



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 1073

Bogotá, D. C., lunes, 21 de diciembre de 2015

EDICIÓN DE 16 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se declara la Esmeralda como piedra preciosa nacional y sus mercados como patrimonio cultural.

Bogotá, D. C., diciembre 15 de 2015

Doctora

AÍDA MERLANO REBOLLEDO

Presidenta

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo:

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 y agradeciendo la designación que se me hiciera como ponente, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 081 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se declara la Esmeralda como piedra preciosa nacional y sus mercados como patrimonio cultural.*

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa es de autoría del honorable Representante a la Cámara Juan Carlos García Gómez, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 611 de 2015.

II. JUSTIFICACIÓN

Colombia produce el 33% de las esmeraldas del mundo, solo la supera Zambia y por cuatro centésimas. El tercer productor, Brasil, se aleja en el

horizonte de la estadística hasta el 15%; pero hace tan solo un par de años los mineros colombianos nutrían el 55% del mercado mundial.

La oferta y demanda de esmeraldas es una actividad libre y legalizada en el país y de ella dependen aproximadamente 100.000 personas entre, propietarios de minas, mineros, comerciantes, talladores, comisionistas, joyeros y personas en laboratorios de gemología y tratamiento, casas comercializadoras y exportadores.

En algunos municipios de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca se ha venido desarrollando de forma tradicional el comercio de esmeraldas, es decir, que si aplicamos como fuente de derecho, la costumbre, estos espacios han permitido a las comunidades que allí se relacionan, desarrollar un comercio que ha sido parte de su identidad cultural y de su forma de subsistencia, asociado a un mercado con gran reconocimiento por parte de la comunidad nacional e internacional.

Esmeralda - Patrimonio Cultural

El concepto de patrimonio cultural es subjetivo y dinámico, no depende de los objetos o bienes sino de los valores que la sociedad en general les atribuyen en cada momento de la historia y que determinan qué bienes son los que hay que proteger y conservar para la posteridad.

El patrimonio cultural entendido de manera incluyente, diversa y participativa, es una suma de bienes y manifestaciones que abarca un vasto campo de la vida social y está constituida por un complejo conjunto de activos sociales de carácter cultural (material e inmaterial), que le dan a un grupo humano sentido, identidad y pertenencia. En consecuencia, es importante proteger estas prácticas

como parte de la identidad cultural de las comunidades de esta región y por ello declarar como patrimonio cultural, la actividad comercial que se realiza de esta piedra en: Mercado de la Avenida Jiménez, Bogotá - Parque Julio Flores del municipio de Chiquinquirá - Plaza de las Esmeraldas - Vereda de Coscuez del municipio de San Pablo de Borbur. - Vereda la Playa, municipio de Chivor - Plaza Principal del municipio Quípama - Plaza Principal del municipio Muzo - Vereda Palomas, municipio de Gachalá.

En los últimos años, la labor que realizan las personas que participan en la cadena productiva de la esmeralda se ha visto afectada por una mala imagen que en muchos casos es confundida con la minería ilegal. No obstante, las personas que dedican su vida a ejercer diferentes oficios relacionados con la explotación y comercialización de esmeraldas deben ser reconocidos como miembros de una comunidad que ejercer una actividad tradicional y que adicionalmente, hacen parte fundamental de cada una de las etapas requeridas desde el proceso de exploración, explotación, producción, transformación, comercialización, y exportación que involucra desde el huaquero hasta el empresario, quienes participan en esta ardua y extenuante labor, desde la cual se desprende el sostenimiento y satisfacción de necesidades básicas de un gran número de familias colombianas, y que a través de esta actividad genera una fuente directa e indirecta de ingresos y recursos económicos, los cuales impulsan la economía como resultado de los diversos tributos que se ocasionan en favor de las finanzas del Estado.

Por lo anterior y en consideración a que no se cuenta con un concepto formal y legal para cada una de las personas que participan en este proceso productivo, en el cuerpo de esta ley se expone la definición de cada uno de los actores que participan en esta cadena y los cuales deben ser protegidos y tenidos en cuenta en el momento de regular la actividad minera especialmente relacionada con la esmeralda, que son:

- Huaquero: Persona que busca tesoros ocultos en minas, a través de la excavación con propósitos de extracción.
- Pequeño comerciante de Esmeraldas: quien realiza actividades comerciales con Esmeraldas y cuyas transacciones no sobrepasan 5.000 Smmlv al año.
- Tallador: Persona que se dedica profesionalmente a la talla de esmeraldas.
- Laboratorios de Embellecimiento: Son laboratorios de gemología donde se embellecen piedras preciosas mediante aceites y resinas, permitidas internacionalmente en el comercio.
- Exportador de esmeraldas: Persona natural o jurídica que de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley exporta esmeralda.

III. FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una Iniciativa Legislativa presentada por el honorable Representante Juan Carlos García Gómez quien tiene la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

Constitución Política:

El artículo 8º de la Constitución Política establece: “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

El artículo 70 de la Constitución Política, señala que: “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (...) en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (...). La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad (...)”.

El artículo 72 de la Constitución Política, establece que: “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado (...)”.

La Ley 1185 de 2008 que modificó la Ley 397 de 1997 o ley general de cultura, establece los criterios y parámetros que se deben seguir para la declaratoria de un patrimonio cultural de la nación.

IV. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

Las esmeraldas colombianas conocidas por su excelente calidad debido a su pureza deben ser declaradas patrimonio cultural de nuestro país ya que por muchos años han contribuido al desarrollo económico y cultural del departamento de Boyacá y la Nación, dejando un legado para cada generación que se encarga de la explotación y comercialización de las mismas.

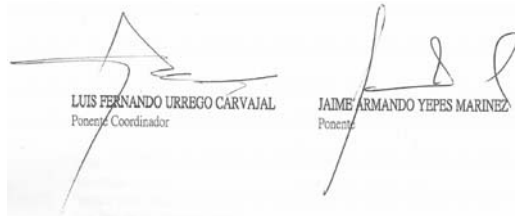
El proyecto de ley que se presenta al Congreso busca declarar la Esmeralda como piedra preciosa nacional y como patrimonio cultural la actividad de su comercialización, reconocer la labor que realizan las personas que dedican su vida a ejercer diferentes oficios relacionados con la explotación y comercialización de esmeraldas y promover la exportación de la piedra ya transformada a fin de establecer un valor más preciso y generar más recursos para la Nación.

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones plasmadas en la presente ponencia y de acuer-

do con lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia y la ley, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 081 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se declara la Esmeralda como piedra preciosa nacional y sus mercados como patrimonio cultural*".

Cordialmente,



LUIS FERNANDO URREGO CARVAJAL
Ponente Coordinador

JAIME ARMANDO YEPES MARÍN
Ponente

TEXTO ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 081 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se declara la Esmeralda como piedra preciosa nacional y sus mercados como patrimonio cultural.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Símbolo Nacional.* Declárese la Esmeralda como piedra preciosa nacional y como patrimonio cultural la actividad de su comercialización, que se realiza en los siguientes lugares:

La Localidad de la Candelaria, Bogotá.

Parque Julio Flores del municipio de Chiquinquirá.

Plaza de Las Esmeraldas, vereda de Coscuez del municipio de San Pablo de Borbur.

Vereda la Playa, municipio de Chivor.

Plaza Principal del municipio Quípama.

Plaza Principal del municipio Muzo.

Vereda Palomas, municipio de Gachalá.

Artículo 2°. *Museo de la Esmeralda.* El Museo internacional de la Esmeralda es la institución permanente, sin fines lucrativos al servicio de la sociedad dedicada a adquirir, conservar, investigar y exhibir la piedra preciosa nacional, para fines de educación, estudio y deleite.

Artículo 3°. *Actores asociados a la explotación y comercio de Esmeralda.* En virtud del reconocimiento de la minería como una actividad tradicional, los trabajadores que hacen parte de su cadena productiva y que deben ser tenidos en cuenta para las regulaciones que se realicen en materia de explotación y comercio de esmeraldas son los siguientes:

Huaquero: Persona que busca tesoros ocultos en minas, a través de la excavación con propósitos de extracción.

Tallador: Persona que se dedica profesionalmente a la talla de esmeraldas.

Laboratorios de Embellecimiento: Son laboratorios de gemología donde se embellecen piedras preciosas mediante aceites y resinas, permitidas internacionalmente en el comercio.

Exportador de esmeraldas: Persona natural o jurídica que de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley exporta esmeraldas.

Artículo 4°. *Limitación de Exportación de Esmeraldas en Bruto.* Considerando que la Esmeralda es la piedra preciosa nacional, los mayores beneficiados con su explotación deben ser los ciudadanos colombianos. Por ello, la transformación de este mineral se promoverá en el país.

En consecuencia, podrá exportarse la esmeralda en bruto con un tope de hasta el 50% de la exportación total promoviendo de esta forma la exportación de esmeralda tallada.

Artículo 5°. *Procedimiento para la Exportación de Esmeraldas.* El procedimiento para la inspección, en el proceso de exportación de esmeraldas, continuará según las disposiciones que Ingeominas determine para tal fin.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LUIS FERNANDO URREGO CARVAJAL
Ponente Coordinador

JAIME ARMANDO YEPES MARÍN
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

Doctora

AÍDA MERLANO

Presidente

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al

Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

Honorables Representantes a la Cámara:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Representantes el informe de ponencia del proyecto de ley de la referencia. Previamente, téngase en cuenta las siguientes consideraciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el pasado agosto 19 de 2015 por su autor, el Representante a la Cámara Federico Hoyos Salazar. Le correspondió el número 086 de 2015.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, el Congresista Federico Hoyos fue designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en los próximos días.

II. OBJETO

La presente iniciativa tiene por objeto la rendición de informes anuales sobre los tratados de libre comercio con el fin de propiciar la socialización de sus resultados y la participación del congreso y los gremios en esta dinámica. Este proyecto no busca la renegociación de los tratados de libre comercio, hecho que sería problemático en las relaciones bilaterales de Colombia con el mundo, el objetivo principal es propiciar el diálogo entre los diferentes gremios y el gobierno para mayor beneficio de los acuerdos firmados.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de seis (4) artículos, entre ellos el de vigencia.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, rinda un informe anual sobre los resultados de los tratados de libre comercio suscritos por Colombia, e informe al Estado de la balanza comercial con los países que se tiene tratados de libre comercio.

Artículo 2°. Los informes deben ser presentados anualmente ante las plenarias de Senado y Cámara de Representantes.

Artículo 3°. Los informes deberán ser socializados con la ciudadanía y gremios que se encuentren implicados dentro de los tratos comerciales suscritos por Colombia, a través de los diferentes medios

de comunicación e instrumentos que designe la ley para los fines informativos.

Parágrafo 1°. El primer informe debe ser presentado al mes siguiente de la sanción presidencial del proyecto.

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

ASPECTOS GENERALES DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

La economía mundial es dinámica, es por esto que resulta necesario evaluar constantemente los diferentes acuerdos que en materia comercial ha realizado nuestro país con las demás naciones del mundo, tanto los acuerdos de integración regional como aquellos conocidos como tratados de libre comercio.

El comercio global bilateral de bienes y servicios ha tenido un aumento considerable en los últimos tiempos. Igualmente, la economía colombiana está en un proceso constante de apertura económica traducida en la firma de 10 tratados de libre comercio con países de diferentes continentes en menos de 20 años. El objetivo de la política comercial colombiana en las dos últimas décadas ha sido el de la apertura comercial y una mayor integración a la economía global. Como lo indica la organización Pro Industria, desde los años 90 del siglo pasado, el país ha direccionado sus políticas de producción y comercio hacia un esquema de apertura económica que ha derivado en la firma de numerosos acuerdos comerciales.

Estos acuerdos comerciales son fruto del contexto económico de la época en la cual fueron negociados, es decir, las condiciones comerciales bajo las cuales fueron firmados los convenios obedecen a la situación económica propia del momento y a la perspectiva de la misma. Sin embargo, el contexto nacional es cambiante al igual que las dinámicas económicas y por ende, dichos acuerdos pueden resultar insuficientes y perjudiciales en la actualidad. Es por esto que resulta trascendental evaluar de manera periódica de qué forma estos cambios han afectado los diferentes focos de la economía nacional y qué solución ha tenido el gobierno para proteger y fortalecer las industrias rezagadas en este proceso. Citando a Pro Industria, algunos cambios en la economía son: el crecimiento menos acelerado de China y la recesión en la *Eurozona* que han reducido los precios de las *commodities*, las materias primas y en particular el carbón y el petróleo, perjudicando enormemente la balanza comercial nacional y algunas áreas industriales de importancia para el país. A continuación algunas cifras que ilustran la necesidad de este proyecto de ley: según el DANE, en el 2014 la balanza comercial colombiana alcanzó el mayor desequilibrio en su historia llegando a los US\$6.293 millones de dólares, el dato más alto conocido había sido el de 1998, con 2.900 millones

de dólares. En los primeros nueve meses del año 2015 se registró un déficit en la balanza comercial colombiana de US\$11.302,9 millones FOB. Los mayores déficit se registraron en las balanzas con China (US\$5.307,1 millones), Estados Unidos (US\$3.804,8) y México (US\$2.144,0 millones). El superávit más alto se presentó con Panamá (US\$1.761,4 millones).

En conclusión el proyecto de ley pretende:

1. La rendición de cuentas anuales sobre los tratados y sus balanzas comerciales y no la renegociación de los tratados de libre comercio suscritos, hecho inconcebible desde las relaciones bilaterales entre Colombia y el mundo.

2. La aplicación de prácticas de buen gobierno por medio de la socialización de los resultados de los acuerdos de libre comercio.

3. Acercar los gremios al gobierno para incentivar y facilitar el diálogo en beneficio de la industria del país.

PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

De los honorables Representantes,

Federico Hoyos Salazar,

Representante a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, rinda informe anual sobre los resultados de los tratados de libre comercio suscritos por Colombia, e informar el Estado de la balanza comercial con los países con quienes se tiene tratados de libre comercio.

Artículo 2°. Los informes deben ser presentados anualmente ante las plenarias de Senado y Cámara de Representantes.

Artículo 3°. Los informes deberán ser socializados con la ciudadanía y gremios que se encuentren

implicados dentro de los tratos comerciales suscritos por Colombia, a través de los diferentes medios de comunicación e instrumentos que designe la ley para los fines informativos.

Parágrafo 1°. El primer informe debe ser presentado al mes siguiente de la sanción presidencial del proyecto.

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

De los honorables Representantes,

Federico Hoyos Salazar,

Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 720 de 2001.

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, atentamente nos permitimos rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 126 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 720 de 2001.

Con ese propósito, se indican a continuación: el (1) Contenido y marco jurídico del proyecto; (2) Aspectos Generales; y (3) La Proposición.

I. CONTENIDO Y MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

Contenido del Proyecto¹

La iniciativa en estudio busca que no se cobre a las Organizaciones de Voluntariado (ODV) locales y del orden nacional y a las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), los derechos de inscripción y renovación sobre los registros en las Cámaras de Comercio, siempre y cuando demuestre pertenecer al Sistema Nacional de Voluntariado.

MARCO JURÍDICO PROYECTO

Constitución Política de Colombia artículo 38

“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”.

Artículo 103

“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.”

¹ Proyecto de ley número 126 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 720 de 2001” - *Gaceta del Congreso* número 764 - 01/10/2015.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan". (Subrayado fuera de texto).

Ley 720 de 2001 *Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos.*

Artículo 1°

"Objeto. La presente ley tiene por objeto promover, reconocer y facilitar la Acción Voluntaria como expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad social, reglamentar la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas y regular sus relaciones" (Subrayado fuera de texto).

Artículo 3°

"Conceptos. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

1. "Voluntariado" Es el conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario.

2. "Voluntario" Es toda persona natural que libre y responsablemente, sin recibir remuneración de carácter laboral, ofrece tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común en forma individual o colectiva, en organizaciones públicas o privadas o fuera de ellas.

3. Son "Organizaciones de Voluntariado" (ODV) Las que con personería jurídica y sin ánimo de lucro tienen por finalidad desarrollar planes, programas, proyectos y actividades de voluntariado con la participación de voluntarios.

4. "Entidades con Acción Voluntaria" (ECAV) son aquellas que sin tener como finalidad el voluntariado, realizan acción voluntaria" (Subrayado fuera de texto).

Artículo 8°

"De la cooperación en el desarrollo de políticas públicas y ciudadanas. Las Organizaciones de Voluntariado (ODV) y las entidades con Acción Voluntaria (ECAV) tendrán derecho a recibir las medidas de apoyo financiero, material y técnico, mediante recursos públicos orientados al adecuado desarrollo de sus actividades, e igualmente a participar en el diseño de políticas públicas y ciudadanas a través de los medios establecidos por la Constitución y la ley para tal fin.

Parágrafo. El Gobierno nacional establecerá los mecanismos necesarios para facilitar la construcción de un indicador que valore el aporte de la Acción Voluntaria al Producto Interno Bruto (PIB) del país". (Subrayado fuera de texto).

II. ASPECTOS GENERALES

Como se evidencia con el proyecto de ley, se busca no cobrar derechos de inscripción y renovación sobre los registros en las Cámaras de Comercio a las Organizaciones de Voluntariado (ODV) locales y a las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) que sean parte del Sistema Nacional de Voluntariado.

El autor de la iniciativa señala que: "Actualmente, conforme a lo dispuesto en los Decretos 2150 de 1995 y 427 de 1996, las personas jurídicas sin ánimo de lucro de que tratan los artículos 40 a 45 y 143 a 148 del Decreto número 2150 de 1995 deben inscribirse en las respectivas Cámaras de Comercio en los mismos términos, con las mismas tarifas y condiciones previstas para el registro mercantil de los actos de las sociedades comerciales.

Es así que dichas entidades, dentro de las cuales se encuentran las Organizaciones de Voluntariado (ODV) locales y del orden nacional y a las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), deben pagar los derechos respectivos en las Cámaras de Comercio respecto de la inscripción de estatutos, reformas, nombramientos de administradores, libros, disolución y liquidación, en los mismos términos, derechos y condiciones previstos para el registro de actos de las sociedades comerciales, además de la renovación anual de la matrícula mercantil"².

De igual manera, el autor manifiesta que: "es menester poner de presente que si bien se entiende la obligatoriedad del registro de los actos y la renovación de la matrícula de las entidades sin ánimo de lucro, toda vez que fortalece la seguridad jurídica en favor de todos los colombianos, para el caso de las Organizaciones de Voluntariado (ODV) locales y del orden nacional y a las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), el pago de las tarifas de los diferentes actos sometidos a registro, así como la renovación de su matrícula, implica una erogación de unos recursos que sería de mayor utilidad en desarrollo del objeto social y misional de dichas organizaciones y entidades vinculadas al voluntariado. Es decir, que sería mucho más provechoso, tanto para la sociedad como para la comunidad en general, que esos recursos que las organizaciones de voluntariado cancelan a las Cámaras de Comercio fueran utilizados en desarrollo de las misiones y actividades a que se dedican".

² *Ibíd.*

Al respecto, es importante traer a colación que las Cámaras de Comercio³ son personas jurídicas de derecho privado, que cumplen funciones públicas, entre ellas llevar los registros públicos integrados al Registro Único Empresarial y Social de Colombia (RUES).

El artículo 93 del Código de Comercio⁴ establece que las Cámaras de Comercio, tendrán los ingresos ordinarios, así:

Artículo 93.

“Ingresos Ordinarios de las Cámaras. Cada cámara tendrá los siguientes ingresos ordinarios:

1. El producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones y certificados.

2. Las cuotas anuales que el reglamento señale para los comerciantes afiliados e inscritos, y

3. Los que produzcan sus propios bienes y servicios”. (Subrayado fuera de texto).

La Corte Constitucional, mediante Sentencia número C-167/95, señaló lo siguiente:

“Las actuaciones que las Cámaras de Comercio desarrollan en cumplimiento de la función pública del registro mercantil, es una función a cargo del Estado, pero prestada por los particulares por habilitación legal, igualmente, los ingresos que genera el registro mercantil, proveniente de la inscripción del comerciante y del establecimiento de comercio, así como de los actos, documentos, libros respecto de los cuales la ley exigiere tal formalidad, son ingresos públicos (tasa), administrados por estas entidades privadas, gremiales y corporativas, sujetas a control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Las Cámaras de Comercio manejan fondos, que son el producto de la actividad impositiva del Estado y que no pueden tenerse, por lo tanto, como consecuencia de un acto voluntario de los particulares. De consiguiente, el control fiscal de la Contraloría General de la República que versa sobre los fondos públicos percibidos por las Cámaras de Comercio, se aviene a los mandatos de la Constitución Política en los artículos 267 y 268”. (Subrayado fuera de texto).

Consejo de Estado señaló: *“En el pasado se suscitó una discusión sobre la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, porque algunas interpretaciones las asimilaban a los establecimien-*

tos públicos en razón de las funciones públicas que cumplían, principalmente relacionadas con el registro mercantil. Esa interpretación se debió inicialmente a un proyecto de código de comercio que les daba esa denominación y al error de considerar que cualquier entidad que desempeñara funciones públicas tenía la categoría de establecimiento público. En la actualidad, tal discusión ha sido superada pues se ha admitido, de manera general, que las Cámaras de Comercio son personas jurídicas privadas, por estar integradas por los comerciantes inscritos y, de otra parte, se ha desarrollado legislativa y doctrinalmente la figura del desempeño de funciones públicas o administrativas por particulares. El Código de Comercio ha calificado, en el artículo 78, a las Cámaras de Comercio como “instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar”, pero su naturaleza jurídica es privada, conforme lo sostuvo la Corte Constitucional.

*Nota de Relatoría: Sentencias C-144 de 20 de abril de 1993; C-167 de 20 de abril de 1995, Corte Constitucional; Autorizada su publicación con oficio 23954-2 del 11 de diciembre de 2000”*⁵.

Frente a los ingresos de las Cámaras de Comercio, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública señaló que: *“Los ingresos de que trata el numeral 1 del artículo 93 citado, se generan en aplicación de las tarifas en favor de las Cámaras de Comercio por el manejo del registro mercantil, las cuales son establecidas por el Gobierno nacional con fundamento en las facultades atribuidas en el artículo 124 de la ley 6ª de 1992”.*

Así mismo, en desarrollo de las facultades establecidas en el artículo 6º de la Ley 1150 de 2007, el Gobierno nacional establece que deben sufragarse en favor de las Cámaras de Comercio por el Registro de Proponentes.

*De esta manera, los ingresos ordinarios de las Cámaras de Comercio, que tienen origen público proveniente de los derechos y tarifas establecidos por el manejo de los registros públicos delegados, de los rendimientos o frutos que generen los mismos, y los que produzcan la venta, renta y fruto de los bienes adquiridos con tales recursos”*⁶ (Subrayado fuera de texto).

El artículo 166 del Decreto número 019 de 2012, contiene que:

“Artículo 166. Del registro único empresarial y social.

⁵ Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 1308 - Consejero Ponente: CÉSAR HOYOS SALAZAR, primero (1º) de diciembre de dos mil (2000).

⁶ Consejo Técnico de la Contaduría Pública - Consulta 2014 - 153, 21 de mayo de 2014.

³ Decreto 2042 de 2014, artículo 1º. *Naturaleza jurídica.* Las cámaras de comercio son personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, administradas y gobernadas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil que tengan la calidad de afiliados. Son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del Gobierno nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto y verificación de su sostenibilidad económica que garantice el cumplimiento eficiente de sus funciones.

⁴ Decreto 410 de 1971.

Al Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes, se incorporarán e integrarán las operaciones del Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro creado por el Decreto número 2150 de 1995, del Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar de que trata la Ley 643 de 2001, del Registro Público de Veedurías Ciudadanas de que trata la Ley 850 de 2003, del Registro Nacional de Turismo de que trata la Ley 1101 de 2006, del Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Ánimo de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia de que trata el Decreto 2893 de 2011, y del Registro de la Economía Solidaria de que trata la Ley 454 de 1998, que en lo sucesivo se denominará Registro Único Empresarial y Social (RUES), el cual será administrado por las Cámaras de Comercio atendiendo a criterios de eficiencia, economía y buena fe, para brindar al Estado, a la sociedad en general, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada tanto en el orden nacional como en el internacional.

Con el objeto de mantener la actualización del registro y garantizar la eficacia del mismo, la inscripción en los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social, y el titular del registro renovará anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año. El organismo que ejerza el control y vigilancia de las cámaras de comercio establecerá los formatos y la información requerida para inscripción en el registro y la renovación de la misma. Los registros mercantil y de proponentes continuarán renovándose de acuerdo con las reglas vigentes.

El organismo que ejerza el control y vigilancia de las cámaras de comercio regulará la integración e implementación del Registro Único Empresarial y Social, garantizando que, específicamente, se reduzcan los trámites, requisitos e información a cargo de todos los usuarios de los registros públicos y que todas las gestiones se puedan adelantar, además, por internet y otras formas electrónicas. La regulación que realice la autoridad competente deberá, en todo caso, hacerse en armonía con las disposiciones estatutarias y con las contenidas en códigos, respecto de los registros de que trata el presente artículo.

Los derechos por la prestación de los servicios registrales serán los previstos por la ley para el registro mercantil, el registro único de proponentes y el registro de entidades sin ánimo de lucro, según el caso. Las Cámaras de Comercio no podrán cobrar derechos de inscripción y renovación sobre los registros que se le trasladan en virtud del

presente decreto-ley y que a la vigencia del mismo no los causan.

Los ingresos provenientes de los registros públicos y los bienes adquiridos con estos, continuarán afectos a las funciones atribuidas a las Cámaras de Comercio por la ley o por el Gobierno nacional en aplicación del numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio. En ningún caso los recursos de origen público podrán destinarse para sufragar operaciones o gastos privados de las Cámaras de Comercio. Los registros públicos que se le trasladan a las Cámaras de Comercio serán asumidos por estas a partir del primero (1°) de marzo de 2012". (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, el artículo 182 de la ley 1607 de 2012, establece:

“De la tasa contributiva a favor de las Cámaras de Comercio. Los ingresos a favor de las Cámaras de Comercio por el ejercicio de las funciones registrales, actualmente incorporadas e integradas en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), son los previstos por las leyes vigentes.

Su naturaleza es la de tasas, generadas por la función pública registral a cargo de quien solicita el registro previsto como obligatorio por la ley, y de carácter contributivo por cuanto tiene por objeto financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.

Los ingresos provenientes de las funciones de registro, junto con los bienes adquiridos con el producto de su recaudo, continuarán destinándose a la operación y administración de tales registros y al cumplimiento de las demás funciones atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno nacional, con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.

Las tarifas diferenciales y la base gravable de la tasa contributiva seguirán rigiéndose por lo establecido en el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992.

Parágrafo. Los ingresos por las funciones registrales que en lo sucesivo se adicionen al Registro Único Empresarial y Social (RUES), o se asignen a las Cámaras de Comercio, serán cuantificados y liquidados en la misma forma y términos actualmente previstos para el registro mercantil o en las normas que para tal efecto se expidan". (Subrayado fuera de texto).

Como se puede observar el código de comercio, la Reforma Tributaria, entre otras normas establecen la destinación de los recursos de las Cámaras de Comercio, por este motivo, no sería pertinente cambiar la destinación de los mismos, teniendo en

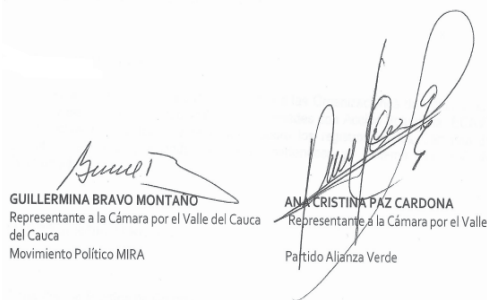
cuenta que están destinados al cumplimiento de todas las funciones atribuidas por la ley.

Por último, es importante señalar que la Ley 819 de 2003, en su artículo 7° establece que cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá contener en la exposición de motivos, los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento, en la iniciativa en estudio, no se establece el costo que implicaría el no cobro de inscripción y renovación de las Organizaciones de Voluntariado (ODV) y las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) que serían beneficiadas con el mismo.

3. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes no dar trámite al Proyecto de ley número 126 de 2015 Cámara “*Por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 720 de 2001*”

Cordialmente,



GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 Movimiento Político MIRA

ANA CRISTINA PAZ CARDONA
 Representante a la Cámara por el Valle
 Partido Alianza Verde

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2015 CÁMARA

*por la cual se regula la agencia comercial
de bienes.*

Bogotá, D. C., 15 de diciembre de 2015

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 146 de 2015 Cámara**, por la cual se regula la *Agencia Comercial de Bienes*, para lo cual fui designado como ponente por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, conforme al Oficio C.P.C.3.1 - 0292-2015 de fecha 3 de noviembre de 2015, y que sustento en los siguientes términos:

I. Trámite de la iniciativa

El día diecinueve (19) de octubre del presente año, la Ministra de Comercio, Industria y Turismo radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 146 de 2015 Cámara**, por la cual se regula la *Agencia Comercial de Bienes*. La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 841 de 2015.

II. Antecedentes

En el año 2012, el entonces Ministro de Comercio, Industria y Turismo, doctor Sergio Díaz-Granados, radicó el Proyecto de Ley 146 de 2012, “por medio de la cual se regula la Agencia Comercial de Bienes”, con el objeto de actualizar la normatividad comercial teniendo en cuenta las nuevas costumbres mercantiles en cuanto a la relación de los agentes comerciales y sus contratantes. Dicho proyecto, cumplió con su trámite legislativo, es decir, los 4 debates reglamentarios, siendo aprobado en todos y cada uno de ellos. Sin embargo, se ordenó su archivo por tránsito de legislatura, quedando pendiente la conciliación.

II. Objeto y contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto:

- i) Regular en Colombia la Agencia Comercial de Bienes, describiendo el ámbito de aplicación, su naturaleza y su forma de terminación.
- ii) Establecer que la prestación principal de la Agencia Comercial de Bienes es la de promoción, explotación, fabricación o distribución de bienes.
- iii) Dar cumplimiento a la política de atracción de inversión extranjera.
- iv) Promover la competencia contemplada en los acuerdos comerciales.
- v) Eliminar la obligatoriedad de pactar la cesantía comercial tal como está actualmente establecida en el artículo 1324 del C. de Co.
- vi) Modificar los criterios consagrados en este mismo artículo (1324 del C. de Co.), sobre los cuales se calcula la indemnización que tiene lugar cuando ocurre una terminación unilateral sin justa causa.
- vii) Eliminar la presunción de exclusividad del territorio del agente que se encuentra contemplada en los artículos 1318 y 1319 del C. de Co.

El presente proyecto de ley se compone de 5 artículos, los cuales hacen referencia a:

Artículo 1°. Contempla el ámbito de aplicación de los contratos de las agencias comerciales de bienes, los cuales estarán sujetos a lo estipulado en esta iniciativa y en lo no previsto se aplicará lo consagrado en el Código de Comercio.

Artículo 2°. Señala que la naturaleza de la agencia comercial de bienes es principalmente la promoción, explotación, fabricación o distribución de bienes.

Artículo 3°. Establece que la terminación del contrato de agencia comercial sea por las causas pactadas por las partes; sin embargo, a su terminación sin justa causa, se dispone que se aplicarán las reglas generales de responsabilidad e indemnización de perjuicios tales como el daño emergente y el lucro cesante.

Artículo 4°. En cuanto a la aplicación en el tiempo, se reconoce el efecto ultra-activo que tendrá la ley anterior frente a la ley posterior respecto de los contratos celebrados bajo la vigencia de aquella, y en ejecución al momento de expedirse la nueva ley.

Artículo 5°. Dispone la vigencia.

III. Marco jurídico

El artículo 1317 del Código de Comercio define el concepto de Agencia Comercial así:

“Por medio del contrato de agencia, un comerciante asume en forma independiente y de manera estable el encargo de promover o explotar negocios en un determinado ramo y dentro de una zona prefijada en el territorio nacional, como representante o agente de un empresario nacional o extranjero o como fabricante o distribuidor de uno o varios productos del mismo.

La persona que recibe dicho encargo se denomina genéricamente agente”.

Más adelante, en el artículo 1324, explica las condiciones bajo las cuales el agente comercial podría ser acreedor de la cesantía comercial y una eventual indemnización:

“El contrato de agencia termina por las mismas causas del mandato, y a su terminación el agente tendrá derecho a que el empresario le pague una suma equivalente a la doceava parte del promedio de la comisión, regalía o utilidad recibida en los tres últimos años, por cada uno de vigencia del contrato, o al promedio de todo lo recibido, si el tiempo del contrato fuere menor.

Además de la prestación indicada en el inciso anterior, cuando el empresario revoque o dé por terminado unilateralmente el contrato, sin justa causa comprobada, deberá pagar al agente una indemnización equitativa, fijada por peritos, como retribución a sus esfuerzos para acreditar la marca, la línea de productos o los servicios objeto del contrato. La misma regla se aplicará cuando el agente termine el contrato por justa causa imputable al empresario.

Para la fijación del valor de la indemnización se tendrá en cuenta la extensión, importancia y volumen de los negocios que el agente adelantó en desarrollo del contrato.

Si es el agente el que da lugar a la terminación unilateral del contrato por justa causa comprobada, no tendrá derecho a indemnización o pago alguno por este concepto”.

Empero, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 19 de octubre de 2011, se pronunció sobre la validez de renunciar a la cesantía comercial o su modificación o regulación, ya sea al comienzo del contrato o durante su ejecución; y aclara que las disposiciones normativas vigentes se crearon de conformidad al contexto social y económico de la época, pero que nuestra sociedad es cambiante y por lo tanto las normas deben acoger las nuevas costumbres sociales y mercantiles.

“Para este sector de la doctrina patria, la prestación es susceptible de renuncia o modificación por los contratantes al instante de celebrar el contrato o después, que no interesa al orden público y atañe solo al interés particular del renunciante, los agentes no son necesariamente parte débil de la relación jurídica contractual, sino en muchas ocasiones comerciantes autónomos, completos empresarios, generalmente solventes, asumen riesgos menores a los de la empresa productora, carecen de sus cargas laborales y eventuales conflictos colectivos, tienen garantizada su utilidad, el fraude a la ley y la simulación pueden impugnarse a través de las acciones respectivas, la protección del interés social o sector económico de los agentes no encuentra antecedente histórico en los trabajos de la Comisión Revisora del Código de Comercio, cuyo articulado propuesto refería a la indemnización, y tampoco en la legislación italiana consagratoria de una verdadera indemnización, mas no de una prestación adicional, y la norma no es de orden público. La doctrina elaborada por la Corte en el año de 1980 respecto de imperatividad del precepto legal y la indisponibilidad del derecho a la prestación consagrada en el inciso primero del artículo 1324 del Código de Comercio, se inspiró en la prudente interpretación del orden público social o económico dentro del contexto que se estimó imperante entonces, caracterizado por la supremacía de los empresarios agenciados, la desprotección de los agentes, la presencia de relaciones de mercado asimétricas y situaciones inequitativas e injustas en intereses considerados bajo esa perspectiva vitales en la industria y el comercio, y que la Sala juzgó necesario tutelar.

En veces, el orden público actúa como un mecanismo para la organización, productividad, eficiencia y equidad del sistema económico, hay una economía dirigida (orden público de dirección), y en ocasiones, para proteger determinados intereses (orden público tutelar o de protección) en razón de cierta posición económica, social, jurídica, factores sociales (Estado providencia, protectionismo social) para proveer al bienestar social y la satisfacción de las necesidades económicas de los ciudadanos, suprimir o atenuar manifiestas desigualdades socioeconómicas (contratos de adhesión, derecho del consumo), ora económicos (política deflacionista-control de precios-de crédito, derecho de la competencia, interés general).

Empero, el concepto de orden público, es dinámico, mutable y cambiante, aunque no esencialmente variable y sus modificaciones se advierten en intervalos relativamente largos en el tiempo. Así, lo considerado hace unos lustros de orden público, no lo es hoy, como lo del presente puede variar mañana, y en verdad, los profundos cambios contemporáneos gestados en la vertiginosa mutación del comercio, las relaciones comerciales y el tráfico jurídico, han modificado el contexto socioeconómico de la época en la cual la Corte sentó la doctrina jurisprudencial de las sentencias de 2 diciembre de 1980. Con estos lineamientos, en lo tocante a la prestación consagrada en el inciso primero del artículo 1324 del Código de Comercio, menester rectificar la doctrina expuesta otrora por la Corte, para subrayar ahora, además de su origen contractual, al brotar, nacer o constituirse solo de la celebración y terminación por cualquier causa del contrato de agencia comercial, su carácter dispositivo, y por consiguiente, la facultad reconocida por el ordenamiento jurídico a las partes en ejercicio legítimo de su libertad contractual o autonomía privada para disponer en contrario, sea en la celebración, ya en la ejecución, ora a la terminación, desde luego que estricto sensu es derecho patrimonial surgido de una relación contractual de único interés para los contratantes, que en nada compromete el orden público, las buenas costumbres, el interés general, el orden económico o social del país, ni los intereses generales del comercio, si se quiere entendido en la época actual, sino que concierne lato sensu, a los sujetos de una relación jurídica contractual, singular, específica, individual, particular y concreta, legitimadas para disciplinar el contenido del contrato y del vínculo que las ata, por supuesto, con sujeción a las directrices normativas”.

Aun cuando este pronunciamiento es un claro precedente, y a pesar de ser fuente de derecho, es necesario regular a través de una ley el contrato de agencia comercial de bienes.

IV. Justificación de la iniciativa

• **Alcance de la obligación en el Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y los Estados Unidos de América (APC).**

Con el fin de cumplir las obligaciones contraídas en el Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y los Estados Unidos de América (en adelante APC) (Anexo 11-E), la normatividad relativa al contrato de agencia comercial colombiana en materia de bienes deberá ser modificada dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

Las modificaciones acordadas en el APC son las siguientes:

i) Eliminar la obligación de reconocer la cesantía comercial en los contratos de agencia comercial cuyo objeto sean bienes, y que consiste en pagar una doceava parte de lo devengado por el agente

por concepto de comisiones para contratos suscritos con posterioridad a la expedición de la ley.

ii) Para los mismos contratos, eliminar la presunción de exclusividad del territorio del agente, con el fin de que puedan existir varios agentes en un mismo territorio para contratos suscritos con posterioridad a la expedición de la ley, y

iii) Dentro del mismo ámbito de las dos modificaciones antes mencionadas, cambiar los criterios sobre los cuales se calcula la indemnización por la terminación unilateral sin justa causa por parte del empresario, con el objeto de que se utilicen criterios generales en materia de responsabilidad.

• **Razones jurídicas y económicas que amparan el proyecto**

Colombia se encuentra rezagada frente al resto del mundo en materia de regulación de la agencia comercial: la legislación de los principales inversionistas potenciales (EE.UU. y los países europeos, entre otros), no contempla el pago de la cesantía comercial en los términos concebidos en nuestro derecho interno, ni presume la exclusividad del territorio. Por otra parte, las legislaciones de los países latinoamericanos receptores de inversión extranjera como Perú, Argentina y Chile, no otorgan necesariamente a estos países una ventaja competitiva frente a Colombia para atraer a los inversionistas potenciales.

Las modificaciones a la agencia comercial hacen parte de la política de atracción de inversión extranjera: Colombia aceptó modificar la figura de la Agencia Comercial, en buena parte para atraer inversión extranjera al establecer un régimen más universal y atractivo, pues los inversionistas al ver la excesiva protección del Agente y los costos que la agencia genera, terminan desviando su inversión a otros países.

Es importante establecer criterios objetivos para otorgar la indemnización en caso de una terminación sin justa causa: los criterios que se utilizan actualmente para calcular la indemnización no se fundamentan en los presupuestos generales de la responsabilidad (lucro cesante-daño emergente), sino que se basan en criterios de equidad que se asemejan más a una contraprestación económica que a una verdadera indemnización, es decir, buscan enriquecer el agente y no reparar los perjuicios que le cause la terminación unilateral del contrato.

La eliminación de la presunción de exclusividad y de la cesantía comercial generan mayor competencia y eficiencia en el mercado: la eliminación de la presunción de exclusividad del territorio promueve la participación de más competidores en el mercado y más canales de distribución. Por su parte, la cesantía comercial no puede seguir siendo un obstáculo o barrera para la terminación de contratos ineficientes. La competencia de canales de distribución es esencial para garantizar a los consumidores precios bajos tanto de bienes como

de servicios y para asegurar dicha competencia uno de los pilares fundamentales es la inexistencia de barreras de entrada y de salida de los agentes económicos.

• **Efecto ultraactivo frente a la ley posterior**

El texto del articulado del proyecto de ley respeta situaciones consolidadas y derechos adquiridos en el tiempo, con el fin de proteger especialmente aquellos que corresponden al agente.

En ese sentido, no se hace necesario incluir una disposición que regule la aplicación de la ley a los contratos de agencia vigentes y celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, por cuanto, de conformidad con las normas generales de la aplicación de las leyes en el tiempo, contenida en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, se protegen los derechos adquiridos en esta materia.

Atendiendo los criterios de esta norma, se evidencia que el proyecto se aplicará de la siguiente forma a los contratos de agencia comercial de bienes en ejecución celebrados con anterioridad a la entrada de la vigencia de la ley:

- Cesantía comercial y exclusividad

En la medida en que en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, a los contratos de agencia comercial de bienes en ejecución celebrados con anterioridad a la vigencia de la ley se les continuará aplicando la regulación anterior. De esta forma, se protegen los derechos adquiridos por los agentes en cuanto a la cesantía comercial y presunción de exclusividad.

- Indemnización

La indemnización como derecho se configura al momento en que se presenta la causal de terminación que da origen a la misma. De tal suerte, la indemnización al momento de celebración del contrato y durante su vigencia, es tan solo una mera expectativa.

Teniendo eso en cuenta, se debe aclarar, que a las normas que regulan las indemnizaciones por terminación de contratos se les aplica la regla dispuesta en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, que establece que: “las que señalen penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiera cometido”.

Bajo este entendido se concluye que los nuevos criterios de indemnización son también aplicables a los contratos vigentes celebrados antes de la entrada en vigencia de la ley por tratarse de meras expectativas, y de conformidad con la regla establecida en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 153 de 1887.

V. Conclusión

Como consideración final o conclusión, debe indicarse que el presente proyecto de ley no otorga beneficio tributario ni ordena gasto alguno a cargo

del Estado. Es, como bien se puede evidenciar, un conjunto de disposiciones que regula una relación netamente privada. En ese orden de ideas, no resulta la aplicación lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que obliga a que las normas que involucran gasto o beneficio tributario deban contar con concepto favorable previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y respetar en todo caso, el marco fiscal de mediano plazo.

VI. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el presente proyecto de ley, como una herramienta necesaria para reglamentar el contrato de agencia comercial de bienes, ajustar nuestra normatividad a la actualidad comercial del mundo y de la región y cumplir con la política de atracción de inversión extranjera.

Cordialmente,


JAIME BUENAHORA FEBRES
Porfante coordinador


JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

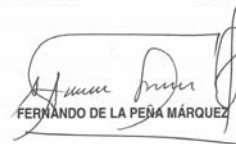
NORBÉY MARULANDA MUÑOZ

RODRIGO LARA RESTREPO


SANTIAGO VALENCIA G.

ANGÉLICA LISBETH LOZANO C.

CARLOS GERMÁN NAVAS T.


FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146
DE 2015 CÁMARA**

por el cual se regula la agencia comercial de bienes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.* Los contratos de agencia comercial de bienes estarán sujetos a las disposiciones de esta ley.

En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en el Código de Comercio en materia de agencia comercial. No obstante lo anterior, no serán aplicables a la agencia comercial de bienes los artículos 1318, 1324, 1325 y 1327 del Código de Comercio.

Artículo 2°. *Naturaleza.* Para efectos de la presente ley, se entenderá que se trata de un contrato de agencia comercial de bienes cuando de la naturaleza del objeto contractual se determine que la prestación principal consiste en la promoción, explotación, fabricación o distribución de bienes.

En todo caso, la agencia comercial cuyo objeto sea la promoción, explotación, fabricación o distribución de software se considerará como agencia comercial de bienes y se sujetará a las reglas establecidas en esta ley.

Artículo 3°. *Terminación de la agencia comercial de bienes.* El contrato de agencia comercial de bienes termina por las mismas causas del mandato y a este se aplicarán las reglas generales en materia de responsabilidad e indemnización de perjuicios.

Artículo 4°. *Aplicación en el tiempo.* Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 17 y 38 de la Ley 153 de 1887, lo dispuesto en esta ley no será aplicable a los contratos celebrados con anterioridad a su vigencia, así no hubieren terminado aún.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


JAIME BUENAHORA FEBRES
Ponente coordinador


JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

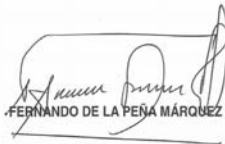
NORBEBY MARULANDA MUÑOZ

RODRIGO LARA RESTREPO


SANTIAGO VALENCIA G.

ANGÉLICA LISBETH LOZANO C.

CARLOS GERMÁN NAVAS T.


FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El Proyecto de Ley objeto de estudio es de iniciativa congresional. Fue presentado ante la Cá-

mara de Representantes por los honorables Congresistas: *Alejandro Carlos Chacón Camargo, Marta Cecilia Curi Osorio y Sofía Alejandra Gaviria Correa* el pasado 29 de octubre de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 881 de 2015.

En continuidad del trámite legislativo, el Proyecto de ley número 149 de 2015, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente el 4 de noviembre de los corrientes, siendo designados como Ponentes para Primer Debate los honorables Representantes *Díder Burgos Ramírez (Coordinador), Wilson Córdoba Mena y Édgar Alfonso Gómez.*

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo incluir a las madres y padres cabezas de hogar con hijos en situación de discapacidad de los estratos I y II como grupo poblacional beneficiario de los subsidios de vivienda en especie, estipulados en la Ley 1537 de 2012.

3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una Iniciativa Legislativa presentada por varios Congresistas, quienes tienen la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley.

Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las Leyes.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley consta de dos (2) artículos.

El **primer artículo** modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 en lo que se refiere al grupo poblacional beneficiario de los subsidios de vivienda en especie.

El **artículo segundo** se refiere a la vigencia de la ley.

5. CONSIDERACIONES

5.1. DE LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

• Constitución Política

El artículo 51 de la Carta Política consagra:

“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo

y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

El derecho a la vivienda digna tiene una doble connotación, ya que de un lado evidencia rasgos típicos de un derecho de prestación y, por otro, comporta las características propias de un derecho fundamental. En la actualidad se señala que constituye un derecho fundamental autónomo, debido o su estrecha relación con la dignidad humana, imponiéndole al Estado la carga de organizar, según sus posibilidades fiscales y de gestión, sistemas y procedimientos específicos que permitan atender oportuna y satisfactoriamente las necesidades de vivienda de la población¹.

5.2. DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Para el desarrollo de una política social y prioritaria de vivienda de los menos favorecidos, el Estado ha diseñado el mecanismo del subsidio familiar, como instrumento idóneo para su realización pronta y efectiva. El subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, y puede estar representado en especie o en dinero y es asignado sin cargo de restitución, con prioridad a la población más vulnerable del país, que no está en posibilidad de acceder a una vivienda.

El Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie (SFVE) equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario a un beneficiario, mediante el programa de vivienda gratuita que adelanta el Gobierno nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

Este subsidio familiar de vivienda en especie tiene cobertura nacional en suelo urbano y se aplica a todas las zonas definidas como suelo urbano en los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio del país.

Los hogares potenciales para este subsidio deben estar integrados por personas del mismo grupo familiar, unidas o no por vínculos de parentesco, incluidos los cónyuges y las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo, que compartan un mismo espacio habitacional. Los hogares podrán estar conformados por menores de edad cuando sus padres hayan fallecido, estén desaparecidos o estén privados de la libertad, o hayan sido privados de la patria potestad. En este último caso, la postulación se realizará a través del tutor y/o curador en acompañamiento del defensor de familia².

El artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 estipula que el SFVE beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de estas condiciones:

1. Que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentren dentro del rango pobreza extrema.

2. Que esté en situación de desplazamiento.

3. Que haya sido afectado por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias.

4. Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Aunque en este mismo artículo se menciona que dentro de la población con las condiciones nombradas anteriormente se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Con este proyecto de ley se pretende categorizar a las madres y a los padres cabezas de hogar con hijos discapacitados de los estratos I y II, como grupo beneficiario preferente de este subsidio familiar.

La condición de vulnerabilidad, desventaja y desprotección que viven y sufren día a día madres y padres cabezas de hogar que, por el hecho de tener hijos discapacitados, no disponen de tiempo suficiente para trabajar sino que se dedican exclusivamente al cuidado de sus hijos, imposibilitadas de crear ingresos necesarios para conseguir una vida digna, y además algunas tienen bajo su responsabilidad hasta dos o tres hijos, lo cual aumenta las dificultades de estas mujeres, afectando negativamente sus hogares y las ubica entre los grupos sociales más pobres y vulnerables y esta situación se ve reflejada en las barreras que ellas deben enfrentar en economías como la nuestra.

Ahora, de acuerdo con la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual “Se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, se considera que las personas con y/o en situación de discapacidad son aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Esta ley se enfoca en la inclusión social como un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.

¹ Sentencia C-359/13. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-359-13.htm>

² Decreto 1921 de 2012, “por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012”.

El Gobierno nacional mediante acciones afirmativas, políticas, medidas dirigidas a favorecer a personas o grupos con alguna forma de discapacidad, busca eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que los afectan.

Asimismo en el artículo 20 de esta ley, se consagra el derecho a la vivienda de los discapacitados, estipulando que el Estado garantizará el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1346 de 2009 y para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adoptará las siguientes medidas:

1. Todo plan de vivienda de interés social deberá respetar las normas de diseño universal que también garantice la accesibilidad a las áreas comunes y al espacio público.

2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, asignará subsidios de vivienda para las personas con discapacidad de los estratos 1, 2 y 3, de manera prioritaria.

3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio implementará en un plazo máximo de 1 año, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de las personas con discapacidad, con niveles de Sisbén 1, 2 y 3, atendiendo al enfoque diferencial y en concordancia del artículo 19 de la Ley 1346 de 2009.

Con este proyecto de ley se pretende beneficiar y dar protección especial, e inclusión social a los hijos en condición de discapacidad de madres cabezas de hogar, como grupo beneficiario preferente, otorgándoles subsidios familiares de vivienda asignados a hogares con enfoque diferencial, donde es necesario que el Departamento para la Prosperidad Social, en cabeza de la Red Unidos, los considere como posibles beneficiarios y los notifique para que estos levanten su postulación.


El enfoque diferencial por discapacidad implica obligaciones estatales derivadas de la Constitución Política que reconoce una acción afirmativa a favor de estas personas, así como el cumplimiento de compromisos internacionales del Estado en materia de discapacidad, no solo al momento de la selección de los beneficiarios sino en la adecuación de sus viviendas según la discapacidad que se presente.


6. PROPOSICIÓN

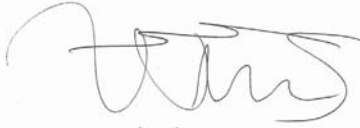
De acuerdo con las anteriores consideraciones proponemos a los miembros de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes dar trámite en Primer Debate al **Proyecto de ley nú-**

mero 149 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012.

De los honorables Representantes,


H.R. DIDIER BURGOS RAMIREZ
Coordinador Ponente


H.R. EDGAR ALFONSO GÓMEZ
Ponente


H.R. WILSON CÓRDOBA MENA
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el literal e) al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 12. *Subsidio en especie para población vulnerable.* Reglamentado por el Decreto Distrital 1921 de 2012. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:

- Que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema;
- Que esté en situación de desplazamiento;
- Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias;
- Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable, y
- Las mujeres y los hombres cabeza de hogar que tengan bajo su responsabilidad, hijos en situa-

ción de discapacidad de los estratos I y II. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.


Parágrafo 2°. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.


Parágrafo 4°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada municipio y distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del Programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social Prioritario.

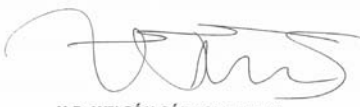
Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

Parágrafo 5°. Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el Programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.


H.R. DIDIER BURGOS RAMIREZ
 Coordinador Ponente


H.R. EDGAR ALFONSO GÓMEZ
 Ponente


H.R. WILSÓN CÓRDOBA MENA
 Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1073 - Lunes, 21 de diciembre de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto articulado al Proyecto de ley número 081 de 2015 Cámara, por medio de la cual se declara la Esmeralda como piedra preciosa nacional y sus mercados como patrimonio cultural	1
Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece la entrega de informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.....	3
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 126 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 720 de 2001	5
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 146 de 2015 Cámara, por la cual se regula la agencia comercial de bienes	9
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 149 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1537 de 2012	13