más herramientas para que las condiciones técnicas, científicas, financieras y operacionales en las que se producen estos bienes sean sólidas y en la medida de lo posible no se vean afectadas por las variaciones de las divisas internacionales, de las condiciones meteorológicas, de la tecnología o incluso de las pobres condiciones o inexistente infraestructura vial, convirtiendo este sector en uno más competitivo que contribuya a la transformación productiva del país a través de mayores beneficios para los productores, pues a pesar de existir programas como el de apoyo a pequeños productores para la compra de insumos agropecuarios, que en 2020 tenía recursos por 35 mil millones de pesos, lo cierto es que poco ayudan estos recursos limitados, si no se acompaña de un control y vigilancia de los precios de estos productos por

<p>parte del estado, junto con la reducción del IVA, la tecnificación, inversión y focalización en infraestructura vial.</p> <p><b>Contenido del articulado del proyecto:</b></p> <p><b>Art. 1.</b> Objeto. Establecer una política adecuada para el control y vigilancia a los precios de los insumos agropecuarios, con medidas adicionales para fortalecer y tecnificar el sector agropecuario.</p> <p><b>Art. 2.</b> Se adiciona un párrafo al artículo 61 de la Ley 81 de 1988. Se fijan criterios para el Estado deba adoptar una política de libertad regulada o de control directo cuando el precio de los insumos tenga una variación trimestral al alza superior al IPC del año inmediatamente anterior, decisión que deberá contar con mesas de trabajo con la participación de voceros de los campesinos, los productores y distribuidores y demás actores interesados o agentes de este sector.</p> <p><b>Art. 3.</b> Se modifica el artículo 8 de la Ley 1682 de 2013, incluyendo dentro de los principios la conectividad vial de las zonas rurales de esos territorios y de aquellos lugares donde se requieran vías para la comercialización de productos del sector agropecuario.</p> <p><b>Art. 4.</b> Se crea una exención del impuesto sobre las ventas –IVA de bienes e insumos para el sector agropecuario, extendiendo la medida que adopto el gobierno nacional mediante el Decreto 682 de 2020.</p> <p><b>Art. 5.</b> Tecnificación del sector agropecuario. El Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales promoverán y buscarán inversiones en Ciencia, Tecnología e Innovación para el sector agropecuario, especialmente para los pequeños y medianos campesinos productores rurales. Asimismo, desarrollarán estrategias para incentivar la industria nacional de producción de bienes e insumos para el sector agropecuario.</p> <p><b>Art. 6.</b> Modificación del artículo 52 de la Ley 2069 de 2020, adiciona un párrafo nuevo para que el Gobierno Nacional tenga 6 meses para reglamentar el artículo, pues en la ley no se dejó ningún término, así mismo se establece que tendrá que rendir informes semestrales al Congreso de la Republica donde se informe de la eficacia y resultados de esa norma.</p>	<p><b>Art 7.</b> Se adiciona un artículo nuevo a la Ley 2046 de 2020, para que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con las entidades territoriales promuevan, apoyen y capaciten a los pequeños productores locales y productores locales agropecuarios para el emprendimiento, la innovación, el comercio electrónico, la formalización y el desarrollo empresarial.</p> <p><b>Art 8.</b> Vigencia.</p> <p><b>III. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual <i>“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”</i>.</p> <p>A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.</p> <p><i>“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</i></p> <p><i>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p>
<p><i>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</i></p> <p><i>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</i></p> <p><b><u>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</u></b></p> <p><i>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</i></p> <p><i>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</i></p> <p><i>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</i></p> <p><i>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</i></p> <p><i>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten</i></p>	<p><i>inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)</i>. (Subrayado y negrilla fuera de texto).</p> <p>De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo, ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.</p> <p><b>IV. BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>-Constitución Política de Colombia</p> <p>-Leyes: Ley 1682 de 2013; Ley 81 de 1988; Ley 2069; Ley 2046 de 2020; Ley 2071 de 2020;</p> <p>-Decretos y Resoluciones: Decreto 682 de 2020 y Decreto 1447 de 2020; Resolución 0071 de 2020 de Min Agricultura; Decreto 471 de 2020; Decreto 769 de 2020; Decreto 486 de 2020.</p> <p>-Informe de CONTEXTO BOLETÍN MENSUAL INSUMOS Y FACTORES ASOCIADOS A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA (2019)</p> <p>- "Fortalecimiento de las políticas agro-ambientales en países de América Latina y el Caribe a través del diálogo e intercambio de experiencias nacionales. Caso Colombia"- FAO</p> <p>-Memorias al Congreso de la República de Colombia 2019 – 2020. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>-Informe Revisión de experiencias de apoyo a la agricultura familiar. Banco de la Republica (2019).</p>

<p>-Páginas Web:</p> <p>-<a href="https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/agropecuario/insumos">https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/agropecuario/insumos</a></p> <p>-<a href="https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/otros/Paginas/v1/Politica-de-precios-de-insumos-agropecuarios.aspx">https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/otros/Paginas/v1/Politica-de-precios-de-insumos-agropecuarios.aspx</a></p> <p>-<a href="https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/otros/Paginas/Politica-de-precios-de-insumos-agropecuarios-v2.aspx">https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/otros/Paginas/Politica-de-precios-de-insumos-agropecuarios-v2.aspx</a></p> <p>-<a href="http://www.fenalco.com.co/gesti%C3%B3n-jur%C3%ADdica/minagricultura-fija-pol%C3%ADtica-de-precios-de-insumos-agropecuarios">http://www.fenalco.com.co/gesti%C3%B3n-jur%C3%ADdica/minagricultura-fija-pol%C3%ADtica-de-precios-de-insumos-agropecuarios</a></p> <p>-<a href="https://www.agronegocios.co/agricultura/en-agosto-los-precios-de-insumos-agropecuarios-subieron-hasta-48-segun-el-dane-3062498">https://www.agronegocios.co/agricultura/en-agosto-los-precios-de-insumos-agropecuarios-subieron-hasta-48-segun-el-dane-3062498</a></p> <p>-<a href="https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2020/07/boletin-precios-3.pdf">https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2020/07/boletin-precios-3.pdf</a></p> <p>-<a href="https://www.contextoganadero.com/agricultura/costos-de-insumos-agropecuarios-el-problema-mas-grande-para-el-papicultor">https://www.contextoganadero.com/agricultura/costos-de-insumos-agropecuarios-el-problema-mas-grande-para-el-papicultor</a></p> <p>-<a href="https://www.agronet.gov.co/estadistica/paginas/precios.aspx">https://www.agronet.gov.co/estadistica/paginas/precios.aspx</a></p> <p>-<a href="https://www.ica.gov.co/noticias/ica-minagricultura-vigilancia-precios-insumos">https://www.ica.gov.co/noticias/ica-minagricultura-vigilancia-precios-insumos</a></p> <p>-<a href="https://www.larepublica.co/economia/el-tercer-dia-sin-iva-llego-a-los-58-billones-en-ventas-totales-3092308#:~:text=El%20ministro%20de%20Comercio%2C%20Industria,%2C%20fueron%20%245%2C8%20billones.">https://www.larepublica.co/economia/el-tercer-dia-sin-iva-llego-a-los-58-billones-en-ventas-totales-3092308#:~:text=El%20ministro%20de%20Comercio%2C%20Industria,%2C%20fueron%20%245%2C8%20billones.</a></p> <p>-<a href="https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/comercio-vendio-5-8-billones-tercer-dia-sin-iva">https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/comercio-vendio-5-8-billones-tercer-dia-sin-iva</a></p> <p><a href="https://www.vanguardia.com/colombia/ya-entro-en-vigencia-la-ley-de-reactivacion-del-sector-agropecuario-XY3265101">https://www.vanguardia.com/colombia/ya-entro-en-vigencia-la-ley-de-reactivacion-del-sector-agropecuario-XY3265101</a></p>	<p>-<a href="https://www.contextoganadero.com/economia/hoy-es-el-primer-dia-sin-iva-gran-oportunidad-para-el-agro-o-falta-de-mayor-ajuste">https://www.contextoganadero.com/economia/hoy-es-el-primer-dia-sin-iva-gran-oportunidad-para-el-agro-o-falta-de-mayor-ajuste</a></p> <p>-<a href="https://www.contextoganadero.com/agricultura/costos-de-insumos-agropecuarios-el-problema-mas-grande-para-el-papicultor">https://www.contextoganadero.com/agricultura/costos-de-insumos-agropecuarios-el-problema-mas-grande-para-el-papicultor</a></p> <p>-<a href="https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/Programa-de-apoyo-a-pequenos-productores-para-la-compra-de-insumos-agropecuarios.aspx">https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/Programa-de-apoyo-a-pequenos-productores-para-la-compra-de-insumos-agropecuarios.aspx</a></p> <p>-<a href="https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/sistema-de-informacion-de-precios-sipsa/componente-insumos-1/componente-insumos-historicos">https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/sistema-de-informacion-de-precios-sipsa/componente-insumos-1/componente-insumos-historicos</a></p> <p>-<a href="https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Gobierno-define-la-frontera-agr%C3%ADcola-nacional-en-40-millones-de-hect%C3%A1reas.aspx">https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Gobierno-define-la-frontera-agr%C3%ADcola-nacional-en-40-millones-de-hect%C3%A1reas.aspx</a></p> <p>-<a href="https://www.larepublica.co/economia/gobierno-definio-en-40-millones-de-hectareas-la-frontera-agricola-del-pais-2741127">https://www.larepublica.co/economia/gobierno-definio-en-40-millones-de-hectareas-la-frontera-agricola-del-pais-2741127</a></p> <p>-<a href="https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/Siriagro.aspx">https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/Siriagro.aspx</a></p> <p>-<a href="http://www.fao.org/3/a-as223s.pdf">http://www.fao.org/3/a-as223s.pdf</a></p> <p>-<a href="https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/MEMORIAS%20AL%20CONGRESO%20DE%20LA%20REPUBLICA/MEMORIAS_AL_CONGRESO_20072020_MADR_MEL_com.pdf#search=informe%20al%20congreso">https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/MEMORIAS%20AL%20CONGRESO%20DE%20LA%20REPUBLICA/MEMORIAS_AL_CONGRESO_20072020_MADR_MEL_com.pdf#search=informe%20al%20congreso</a></p> <p><a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/sipsa/Bol_Insumos_dic_2019.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/sipsa/Bol_Insumos_dic_2019.pdf</a></p> <p><a href="https://www.portafolio.co/economia/finanzas/altos-costos-insumos-afecta-campo-223874">https://www.portafolio.co/economia/finanzas/altos-costos-insumos-afecta-campo-223874</a></p> <p><a href="https://www.eluniversal.com.co/economica/precio-de-los-insumos-un-lastremuy-pesado-para-el-campo-133922-FQEJ22236">https://www.eluniversal.com.co/economica/precio-de-los-insumos-un-lastremuy-pesado-para-el-campo-133922-FQEJ22236</a></p> <p><a href="https://www.fedegan.org.co/noticias/alto-costo-de-los-insumos-sigue-alterando-la-produccion-ganadera">https://www.fedegan.org.co/noticias/alto-costo-de-los-insumos-sigue-alterando-la-produccion-ganadera</a></p> <p><a href="https://www.contextoganadero.com/economia/informe-especial-colombiano-de-los-paises-con-insumos-mas-costosos">https://www.contextoganadero.com/economia/informe-especial-colombiano-de-los-paises-con-insumos-mas-costosos</a></p> <p><a href="https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9734?sequence=1&amp;isAllowed=y">https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9734?sequence=1&amp;isAllowed=y</a></p>
<p><a href="https://www.agronegocios.co/agricultura/solo-6-de-las-vias-terciarias-es-apto-para-el-transporte-de-productos-agricolas-2897180">https://www.agronegocios.co/agricultura/solo-6-de-las-vias-terciarias-es-apto-para-el-transporte-de-productos-agricolas-2897180</a></p> <p><a href="https://sac.org.co/por-cada-1-000-millones-para-vias-terciarias-en-la-ruralidad-habrian-tres-kilometros/">https://sac.org.co/por-cada-1-000-millones-para-vias-terciarias-en-la-ruralidad-habrian-tres-kilometros/</a></p> <p><a href="https://sac.org.co/el-agro-necesita-de-las-vias-terciarias-construccion-de-ellas-de-la-mayor-relevancia/">https://sac.org.co/el-agro-necesita-de-las-vias-terciarias-construccion-de-ellas-de-la-mayor-relevancia/</a></p> <p><a href="https://www.agronegocios.co/agricultura/en-el-sector-agricola-se-pierden-6-millones-de-toneladas-de-alimentos-al-ano-2706145">https://www.agronegocios.co/agricultura/en-el-sector-agricola-se-pierden-6-millones-de-toneladas-de-alimentos-al-ano-2706145</a></p> <p>Por las razones planteadas, pongo a consideración este Proyecto de Ley para que sea aprobado y se puedan brindar herramientas favorables para la reactivación del sector agropecuario de Colombia.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>RODRIGO ROJAS LARA</b> Representante a la Cámara por Boyacá Partido Liberal</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Guillermo García Realpe</b> Senador de la República</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>ANGEL MARIA GAITAN PULIDO</b> Representante a la Cámara Tolima Partido Liberal</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>FLORA PERDÓMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara Huila Partido Liberal</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 100px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p><b>CRISANTO PISSO MAZABUEL</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p> </div>

**CONTENIDO**

Gaceta número 1080 - Miércoles, 25 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 209 de 2021 Cámara, por medio de la cual se regula la vinculación laboral de la mano de obra local calificada y no calificada así como la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 210 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 con el fin de fortalecer las facultades sancionatorias a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.....	4
Proyecto de ley número 211 de 2021 Cámara, por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 65 de 1993.....	11
Proyecto de ley número 215 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifican las Leyes 1682 de 2013, 2069 de 2020, 2046 de 2020 y 81 de 1988; y se establecen medidas en favor del sector agropecuario o “Ley de compromiso integral con el Agro de Colombia”..	15