REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 1068 | Bogotá, D. C., lunes, 14 de agosto de 2023 | EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:
GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" (Icetex), y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades naciooales y territoriales de naturaleza pública.

PROYECTO DE LEY
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" ICETEX, y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer una amnistía y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez"- ICETEX y se dictan otras disposiciones frente a los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de la presente ley aplican al ICETEX o quien haga sus veces y a las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional que hayan constituido fondos y/o alianzas con el ICETEX para el desarrollo de programas de acceso a la educación superior desde el día siguiente de la promulgación de la presente ley.

PARÁGRAFO 1. Dentro del marco de su autonomía, los departamentos, distritos, municipios y las demás entidades que integren la Rama Ejecutiva del orden territorial o distrital, previa autorización de sus asambleas, concejos y/o órganos directivos podrán acogerse a las disposiciones de la presente ley siempre y cuando hayan constituido fondos propios o alianzas con el ICETEX para el desarrollo de programas de acceso a la educación superior. El termino para acogerse a lo dispuesto en el presente parágrafo, es de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

PARÁGRAFO 2. De conformidad con el ámbito de aplicación del presente artículo, las disposiciones de la presente ley, también aplican a los deudores de créditos educativos que no terminaron y/o desertaron de sus estudios.

ARTÍCULO 3. ALIVIOS ECONÓMICOS Y AMNISTÍA. A partir de la sanción y promulgación de la presente ley, los deudores del ICETEX que tengan pendiente el pago de obligaciones por concepto de crédito de estudios y que estén pagando o hayan incumplido acuerdos de pago, podrán acogerse a las disposiciones de la presente ley y obtener un descuento del cincuenta por ciento (50%) del total de su deuda y del cien por ciento (100%) de sus respectivos intereses, esto con la finalidad de aliviar la condición financiera de los deudores de créditos educativos financiados con recursos públicos, especialmente aquellos en condición de vulnerabilidad,

PARÁGRAFO 1. El termino para acogerse a lo dispuesto en la presente ley por parte de los deudores será de un año, contados a partir de la promulgación de la presente ley. En las entidades territoriales este término se computará desde la expedición de la respectiva ordenanza, acuerdo o acto de los órganos directivos de los fondos autónomos o especiales que no requieran autorización de las asambleas o concejos.

PARÁGRAFO 2. Las personas beneficiarias de las disposiciones de la presente ley, podrán suscribir acuerdos de pago con el ICETEX y las demás entidades objeto de aplicación de la presente ley.

PARÁGRAFO 3. Quienes suscriban acuerdos de pago dentro del término previsto en este artículo, contarán con los plazos determinados en el presente parágrafo, contados a partir de la fecha de suscripción del acuerdo para pagar todo lo debido, y para lo cual el ICETEX y las demás entidades objeto de aplicación de las disposiciones de la presente ley, aplicarán lo dispuesto en sus manuales de cartera. Quienes incumplan con una sola de las cuotas pactadas, perderán el beneficio de la amnistía y el ICETEX y demás entidades objeto de las disposiciones de la presente ley, iniciarán la ejecución por la totalidad de lo adeudado.

Los términos de suscripción del acuerdo de pago que trata a el presente parágrafo, se determinaran así:

a. Realizada la amnistía y cuando el valor de la deuda este o quede entre un (1) peso y quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el término del acuerdo de pago no podrá exceder de 12 meses.
b. Realizada la amnistía y cuando el valor de la deuda supere los quince (15) y este entre los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el término del acuerdo de pago no podrá exceder de 24 meses.
c. Realizada la amnistía y cuando el valor de la deuda supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el término del acuerdo de pago no podrá exceder de treinta y seis (36) meses.

ARTÍCULO 4. La suscripción del acuerdo de pago que trata la presente ley, permitirá actualizar la información o reporte negativo de los deudores en las centrales de riesgo en caso de estar reportados por deudas de créditos educativos.

ARTÍCULO 5. Para cubrir el pago de deudas de créditos educativos, por mandato de la presente ley, se permitirá la posibilidad del uso de cesantías para el pago.

ARTÍCULO 6. Las disposiciones de la presente ley, serán publicitadas en los diferentes medios de comunicación y redes sociales de las entidades públicas de la nación y en las instituciones de las entidades territoriales que se acojan a lo dispuesto en la presente ley.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

PARÁGRAFO. La presente ley regirá dos (2) meses después de su promulgación.

Cordialmente,

JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 08 del mes Agosto del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
088 Acto Legislatívo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
HS Josue Alirio Barrera

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Miembros del Congreso de la República:

En uso de la facultad conferida por los artículos 154 de la Constitución Política, 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la Ley 974 de 2005, tengo el gran honor de presentar a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, *"Por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" ICETEX, y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública"*

La presente iniciativa de la ley, la motivo en las siguientes consideraciones;

1. EPÍGRAFE DEL PROYECTO DE LEY.

"Por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" ICETEX, y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades nacionales y territoriales de naturaleza pública"

2. OBJETO:

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto otorgar una amnistía para aliviar las condiciones económicas de los usuarios que presentan dificultades en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" -ICETEX y demás entidades nacionales y fondos de crédito educativo de orden territorial.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS:

Frente a las condonaciones de intereses e incentivos de deudas del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" –ICETEX, existen muchos antecedentes de iniciativas legislativa, pero se resalta el Proyecto de Ley 417 de 2021 Senado *"Por la cual se establecen alivios, incentivos, estímulos y mecanismos para mejorar las condiciones de acceso a la Educación Superior por medio del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" ICETEX y se dictan otras disposiciones"*

El Proyecto de Ley 417 de 2021 Senado, fue una iniciativa legislativa avalada y de iniciativa del Gobierno Nacional, dicha iniciativa en su momento contó con el respaldo de un importante número de congresistas de la época.

Por otra parte, existe el antecedente del Proyecto de Ley 181 de 2019 Senado y 133 de 2018 Cámara, el cual se sancionó como ley de la republica bajo la siguiente denominación "Ley 2027 de 2020 - *Por medio de la cual se establece amnistía a los deudores de multas de tránsito, se posibilita la suscripción de acuerdos de pago por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito y se dictan otras disposiciones"*

Los anteriores antecedentes legislativos dejan ver que la iniciativa que aquí se plantea es viable dado que el Gobierno Nacional en su momento la propuso, así como también es viable que el Congreso de la Republica decrete amnistías sobre deudas de los colombianos, tal como ocurrió con la Ley 2027 de 2020.

4. FUNDAMENTO LEGAL

Constitución Política

*"**ARTICULO 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."*

*"**ARTICULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

*"**ARTICULO 69.** Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior." (Subrayado fuera de texto).

***"ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

(…)

5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.

(…)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley."

***"ARTICULO 300.** <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 1996. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

(…)

12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley."

***"ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:*

(…)

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen."

Partiendo que el artículo 69 de la Constitución señala que el que el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior, tenemos que este proyecto de ley, persigue el cumplimiento de la disposición constitucional consagrado en dicho artículo, así como también da cumplimiento al principio constitucional de solidaridad al permitir que los deudores de deudas por créditos educativos se acojan a la amnistía que propone la presente iniciativa, pretende por tanto mejorar las condiciones crediticias de los estudiantes y personas que accedieron y acceden a la educación superior, técnico, tecnólogo, profesional y de posgrado en Colombia como en el exterior, a través de los créditos

otorgados por el ICETEX y demás fondos creados para dicho fin en todos los órdenes y niveles de la rama ejecutiva.

Ahora, es de destacar que la presente iniciativa en virtud de lo reglado en el numeral 12 del artículo 300 y numeral 10 del artículo 313 de la Constitución Política, sin desmedro de la autonomía territorial faculta a las asambleas y concejos para que adopten las disposiciones y beneficio que contempla el presente proyecto de ley.

En consecuencia, tenemos que el presente proyecto de ley es constitucionalmente viable, máxime cuando otras iniciativas análogas como la que originó la Ley 2027 de 2020, fueron aprobadas por el Congreso de la República y con muy buenos resultados.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los siguientes motivos se sustentan y extraen de la respuesta brindada por el ICETEX en documento con Radicado 2022-2000-0816084-1 de fecha 28 de septiembre de 2022.

I. NÚMERO ACTUAL DE CRÉDITOS DEL ICETEX VALOR EN SALDO DE CAPITAL.

Dentro de la cartera activa del ICETEX al 31 de agosto de 2022 se registran 404.058 créditos por valor en saldo de capital de $8.240.972.219.019.

II. DEUDORES CON CARTERA MOROSA.

Con corte al 31 de agosto de 2022 se registran en cartera activa con mora superior a 30 días, 44,579 obligaciones con saldo capital por valor de $799.323.257.701 y saldo total de $904.908.304.955, como se discrimina en la siguiente tabla:

III. ALTERNATIVAS ACTUALES DE PAGO CON LOS DEUDORES.

- **Gestión Judicial**

La gestión de cobro jurídico se realiza a las obligaciones con cuantía superior a diez (10) SMMLV de saldo total, siete (7) SMMLV de saldo vencido, cinco (5) SMMLV de saldo capital, en cualquier momento de la cobranza pre jurídica con más de 270 días de mora, una vez agotadas las demás gestiones de cobro de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto.

En esta etapa se trabaja no solo en la presentación del proceso ejecutivo sino en la realización de gestión comercial por parte de los abogados, que consiste en invitar a los usuarios a realizar un acuerdo de pago directo con ICETEX conforme con las políticas establecidas.

- **Retención de Ingresos**

El ICETEX está facultado mediante el Decreto 3155 de 1968 para recaudar los saldos vencidos de cartera mediante la figura de la retención de ingresos. Para esto, la obligación debe tener una mora superior a los 90 días y se debe contar con la información de ubicación laboral de los titulares o deudores solidarios.

IV. Cómo se estructura financieramente la tasa de interés para los préstamos de educación superior ofertados por el ICETEX.

La tasa de interés de las diferentes Líneas de crédito del ICETEX se estructura a partir de la desagregación de tres componentes los cuales se detallan a continuación:

- Costo financiero
- Pérdida esperada
- Costos operativos

El costo financiero

Está asociado al costo del fondeo, y refleja los gastos en que incurre la entidad para financiar la operación a través del sistema financiero externo e interno o de otras fuentes que se obtengan para este fin. Se calcula como la relación entre los gastos financieros proyectados para la vigencia como proporción de la cartera neta promedio del último año.

- Prórroga. Es la interrupción temporal de pagos y se otorgará máximo por dos periodos de seis (6) meses cada uno; consecutivos o no.
- Cambio de fecha límite de pago: es la modificación de la fecha límite de pago de las cuotas mensuales.

Cartera en Mora

- Suspensión del Crédito Educativo en Época de Estudios. Se entiende por esta, el no paso al cobro del crédito educativo una vez terminado el programa académico o que el estudiante haya decidido no continuar con este y que se encuentre en situación de desempleo. La suspensión se otorgará por un periodo de seis (6) meses, prorrogables por seis (6) meses más.
- Interrupción Temporal de Pagos. Es la interrupción temporal de pagos una vez terminado el programa académico y que no haya logrado vincularse laboralmente, se otorgará máximo por dos periodos de seis (6) meses cada uno, consecutivos o no durante esta etapa.
- Refinanciación. Es la alternativa mediante la cual se modifica el plazo y el valor de la cuota inicialmente pactada, a fin de regularizar la totalidad de la obligación, siempre y cuando el crédito se encuentre en etapa de amortización y no haya alcanzado mora superior a 90 días en los últimos 6 meses. Se podrá conceder un plazo adicional al establecido en el plan de pagos vigente de hasta 48 meses.
- Acuerdo de pago con condonación de intereses corrientes y moratorios para cartera con mora entre 31 y 90 días:

  Extinción. Consiste en el pago del total de la obligación.
  Normalización. Consiste en el pago del saldo vencido.
  Rango de 31-60 días: Condonación hasta del 80% de intereses - Pago en 1 cuota.
  Rango de 61-90 días: Condonación hasta del 75% de intereses - Pago en 2 cuotas.
  Podrá ser utilizado hasta tres (3) veces en etapa de estudios y hasta dos (2) veces en etapa de amortización.
  Está dirigido a obligaciones que durante los últimos seis (6) meses no hayan utilizado otro instrumento de normalización de cartera con condonación de intereses

Obligaciones con mora superior a 90 días

- Extinción, Consiste en el pago del total de la obligación en un plazo de un (1) mes. Se podrá conceder un descuento de intereses corrientes, mora y otros conceptos excepto el aporte al fondo de contingencias de invalidez y muerte hasta del 80%.
- Normalización. Alternativa mediante el cual el beneficiario cancela la totalidad del saldo vencido, en un plazo de hasta un (1) mes. Se podrá conceder un descuento de intereses corrientes, mora y otros conceptos excepto el aporte al fondo de contingencias de invalidez y muerte hasta por el 70%.

señala la generalidad de los criterios de otorgamiento de manera gradual, detalladas a continuación:

Estímulos

Son medidas para diferentes grupos poblacionales destacados por su desempeño académico o contribuciones con impacto en áreas como la investigación, el deporte o la cultura, según registros oficiales, así como un buen comportamiento y pago anticipado en las obligaciones adquiridas en su crédito educativo.

Medida 1. Se otorgará una tasa de interés diferencial para los créditos educativos vigentes que no cuenten con tasa subsidiada, consistente en la reducción de 100 puntos básicos de los puntos adicionales al IPC, por un tiempo máximo 12 meses según cumplimiento de requisitos.

Medida 2. Se otorgará una tasa de interés diferencial para créditos educativos nuevos en la modalidad de posgrado, si es un segundo crédito con ICETEX, consistente en la reducción de 100 puntos básicos de los puntos adicionales al IPC, por máximo 12 meses.

Criterios de otorgamiento de Estímulos

- Para los estímulos por excelencia académica, los resultados obtenidos por las pruebas SABER PRO o su equivalente.
- Para los aportes y producción científica-académica, tener publicaciones en revista indexada en WOS/World of Science y/o SCOPUS con mejor cuartil en el Q1 a Q4 en SJR/Scimago Jornal & Country Rank (SCOPUS) y/o JCR/Joural Citation Reports JFI/ Joumal of Family Issues, WOS/World of Science o tener una patente solicitada o concedida certificada por la Superintendencia de Industria y Comercio.
- Para los estímulos por la contribución en aspectos culturales, dirigidos a los artistas, creadores y gestores del campo cultural y del patrimonio que hayan recibido algún reconocimiento a través del Programa Nacional de Estímulos del Ministerio de Cultura.
- Para los estímulos por logros deportivos, dirigidos a los atletas y para-atletas que hayan obtenido medallas en eventos del ciclo olímpico, paralímpico o campeonatos mundiales, lo cual será certificado por el Ministerio del Deporte.
- Para los estímulos por buen comportamiento de pago, consiste en haber estado en periodo de pagos y no haber incurrido en mora en ninguna de las últimas doce (12) cuotas facturadas a la fecha del otorgamiento del estímulo.

- Para los estímulos por pronto pago, haber realizado un pago anticipado de por lo menos el 51% del capital vigente al momento de acceder al estímulo.

V. PROBLEMÁTICA PARA LA RECUPERACIÓN DE CARTERA DE LOS CRÉDITOS EDUCATIVOS.

Además de la situación económica que aqueja a los deudores por razones de desempleo y el coletazo económico que dejó la pandemia de la COVID-19, hay que sumarle el desgaste económico, jurídico institucional y judicial en cobros y/o procesos, incluidos aquellos incursos en el fenómeno de la prescripción.

Otra causa que aumenta la problemática de recuperación de cartera mediante la modalidad de cobro coactivo tenemos que surgen vicisitudes ante situaciones como la indebida notificación, la complejidad normativa, la carencia de actualización de datos, la falta de acceso a los sistemas de información oficial que contienen los datos del deudor, la falta de capacidad institucional para realizar el cobro que se manifiesta en la falta de equipos, de personal calificado, de capacitación, entre otros muchos.

VI. EXPERIENCIAS DE AMNISTÍAS.

El Congreso de la Republica en el marco de su facultad legislativa, en el pasado ha otorgado amnistías a los colombianos en materia de tránsito y estas amnistías han sido beneficiosas, en el sentido que el Estado ha recuperado cartera incluso que se consideraba perdida, dado que dicha prerrogativa permitió que los deudores se incentivaran a colocarse al día con sus obligaciones.

En la motivación del Proyecto Ley 181 de 2019 Senado y 133 de 2018 Cámara, hoy Ley 2027 de 2020, señalaron lo siguiente:

> ***"2. Resultados de las amnistías.***
> *Es por todo lo anterior, que el Congreso de la República en algunas oportunidades ha entendido la necesidad de establecer amnistías sobre el pago de multas de tránsito, con el fin de incentivar el pago de aquellos infractores que se encuentran en mora de sus obligaciones por dicho concepto, de manera que se pongan al día y de paso se incrementen los ingresos por las multas de tránsito.*
>
> *Ante la amnistía realizada a partir del 16 de junio de 2011, conforme al artículo 95 de la Ley 1450 de 2011, se encontró que la respuesta de los ciudadanos fue positiva, pues las estadísticas respecto al recaudo de multas por infracciones a las normas de tránsito, muestran que se incrementó dicho recaudo, como sigue:*

CANTIDAD COMPARENDOS PAGADOS DURANTE AMNISTIA[4]	VALOR
4.029.322	$796.934.268.702

> *Aun cuando en los datos expuestos anteriormente, no solo se tiene en cuenta las multas pagadas con ocasión a la amnistía, sino todas aquellas canceladas aun en razón a cobro coactivo, acuerdos de pago, etc, si es posible concluir que el pago de multas de tránsito se incrementó visiblemente a raíz de las ventajas dadas por el Congreso en el artículo 95 de la Ley 1450 de 2011.*

A la luz de lo expuesto, tenemos que las amnistías motivan el pago de deudas con el Estado.

VII. CONCLUSIONES.

1. Las ventajas de decretar una amnistía en materia de créditos educativos por parte del Congreso de la Republica, permitirían la recuperación de recursos del ICETEX así como de los diferentes fondos existentes de todos los órdenes y niveles, dado que esto motivaría e incentivaría que muchos deudores de créditos educativos vean la oportunidad legal y real de ponerse al día en sus obligaciones.

2. El presente proyecto de ley también beneficia a los deudores que no culminaron sus estudios o que desertaron de estos.

3. Si la cartera actual del ICETEX y demás fondos sigue sin recuperarse, es imposible contar con los recursos necesarios para que sean invertidos en la ampliación de cobertura en educación superior, así como la oportunidad de acceso de créditos educativos para los jóvenes y ciudadanos, política que está siendo abanderada por el actual Gobierno Nacional.

4. Para facilitar el recaudo de la cartera en el articulado del proyecto se propone el mecanismo de la amnistía de un porcentaje sobre el total de la deuda más los intereses que actualmente presentan los deudores de créditos educativos, lo que podría generar un impacto positivo en la recuperación efectiva de recursos por este concepto, en un término que corresponda al mediano plazo, ya que, de acuerdo a la experiencia de amnistías anteriores en otras materias como lo ha sido con comparendos de tránsito, el impacto sobre la recuperación del recurso se ve realmente en los últimos meses previo a su vencimiento.

5. En este proyecto de ley proponemos un descuento del 50 % del total de las deudas con sus intereses que tengan hasta la entrada en vigencia esta ley, por concepto de deudas de créditos educativos, este descuento será por un periodo de tiempo para su cancelación con acuerdos de pago que van desde un (1) año y hasta treinta y seis (36) meses.

6. Pensando en el impacto fiscal que pueda tener la iniciativa, realmente si se tiene en cuenta la gran dificultad que existe para su cobro actualmente, esta propuesta resulta beneficiosa en el entendido de que apalanca su mayor recuperación en un interregno de tiempo que no supera los treinta y seis (36) meses.

7. El presente proyecto de ley evitaría la generalizada problemática para el cobro coactivo de las deudas por concepto de créditos educativos, ante situaciones como la indebida notificación, la complejidad normativa, la carencia de actualización de datos, la falta de acceso a los sistemas de información oficial que contienen los datos del deudor, la falta de capacidad institucional para realizar el cobro que se manifiesta en la falta de equipos, de personal calificado, de capacitación, entre otros muchos.

8. El presente proyecto de ley también evitaría el desgaste económico, jurídico institucional y judicial en cobros y/o procesos, incluidos aquellos incursos en el fenómeno de la prescripción.

6. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA.

La iniciativa legislativa aquí contenida es análoga al Proyecto de Ley 181 de 2019 Senado y 133 de 2018 Cámara, la cual se sancionó como ley de la república bajo la denominación de Ley 2027 de 2020, en sus orígenes fue una iniciativa netamente parlamentaria.

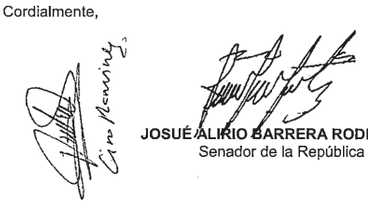
Ahora de conformidad con lo esgrimido en la Sentencia C-121 de 2003 proferida por la Honorable Corte Constitucional, el presente proyecto de ley, en su discusión y previo agotamiento de lo dispuesto en la Sentencia C-625 de 2010[1], la cual señala que dentro de los diferentes procedimientos legislativos, el Gobierno y específicamente el Ministerio de Hacienda deben ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas de los proyectos de ley que cursan en el Congreso de la Republica, dando o negando su aval.

De conformidad con los precedentes expuestos, especialmente el de la Sentencia C-121 de 2003, el presente proyecto de ley, pese a ser de iniciativa parlamentaria este puede ser discutido en el Congreso de la Republica y así mismo puede ser acompañado u avalado por el Gobierno en caso de requerirse en cualquiera de sus debates.

7. SOLICITUD A LOS HONORABLES CONGRESISTAS.

Por todos los motivos expuestos actuando como Senador de la República, muy respetuosamente solicito al Honorable Congreso, que en virtud de sus funciones constitucionales y legales en especial las conferidas en la Ley 5 de 1992 someta a estudio, debate y aprobación el presente proyecto de ley.

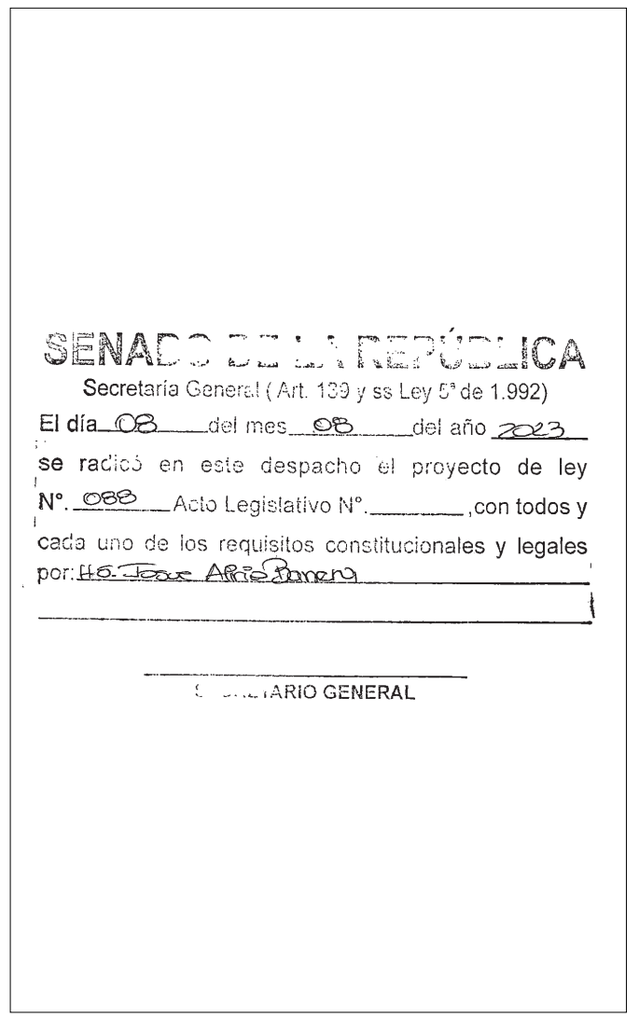
Cordialmente,



JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ
Senador de la República

---

[1] *Las obligaciones previstas en el artículo 7ª de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de ubicuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, **corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7ª de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.** (Subrayado y negrillas fuera de texto).*



PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2023 SENADO

mediante la cual se establece el deber de información para el uso responsable de la Inteligencia Artificial en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley No. ____ de 2023 Senado

"Mediante la cual se establece el deber de información para el uso responsable de la Inteligencia Artificial en Colombia y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un uso responsable de las Inteligencias Artificiales en Colombia, dentro de los parámetros éticos y legales que garanticen seguridad, transparencia, igualdad y equidad.

Artículo 2. Definiciones.

a) Inteligencia Artificial: Se refiere a la tecnología capaz de replicar, mediante algoritmos, los procesos de pensamiento humanos.
b) Inteligencia Artificial Generativa: Se refiere a un tipo de tecnología de inteligencia artificial capaz de producir diversos tipos de contenido, incluidos, pero no limitados a textos, imágenes, audio y datos sintéticos.

Artículo 3. Deber de información. Las personas jurídicas o naturales que realicen cualquier tipo de actividad económica o académica mediante el uso o intermediación de una Inteligencia Artificial Generativa, tendrán el deber de informar que Inteligencia Artificial fue utilizada y especificar para que fue utilizada, esta información deberá estar siempre visible y disponible y ser accesible e identificable.

Artículo 4. Marco Ético. El Gobierno Nacional diseñará un marco ético transversal para guiar el desarrollo, implementación y evaluación de sistemas de inteligencia artificial generativas que operen y se implementen en el país.

Parágrafo. Este marco Ético deberá ser diseñado en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y deberá ser sometido a revisión y actualización cada tres (3) meses a partir de su promulgación.

Parágrafo 2. La revisión y actualización periódica de la que trata el presente artículo deberá ser realizada por una comisión conformada por el Ministro(a) de Ciencia, Tecnología e Innovación o su delegado, el Ministro(a) de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado, el Ministerio(a) de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, y cualquier otra instancia gubernamental o académica competente.

Artículo 5. Estudio e Investigación. El Gobierno Nacional incentivará y fortalecerá la formulación de programas educativos y creación de grupos de investigación universitarios encaminados a la investigación y desarrollo de Inteligencia Artificial.

Artículo 6. Jornadas de capacitaciones. En un plazo no mayor a seis (6) a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional diseñará e implementará jornadas de capacitación en el uso de Inteligencias Artificiales, con el fin de preparar a la ciudadanía y desarrollar sus capacidades para adaptarse a las emergentes tecnologías.

Artículo 7. Plan de Acción. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y cualquier otra instancia gubernamental o académica competente, diseñará un plan de acción para la regulación del uso responsable de la Inteligencia Artificial en Colombia en un plazo no mayor a un (1) año, contado a partir de su entrada en vigencia de la presente Ley. Este plan de acción será un documento orientador que establecerá las bases en materia de necesidad y prioridad de la regulación para estas emergentes tecnologías.

Parágrafo. Este plan de acción deberá tener en cuenta el diagnóstico y las recomendaciones formuladas por el Consejo Internacional de Inteligencia Artificial para Colombia, así como guiarse de estándares internacionales en la materia.

Artículo 8. Cooperación Internacional. El Gobierno Nacional deberá incentivar la cooperación internacional con sectores públicos y privados, cuya finalidad sea el estudio, investigación, desarrollo e innovación en materia de inteligencia artificial, en procura de

mantener las capacidades técnicas de las instituciones administrativas nacionales en la materia.

Artículo 9. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

PEDRO H. FLOREZ PORRAS
Senador de la República

SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA

Julio Alberto Elías Vidal
Senador de la República

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 09 del mes Agosto del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 91 Acto Legislatívo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Pedro H. Florez P, Sandra Ramirez
Lobo Silva, Sandra Yaneth Jaimes, Julio A. Elias Vidal
Soledad Tamayo, Gustavo Moreno Hurtado

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del presente proyecto de ley es establecer las bases para que las Inteligencias Artificiales en Colombia sean utilizadas de manera responsable y dentro de los parámetros éticos y legales que garanticen seguridad, transparencia, igualdad y equidad para sus usuarios y los colombianos.

JUSTIFICACIÓN

La Inteligencia Artificial (IA) hace parte fundamental de la revolución industrial que esta viviendo el mundo en la actualidad y si bien estamos, como país, en un momento muy temprano para hablar de regulaciones y leyes que encasillen el uso de estas nuevas tecnologías, si estamos a tiempo para definir un marcos y empezar a desarrollar la bases institucionales, investigativas y culturales para una transición amena y una adaptación rápida a estas emergentes innovaciones que están aquí para quedarse.

Como bien se menciona en el acápite anterior, se está en un momento muy temprano para plantear regulaciones estrictas a la Inteligencia Artificial (IA), para ello sería necesario primero analizar los impactos y necesidades que traerán estas tecnologías, es por ello que el presente proyecto de ley tiene un enfoque preparativo y de planeación para garantizar un uso seguro, ético y responsable de esta tecnología en beneficio de la sociedad.

La IA está avanzando rápidamente y tiene el potencial de tener un impacto significativo en diversos aspectos de la vida cotidiana. La preparación temprana puede ayudar a estar listos como país para afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades que esta tecnología presenta. Algunas de las razones que justifican esta necesidad son:

1. Seguridad y privacidad: La IA puede tener implicaciones significativas en la seguridad y privacidad de los datos. Regularla ayuda a proteger la información personal y a evitar posibles ataques cibernéticos o el mal uso de la tecnología.

2. Discriminación y sesgo: Los sistemas de IA pueden verse afectados por sesgos inherentes en los datos con los que se entrenan. Esto puede conducir a decisiones discriminatorias o injustas, especialmente en aplicaciones como la selección de personal o en el ámbito judicial. La regulación busca mitigar estos riesgos y promover la equidad.

3. Transparencia: La IA a menudo funciona como una caja negra, lo que significa que los procesos internos que lleva a cabo para llegar a sus conclusiones pueden ser difíciles de entender. La regulación puede exigir que los sistemas de IA sean transparentes y que puedan explicar sus decisiones, lo que es especialmente importante en aplicaciones críticas como la atención médica y la toma de decisiones en entornos sensibles.

4. Responsabilidad: La regulación puede establecer la responsabilidad de las empresas y organizaciones que desarrollan y utilizan sistemas de IA. Esto garantiza que se puedan identificar y abordar las consecuencias negativas de los errores o mal funcionamiento de estos sistemas.

5. Protección del consumidor: La regulación busca salvaguardar a los usuarios y consumidores de posibles abusos o prácticas engañosas relacionadas con la IA.

6. Competencia justa: La regulación puede ayudar a prevenir prácticas monopolísticas o anticompetitivas en el desarrollo y despliegue de la IA, permitiendo un ecosistema más justo y abierto.

Esta ley es necesaria ya que, si la Inteligencia Artificial no se regula adecuadamente, con normas precipitadas y sin un plan de acción y una infraestructura clara, pueden surgir varios riesgos significativos que afecten negativamente a al país y a la población colombiana. Algunos de estos riesgos incluyen: discriminación, violaciones de privacidad, desplazamiento laboral y riesgos éticos y morales.

Es evidente que la IA y la automatización avanzada pueden reemplazar o modificar significativamente muchos puestos de trabajo, lo que podría conducir al desempleo masivo y a la desigualdad económica si no se implementan medidas de mitigación adecuadas, las cuales deben ser previstas y analizadas dentro del contexto nacional y determinadas claramente en un plan de acción nacional.

Es importante destacar que la eventual regulación de la IA debe ser equilibrada, evitando restricciones excesivas que puedan frenar la innovación, pero también asegurándose de

proteger los derechos y la seguridad de las personas. Un enfoque colaborativo, flexible y basado en principios éticos sólidos es fundamental para abordar los desafíos y aprovechar los beneficios de la IA de manera responsable.

La regulación de la IA también ha sido objeto de debate. Algunos argumentan que las regulaciones podrían restringir la innovación y el desarrollo de la IA. Además, la velocidad del avance tecnológico puede superar la capacidad de las regulaciones para mantenerse al día, es por ello que se reitera nuevamente que el enfoque de esta ley no es regular ni restringir de ninguna manera estas tecnologías, por el contrario, su espíritu va encaminado a la convivencia y en limpiar el camino para que la implementación y la transición tecnología del país sea lo más equilibrada y harmónica posible, tanto para las tecnologías como para la población colombiana.

En conclusión, la regulación de la Inteligencia Artificial es un desafío complejo, multifacético, multisectorial, y debe hacerse con responsabilidad y con todo el conocimiento técnico disponible, con referentes académicos e internacionales claros y con una ruta de implementación estudiada, esto debido a la amplia gama de aplicaciones y tecnologías involucradas y por la cantidad de aspectos que toca esta transformación tecnológica mundial.

Es por lo anterior que esta ley plantea la necesidad de un plan de acción que no solo realice en diagnostico fundamental de lo que necesita el país en esta materia y entre los temas fundamentales que debe tratar se encuentran: transparencia (tanto de lo producido por estas tecnologías como de la adquisición informática), mitigación de riesgos, protección de la privacidad y los datos, seguridad y ciberseguridad, rendición de cuentas, evaluación y certificación, colaboración internacional y fomento de la innovación responsable.

Lo anterior deberá ser diseñado con la participación de múltiples sectores tanto académicos como científicos, y estructurado de una manera integral que garantice su flexibilidad y adaptabilidad ante los constantes avances tecnológicos, lo que ayer parecía un futuro distante hoy es nuestro presente y el país necesita contar con las herramientas para adaptarse a este nuevo mundo que esta más cerca de lo que podemos imaginar.

MARCO NORMATIVO

CONPES 3920 – Plan Nacional de Explotación de Datos (Big Data). Define la política de explotación de datos (big data) y aborda cuatro ejes estructurales: 1) Generación de datos digitales, 2) cultura de protección y aprovechamiento de datos, 3) capital humano para la explotación de datos y 4) Marco jurídico, ético e institucional, que busca habilitar la generación de valor y refor- zar la protección de los individuos en el contexto de disponibilidad y explotación masiva de datos. Esta política tiene una gran relevancia como condición habilitante para el avance de la IA en el país porque los datos son un insumo clave para una de las ramas de desarrollo de soluciones basadas en aprendizaje automático.

CONPES 3975 - Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. Este documento orientador de fecha 8 de noviembre de 2019, formula una política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial. Esta política tiene como objetivo potenciar la generación de valor social y económico en el país a través del uso estratégico de tecnologías digitales en el sector público y el sector privado, para impulsar la productividad y favorecer el bienestar de los ciudadanos, así como generar los habilitadores transversales para la transformación digital sectorial, de manera que Colombia pueda aprovechar las oportunidades y enfrentar los retos relacionados con la Cuarta Revolución Industrial.

En 2020 se presentó un documento para discusión denominado '**Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia**', de la Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital, elaborado con la asesoría técnica de la Corporación Andina de Fomento, el cual tuvo como finalidad iniciar esta discusión ética sobre los usos de la inteligencia artificial en Colombia y el mundo, y presenta recomendaciones para ser adoptadas en la eventual formulación de una política de este tipo.

Igualmente, en este documento CONPES se reconoció que uno de los principales fenómenos que debía enfrentar el país, en materia de Inteligencia Artificial era el de las asimetrías de información entre diferentes actores tanto al interior del país como internacionalmente. Esto justificó la creación de una Misión de Expertos en Inteligencia Artificial, la cual reunió periódicamente a un grupo de expertos para evaluar las diferentes dimensiones de Inteligencia Artificial y producir recomendaciones en el corto, mediano y largo plazo.

CONPES 4023 - Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia. Documento con fecha 11 de febrero de 2021, cuyo enfoque es la reactivación y crecimiento de la economía tras la pandemia por COVID-19, donde entre otros aspectos, se establece que las entidades públicas tienen una capacidad baja para el aprovechamiento de datos, y se evidencia la necesidad de un grupo de gobernanza de datos. Adicionalmente se plantea la necesidad de mejorar las capacidades técnicas del país en la materia, recurriendo a la cooperación internacional como una alternativa realista.

REFERENTES INTERNACIONALES

1. Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) - Unión Europea: Aunque no se enfoca específicamente en la regulación de la IA, el GDPR establece normas estrictas sobre la protección de datos personales, incluyendo aquellos utilizados por sistemas de IA, lo que afecta directamente el desarrollo y uso de tecnologías de IA en la región.

2. Ley de Protección del Consumidor de Algoritmos - Nueva York, EE. UU.: Esta ley, aprobada en 2021, requiere que los proveedores de servicios financieros utilicen explicabilidad en los algoritmos utilizados para tomar decisiones relacionadas con créditos, préstamos y seguros.

3. Ley de Transparencia en los Sistemas de Inteligencia Artificial - California, EE. UU.: Aprobada en 2019, esta ley establece requisitos para que los fabricantes de robots autónomos y sistemas de IA divulguen información sobre cómo se utilizan los datos recopilados y cómo se toman las decisiones.

4. Marco Ético y de Seguridad para la Inteligencia Artificial - Canadá: En 2019, Canadá publicó un marco que establece principios y guías para el desarrollo ético y seguro de la IA en el país.

5. Principios de IA del Gobierno de Singapur: Singapur ha publicado un conjunto de principios éticos para el uso de la IA, con un enfoque en la transparencia, la responsabilidad y la justicia.

6. Ley sobre las Bases de Datos Biométricos - India: La Corte Suprema de India dictaminó en 2018 que el uso de datos biométricos, incluyendo tecnologías de reconocimiento facial, solo se puede utilizar para fines específicos y legítimos, protegiendo así la privacidad de los ciudadanos.

7. Estrategia Nacional de IA - Emiratos Árabes Unidos: El país ha lanzado una estrategia nacional para la IA con el objetivo de mejorar la eficiencia gubernamental y fomentar la innovación en sectores como el transporte y la salud.

Cordialmente,

PEDRO H. FLOREZ PORRAS
Senador de la República

SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA

Julio Alberto Elías Vidal
Senador de la República

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 09 del mes agosto del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 91 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS: Pedro H. Flores Pérez, Sandra Yanneth Liliana Lobo Silva, Sandra Ramírez Lamus, Julio A. Elías Vidal, Soledad Tamayo Tamayo, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se Fomenta la Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley N°____ de 2022 Senado

Por medio de la cual se Fomenta la Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como finalidad incentivar que se estudie e investigue a fondo, desde una perspectiva intersectorial, los microorganismos multirresistentes y la resistencia antimicrobiana, para desarrollar las capacidades informáticas y tecnologías innovadoras para que Colombia adquiera las capacidades de combatir esta emergente problemática a nivel mundial.

Artículo 2. Fomento a la investigación. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de apoyo a la investigación científica y tecnológica para combatir Microorganismos Multirresistentes y la Resistencia Antimicrobiana, que deberán incluir, pero no limitarse a, los siguientes instrumentos:

a) Recolección, procesamiento, sistematización y difusión de información relevante para el estudio de Microorganismos Multirresistentes y Resistencia Antimicrobiana.

b) Desarrollo, Integración, actualización y ejecución de Programas Intersectoriales encaminados a Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana.

c) Asignación de recursos dentro del Presupuesto General de la Nación a las universidades e instituciones de educación superior que, conforme a sus programas y normas internas, destinen éstas para la realización de actividades de investigación científica o tecnológica que contribuyan a combatir Microorganismos Multirresistentes y prevenir la Resistencia Antimicrobiana.

d) Formulación de programas educativos, encaminados a combatir Microorganismos Multirresistentes y prevenir la Resistencia Antimicrobiana.

e) Planteamiento de Estímulos fiscales, financieros y facilidades en materia administrativa e industrial para Estudios o Investigaciones Científicas encaminadas a Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana.

Artículo 3. Base de datos Nacional de Microorganismos Multirresistentes. En un plazo no mayor a un (1) años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional creará la Base de datos Nacional de Microorganismos Multirresistentes, la cual será colaborativa e intersectorial y facilitara el acceso de información sobre resistencia antimicrobiana en el país para investigadores de la materia.

Parágrafo. La base de datos de que tarta el presente artículo, podrá ser nutrida y complementada por bases de datos internacionales, de igual manera deberá contar con los mecanismos idóneos para lograr una acción colaborativa con bases de datos similares a nivel internacional.

Artículo 4. De la Política de Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana. En un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional formulará una política estatal de Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana, orientada a la investigación y generación de nuevos conocimientos en resistencia a los antimicrobianos y microorganismos multirresistentes, la adquisición y producción de las tecnologías, equipos y herramientas necesarias para la adecuada vigilancia y control de esta problemática en el territorio nacional y poder nutrir de manera eficiente la Base de datos Nacional de Microorganismos Multirresistentes.

Parágrafo. La política estatal de Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana deberá incluir la creación de mecanismos y planes de divulgación orientados a la ciudadanía, con el fin de hacer pedagogía y generar consciencia sobre la Resistencia Antimicrobiana y recomendaciones para su prevención, basado en estándares científicos.

Artículo 5. Plan Nacional de Acción para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana. En un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional deberá estructurar un documento orientador de las acciones a desarrollar e implementar, para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana en el territorio nacional, el cual deberá contar con un desarrollo intersectorial suficiente para fortalecer los esfuerzos de seguimiento, vigilancia y recolección de datos, incluir acciones de cooperación y colaboración internación y mecanismos dé fomento para la investigación científica y tecnológica en la materia.

Artículo 6. Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan Nacional de Acción para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, creará una comisión intersectorial que será la instancia de coordinación, integración, orientación y seguimiento entre los diferentes sectores responsables e involucrados en el desarrollo del Plan Nacional de Acción para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana.

Artículo 7. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley involucran diferentes sectores y actores relacionados con la academia, sector humano, animal, vegetal, alimentario, ambiental e industrial, que deberán colaborar de manera articulada en el marco de las estrategias definidas por el Gobierno Nacional Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana.

Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

PEDRO H. FLOREZ PORRAS
Senador de la República

SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA

LORENA RIOS CUELLAR
Senadora de la República
Partido Colombia Justa Libres

Julio Alberto Elías Vidal
Senador de la República

GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día_____del mes_____del año _____
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 92 Acto Legislativo N°._____,con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y fue
por: HS Pedro H. Flores Porras, Sandra Ramírez Lobo
Sandra Y. Jaimes, Lorena Ríos Cuellar, Julio
Alberto Elías Vidal y Gustavo Adolfo Moreno Hurtado

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa que se presenta a consideración del Congreso de la Republica tiene por objeto incentivar que se estudie e investigue a fondo, desde una perspectiva intersectorial, los microorganismos multirresistentes y la resistencia antimicrobiana, para desarrollar las capacidades informáticas y tecnologías innovadoras para que Colombia adquiera las capacidades de combatir esta emergente problemática a nivel mundial.

JUSTIFICACIÓN

Se estima que para el 2050 los microrganismos multirresistentes y la resistencia antimicrobiana ocasionarán 10 millones de muertes, así lo establecido la World Health Organization (WHO)[1], de seguir este pronóstico el mundo se encuentra a solo 30 años de una catástrofe humanitaria y económica que superaría la reciente pandemia ocasionada por el COVID-19. Es por ello que esta iniciativa legislativa que busca que en el país se fomente la Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana adquiere especial relevancia, es necesario que el desarrolle sus capacidades tecnológicas e investigativas para enfrentar esta eventual crisis, el seguimiento, recolección de datos e innovación serán clave para que Colombia pueda sobrevivir.

A la fecha de hoy, el panorama internacional ya plantea la necesidad de contar con los medios de seguimiento idóneos para enfrentar esta problemática, países como Estados Unidos, Canadá, Países Bajos y Dinamarca ya cuentan con bases de datos intersectoriales que facilitan en el flujo de información para desarrollar estrategias y tecnologías para controlar y prevenir la resistencia antimicrobiana. Similarmente países como Argentina ya plantean legislaciones para reducir la velocidad en la cual está incrementando esta resistencia antimicrobiana.

Cabe reiterar que esta no es una problemática exclusiva del sector salud, como se explicará en la presente motivación, la resistencia antimicrobiana y la aparición de microorganismos multirresistentes obedece a una gran variedad de factores que no pueden ser aplacados en sus totalidad por este, el sector agrario, veterinario, industrial y académico debe trabajar todos de la mano para hacer frente a esta problemática, ahondando en el desarrollo de capacidades investigativas y de innovación ya que serán estos avances los que permitirán la supervivencia de la humanidad.

Un microorganismo multirresistente, es un organismo celular resistente a diversos antimicrobianos como lo son los antibióticos o medicamentos que se utilizan para detener el crecimiento de las bacterias o hongos que causan infecciones. Determinados antibióticos no son efectivos para tratar las infecciones producidas por microorganismo multirresistentes, debido a esto, las aflicciones causadas por microorganismo multirresistente, son difíciles de tratar y de curar.

De igual manera la OMS/OPS (Organización Mundial de la Salud – Organización Panamericana de la Salud) definen la resistencia a los antimicrobianos, o farmacorresistencia, como los cambios en la respuesta que tienen los microorganismos (bacterias, virus, hongos y parásitos) frente a los medicamentos (antibióticos, antivíricos, antifúngicos, antipalúdicos, etc.), lo que lleva a ineficacia de los tratamientos actuales, comprometiendo la sobrevida de los pacientes. Los microorganismos en el ambiente, se encuentran en una competencia constante por espacio y alimento. Esto hace que produzcan sustancias inhibitorias para otros microorganismos (antibióticos). Si bien este fenómeno es natural, la presión selectiva del uso masivo de antimicrobianos en la medicina moderna ha potenciado la selección de estos mecanismos de defensa.

De acuerdo con la OMS/OPS a nivel mundial se registran más de 700 mil muertes anuales, debido a infecciones por bacterias resistentes a los antimicrobianos, lo que se ha convertido en un serio problema de salud pública que, de acuerdo con las organizaciones anteriormente citadas, podría ocasionar 10 millones de decesos en los próximos 25 años y dejar pérdidas económicas que superarían los 100 billones de dólares para el año 2050.

Aunque se trata de un fenómeno que aparece de forma natural con el paso del tiempo, en las últimas décadas, se ha visto un crecimiento acelerado de la resistencia antimicrobiana (RAM) debido a múltiples factores que involucran acciones como el uso inadecuado de los antibióticos, tanto en salud humana como en sanidad animal. La transferencia de bacterias resistentes de los animales a los humanos, por contacto directo o a través de los alimentos, y la contaminación de fuentes de agua con medicamentos antimicrobianos y residuos de estos.

Ahora bien, existe una constante disminución en el número de alternativas terapéuticas (antibióticos, antivíricos, antifúngicos y antiparasitarios) para tratar las infecciones en humanos, incluso las más comunes; pero este fenómeno se observa también en animales silvestres, animales de compañía, peces y plantas representando un riesgo para la salud y generando una alarma para la salud pública a nivel. Es por esto que estamos ante una dualidad perversa: cada día hay más microorganismos que han acumulado genes de resistencia y menos antimicrobianos, especialmente antibióticos, disponibles y, según las predicciones, algunas enfermedades infecciosas podrían dejar de tener tratamientos eficaces en menos de una década lo que hará más difícil salvar vidas.

La resistencia antimicrobiana compromete la continuidad de muchos procedimientos que son vitales para la salud de la población, entre ellos, el trasplante de órganos, las cirugías de alto impacto (neurocirugía, cardiovascular, etc.), la supervivencia de pacientes en las Unidades de Cuidado Intensivo (UCI), los tratamientos inmunosupresores para cáncer, entre otros. Además, acciones como la automedicación, el uso inadecuado de los antibióticos y otros

[1] https://www.who.int/news/item/29-04-2019-new-report-calls-for-urgent-action-to-avert-antimicrobial-resistance-crisis

antimicrobianos o el aumento de las infecciones, que conlleva más tratamientos, inciden directamente en esta problemática. De igual manera, incide la transferencia de bacterias resistentes de los animales a los humanos, por contacto directo o a través de los alimentos, y la contaminación de fuentes de agua con medicamentos antimicrobianos y residuos de estos, como explicaron los expertos durante la Semana Mundial de Concienciación sobre el Uso de Antimicrobianos basada en la estrategia 'Una salud'.

En relación con la automedicación es importante evidenciar que: "una consecuencia global del abuso y mal uso de estos medicamentos en diferentes ámbitos, como en la reproducción animal y en automedicación humana, ha sido, sin duda, la resistencia microbiana", señala el doctor Andrés M. Pérez-Acosta, PhD., profesor titular del programa de Psicología, de la Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud de la Universidad del Rosario y responsable del Observatorio del Comportamiento de Automedicación. De acuerdo con la OMS/OPS, pese a la prohibición de venta sin fórmula médica, diversos estudios han encontrado que esto no se cumple, y que hasta en un 80% de casos es posible adquirir antibióticos en farmacias, sin receta o, peor aún, son recetados allí o son recomendados por familiares, amigos y compañeros de trabajo.

En efecto, como se ha planteado, este es un problema global y multisectorial de grandes dimensiones, que no solo involucra la salud humana, sino también la sanidad animal y la salud medioambiental, y pasa por temas fundamentales como la cadena agroalimenticia y el sector pecuario. Además de ser una de las amenazas más urgentes para la salud humana, animal, vegetal y ambiental, la RAM pone en peligro la seguridad alimentaria, el comercio internacional y el desarrollo económico.

Vale la pena destacar que esta problemática se ha visto potenciada por la COVID-19, por cuenta de una mayor prescripción de antibióticos de amplio espectro y por períodos más prolongados, inclusive empleando combinaciones de varios medicamentos[2]. Este uso masivo de antibióticos, tanto por automedicación[3] como por formulación, no solo aumenta la presión selectiva para bacterias multirresistentes, sino que además puede tener efectos tóxicos. Al respecto, tal y como lo ha señalado el doctor José Oñate, presidente de la Asociación Colombiana de Infectología (ACIN), se debe "mejorar el acceso a los antimicrobianos apropiados, fortalecer los sistemas de salud y la capacidad de vigilancia; fomentar la educación en las universidades que tienen programas afines a la salud, para conocer a fondo esta problemática, y promover el uso adecuado de los antibióticos".

[2] En el caso de Estados Unidos, un informe de la CDC analizó el estado de la resistencia a los antimicrobianos en este país inmediatamente después de que se registraron los puntos máximos de la pandemia de COVID-19 en el 2020. Los datos muestran un aumento alarmante en las infecciones resistentes que comenzaron durante la hospitalización: un aumento de un 15 % en general del 2019 al 2020 entre siete patógenos.

[3] De acuerdo con el doctor José Millán Oñate Gutiérrez, médico infectólogo, expresidente de la Asociación Colombiana de Infectología (ACIN), un gran número de personas comenzaron a "utilizar antibióticos como una panacea para el tratamiento de la infección por COVID-19 (que no es de origen bacteriano sino viral) y otros más, por instinto de supervivencia, se automedicaron queriendo proteger su salud, con los riesgos que en la realidad esto implica".

En el caso específico de esta pandemia en el estudio 'Sobreinfección bacteriana en adultos con COVID-19 hospitalizados en dos clínicas en Medellín (Colombia, 2020)', los investigadores concluyen que existe "una alta prevalencia de sobreinfecciones bacterianas en pacientes con COVID-19 que requieren hospitalización, principalmente en aquellos con comorbilidades específicas, complicaciones, estancia prolongada, ventilación mecánica y tratamiento con esteroides". En este estudio transversal con 399 pacientes diagnosticados de COVID-19 por RT-PCR, encontraron que la prevalencia de sobreinfección fue 49,6%, con 16 agentes identificados, siendo los más frecuentes *Klebsiella pneumoniae*, *Klebsiella oxytoca* y *Staphylococcus aureus*. En este contexto, las tasas de infección asociadas a dispositivos en las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) aumentó, especialmente la neumonía asociada a ventilador; pero también creció la resistencia bacteriana, sobre todo de *Klebsiella pneumoniae* y *Pseudomonas aeruginosa*, asociadas al uso de antibióticos y a la mayor necesidad de ventilación mecánica. Igualmente, vale mencionar que esa resistencia impacta en la mortalidad: algunos estudios señalan que hasta el 50% de los pacientes con infección grave por SARS-CoV-2 han fallecido en los hospitales por causa de resistencia bacteriana y no necesariamente por la infección por la COVID-19.

Diferencias conceptuales

Los antimicrobianos (antibióticos, antivíricos, antifúngicos y antiparasitarios) son medicamentos que se utilizan para prevenir y tratar infecciones en los seres humanos, los animales y las plantas. Los mecanismos de resistencia mediante los cuales los microorganismos sobreviven a la acción de los antimicrobianos son diversos y dinámicos. A continuación, algunas de las diferencias entre grupos de medicamentos antimicrobianos:

1. **Resistencia antibiótica:** Hace referencia principalmente a medicamentos para tratar infecciones por bacterias. Estas sobreviven a la acción de los antibióticos a través de enzimas que los degradan, o de sistemas de expulsión que los eliminan rápidamente de su interior o a través de mutaciones o cambios en el sitio donde estos medicamentos actúan.

2. **Resistencia antivírica:** Se presenta, fundamentalmente, por mutaciones en el sitio donde actúan los antivirales. Destacan entre estas resistencias, las expresadas por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana VIH, que debe monitorearse para evitar recaídas o fallas al tratamiento.

3. **Resistencia antifúngica:** Hace referencia a la resistencia en medicamentos para tratar hongos (levaduras y mohos). Esta resistencia se presenta por cambios en la pared celular de estos microorganismos o en otros sitios en donde actúan estos compuestos. Su vigilancia implica un reto diagnóstico, pues no todos los hospitales en Latinoamérica están capacitados para detectarla. Es importante recordar que las infecciones por hongos son generalmente invasoras y oportunistas.

4. **Resistencia antiparasitaria:** Se presenta en diversos grupos de parásitos, por ejemplo, en el agente causal de la malaria (*Plasmodium sp*), en donde se requieren moléculas de mayor espectro o combinaciones de medicamentos. También hay reportes crecientes de resistencia en parásitos que afectan el ganado. La automedicación se considera un importante disparador de este fenómeno.

Un problema que involucra el medio ambiente

En los últimos años han surgido estudios epidemiológicos basados en aguas residuales para el estudio de la resistencia antimicrobiana (RAM), como una alternativa para tener una visión más amplia de la problemática que se caracteriza por proveer monitoreos más precisos. En RAM, el grupo que lidera la doctora Judy Natalia Jiménez Quiceno, PhD en Microbiología, coordinadora de la línea de Epidemiología Molecular y Resistencia Bacteriana del Grupo Microba (Universidad de Antioquia) ha realizado estudios en plantas de tratamiento de Tumaco (Nariño), de Medellín (Antioquia) y de Manizales (Caldas), confirmando que algunas plantas no están diseñadas para eliminar bacterias resistentes y, en varios puntos de la planta, incluso a la salida, se encontraron bacilos *gram negativos* resistentes a *carbapenémicos* (un tipo de antibiótico).

En uno de sus trabajos, analizaron muestras de cuatro puntos de una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR), detectando que el 97% de los *Enterobacterales* tenían al menos una *betalactamasa*, mecanismo de resistencia de gran importancia en la familia de los *betalactámicos*. Así mismo, se observó alta frecuencia de *Escherichia coli* multirresistente y con gran diversidad genética, sugiriendo que en la PTAR se favorece la presión de selección y el intercambio de genes de resistencia.

Otro trabajo demostró, además, la presencia en la PTAR de bacilos *gram negativos* (BGN), tanto de importancia clínica como ambiental, resistentes a carbapenémicos, portadores de blaKPC-2. Estos hallazgos concuerdan con los reportes de BGN portadores de blaKPC en hospitales de Medellín y de otras ciudades de Colombia, en donde este mecanismo de resistencia presenta gran importancia, y es considerado endémico.

Así, para los investigadores del Grupo Microba, de la Universidad de Antioquia, estos resultados confirman que las PTAR son un reflejo de la epidemiología de la resistencia bacteriana en la ciudad y el país, y sugieren el riesgo de su diseminación al ambiente a partir de las plantas de tratamiento de agua residual, tema clave de estudio para la solución de la problemática de la RAM.

Panorama en Colombia

De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Salud (INS) divulgada en conferencia en la Semana Mundial de la Concienciación sobre el uso de antimicrobianos' en 2021, en *Neisseria gonorrhoeae*, antibióticos como la penicilina y tetraciclina presentaron una resistencia por encima del 40%; la penicilina para el 2019 alcanzó una resistencia del 65,6%. Debido a esto, se empezó a utilizar Ciprofloxacina y ya en 2019, su resistencia era de 57,6%. Otro caso es el *S. pneumoniae*, cuyo serotipo 19A es el que más predomina y que presenta un alto porcentaje de resistencia a penicilina y eritromicina.

Por su parte, en el Plan Nacional de Respuesta a la resistencia de los antimicrobianos, formulado en 2018 por el Ministerio de Salud, se evidencia que:

> *"Se ha identificado la relevancia de la resistencia a los antimicrobianos. Algunos casos comunes dan cuenta de esto, como lo es el frecuente hallazgo de infecciones dentro de los servicios de hospitalización por K. pneumoniae y P. aeruginosa, cuya resistencia a antimicrobianos de gran importancia terapéutica como son los carbapenémicos, sigue en aumento. Este hecho resulta preocupante toda vez que implica un aumento en la morbilidad y mortalidad, aumenta costos en la atención en salud y resulta en riesgo de causar brotes. De otro lado, un estudio realizado en Unidades de Cuidado Intensivo, evidenció tanto el incremento en la tendencia de los microorganismos hacia la multirresistencia, así como una amplia distribución de las carbapenemasas".*

Ahora bien, a pesar de la expresa prohibición de la venta de medicamentos como los antimicrobianos sin la presentación de la fórmula médica, estos productos aún pueden ser adquiridos sin prescripción en el territorio nacional. Así lo reveló un estudio en Bogotá, que encontró que en el 80% de las farmacias muestreadas era posible adquirir los antibióticos sin presentar fórmula médica alguna[4]. De igual manera, un segundo estudio reveló que el 44% de las personas que se acercaban a comprar antibióticos a droguerías seleccionadas lo hacían sin la prescripción de un médico[5]. El uso de antimicrobianos sin fórmula médica dentro de la comunidad constituye un problema de interés para el país, máxime si se considera que para la capital, se estima que el 56% de la población ha usado alguna vez un antimicrobianos sin fórmula médica[6]. La situación podría ser más crítica en regiones apartadas o sectores rurales.

MARCO NORMATIVO

1. Salud como derecho fundamental

El derecho a la salud se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia:

[4] Vacca C, Niño C, Reveiz L. Restricción de la venta de antibióticos en farmacias de Bogotá, Colombia: estudio descriptivo. Rev Panam Salud Publica. 2011;30(6):586–91.

[5] Ortiz P, Buitrago MT, Eslava DG, Caro Á, Iguarán DH, Magíster E, et al. Caracterización de la compra de antibióticos en droguerías de Bogotá : una mirada desde los usuarios Characterising the purchase of antibiotics in drugstores in Bogotá : a users ' perspective. Rev Investig en Segur Soc y Salud. 2011;13(1):15–29.

[6] Fajardo-zapata ÁL, Méndez-casallas FJ, Hernández-niño JF, Molina LH, Tarazona AM, Nossa C, et al. La automedicación de antibióticos : un problema de salud pública Automedication with antibiotics : public health problem. Salud Uninorte. 2013;29(2):226–35.

*"**Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

(...)

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad"

2. **Desarrollo jurisprudencial**

El Estado colombiano tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política sin discriminación alguna. Por lo anterior se debe garantizar el pleno respeto a la dignidad humana establecido en el artículo 1 de la Carta Política así:

*"**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.*

Se establece el derecho fundamental a la salud en la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y se establece de manera explícita que la salud es un derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. También determina:

*"**Artículo 9.** Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud."*

El artículo 15 inciso 1 de la LeS consagra la regla general de los servicios y tecnologías en salud incluidos en el PBS. La disposición jurídica dice que el derecho fundamental a la salud se garantizará a través de la prestación de servicios y tecnologías en salud. Éstos se estructuran sobre una concepción integral de salud, que incluye su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de las secuelas.

Sentencia T-859 del 2003
"El derecho a la salud, en los términos de la Observación General N°14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se entiende como el derecho al máximo nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. Lo anterior supone una clara orientación finalista de este derecho, lo que impone la adopción del mismo criterio para efectos de interpretar las disposiciones que regulan la materia. Si se busca garantizar el mayor nivel de salud posible, autorizar un procedimiento implica autorizar los elementos requeridos para realizar el procedimiento, salvo que sea expresamente excluido uno de tales elementos".

AVANCES EN COLOMBIA

Tal y como se reseña en el Plan Nacional de Respuesta a la resistencia de los antimicrobianos, formulado en 2018 por el Ministerio de Salud, encontramos que entre las acciones realizadas en Colombia para abordar esta problemática, el Instituto Nacional de Salud (INS) en 1987 implementó la vigilancia por laboratorio de resistencia antimicrobiana para *N. gonorrhoeae*, bajo el marco del programa de vigilancia de infecciones de trasmisión sexual (ITS); posteriormente, en 1994 y a través del Sistema de Redes de Vigilancia de Agentes Bacterianos Responsables de Neumonías y Meningitis (SIREVA II) se dio inicio a la vigilancia para *S. pneumoniae, H. influenza e y N. meningitis*.

Desde 1997 el Grupo de Microbiología del INS implementó un sistema de vigilancia basado en el laboratorio para el programa de enfermedad diarreica aguda (EDA), con el fin de determinar la circulación de serotipos y resistencia a los antimicrobianos de agentes bacterianos como *Salmonella spp., Shigella spp y Vibrio cholerae*. A este se sumó la vigilancia de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA). Posteriormente, en el año 2012, se estableció la vigilancia de resistencia antimicrobiana en Infecciones Asociadas a la Atención en Salud (IAAS).

En términos reglamentarios, a nivel nacional existen normas que regulan la fabricación y el expendio de antimicrobianos, así como de otros medicamentos para uso humano. Dentro de estas se encuentran:

- **Decreto 677 de 1995,** "Por el cual se reglamenta parcialmente el Régimen de Registros y Licencias, el Control de Calidad, así como el Régimen de Vigilancia Sanitaria de Medicamentos, Cosméticos, Preparaciones Farmacéuticas a base de Recursos Naturales, Productos de Aseo, Higiene y Limpieza y otros productos de uso doméstico y se dictan otras disposiciones sobre la materia". En éste se definen los principios para el otorgamiento de licencias y registros de medicamentos, incluyendo los antimicrobianos, así como el control de calidad y la vigilancia sanitaria. Además, se establece la condición de comercialización de los medicamentos como: venta libre, control especial, uso hospitalario únicamente y bajo fórmula médica. Los antibióticos pertenecen a este último régimen.
- **Decreto 2200 de 2005**, "Por el cual se reglamenta el servicio farmacéutico y se dictan otras disposiciones". Este refiere, dentro de las obligaciones del dispensador, exigir la prescripción para aquellos medicamentos en los que aparezca la etiqueta de venta bajo fórmula médica, así como verificar que dicha prescripción haya sido elaborada por el personal competente.
- **Decreto 3050 de 2005**, "Por el cual se reglamenta el expendio de medicamentos." En su artículo 1° éste consagra que todo medicamento que para su venta requiera la fórmula médica, sólo podrá ser expendido en droguerías y farmacias-droguerías.
- **Resolución 1160 de 2016**, "Por la cual se establecen los Manuales de Buenas Prácticas de Manufactura y las Guías de Inspección de Laboratorios o Establecimientos de Producción de medicamentos, para la obtención del Certificado de Cumplimiento de las Buenas Prácticas de Manufactura". En ésta se adopta el manual de Buenas Prácticas de Manufactura para Medicamentos, incluyendo los antimicrobianos de uso humano. Además, establece como ámbito de aplicación los fabricantes de medicamentos, ubicados en el país o fuera de él, toda vez que sus productos se comercialicen en el territorio nacional.

En lo que respecta al sector agropecuario es importante destacar que, en una revisión sistemática publicada en *The Lancet Planetary Health* en 2017, se concluyó que los programas regulados que restringen el uso de antibióticos en animales destinados a la producción de alimentos reducen las bacterias resistentes a ellos hasta en un 39% o más. En este campo, las normas vigentes que incluyen aspectos regulatorios sobre los antimicrobianos y su uso en Colombia son:

- **Resolución 1326 de 1981**, "Por la cual se adoptan disposiciones para la utilización y comercialización de productos antimicrobianos de uso veterinario". Esta norma, actualmente en revisión, reza en su considerando: "Que es necesario reglamentar el uso de los productos antimicrobianos utilizados en los animales domésticos". Se debe destacar que esta resolución incluye aspectos relevantes y determinantes en el uso de antimicrobianos de uso veterinario, si bien no de manera directa para el profesional, sí a través del proceso de registro y del rotulado aprobado al término del mismo. Conviene resaltar que el Artículo 10° establece la reserva de derechos del ICA para aceptar y autorizar el uso de los antimicrobianos para promover el crecimiento animal. Posteriormente esto es reglamentado.
- **Resolución 1966 de 1984**, "Por la cual se reglamenta el uso de productos o sustancias antimicrobianas como promotores de crecimiento o mejoradores de la eficiencia alimenticia". El punto principal se refiere a la negación del registro como promotor de crecimiento/mejorador de la eficiencia alimenticia de una sustancia antimicrobiana que ya se encuentre registrada como agente terapéutico en la misma especie animal.
- **Resolución 3759 de 2003**, "Por la cual se dictan disposiciones sobre el Registro y Control de los Plaguicidas Químicos de uso Agrícola". Esta establece como requisito la obtención de registro ante el ICA, para el uso de plaguicidas químicos en el sector agrícola, dentro de los que se encuentran productos bactericidas. De esta manera quedan definidos los procedimientos para dicho registro.
- **Resolución 1167 de 2010**, "Por medio de la cual se establecen los requisitos para el registro y control de personas que se dediquen a la comercialización de insumos agropecuarios y/o semillas para siembra a través de establecimientos de comercio". Aunque el asunto tratado por esta norma es fundamentalmente el relacionado con la comercialización a través de establecimientos, su texto incluye una obligación que determina que su venta se haga con la prescripción escrita del profesional (médico veterinario, médico veterinario zootecnista) con matrícula profesional vigente.

REFERENTES INTERNACIONALES

Desde el lanzamiento del Plan de acción mundial sobre la RAM en 2015, los países han intensificado considerablemente su respuesta a la resistencia a los antimicrobianos. Hasta mayo de 2021, 144 países disponían de un plan de acción nacional multisectorial (13) y casi todos los países restantes están en proceso de elaborarlo.

Sin embargo, en materia de legislación los avances son menores. En noviembre de 2022, Argentina se convirtió en el primer país de América Latina en contar con una ley de prevención y control de resistencia antimicrobiana. Entre los principales objetivos de la ley figuran optimizar el uso de medicamentos antimicrobianos; mejorar la sensibilización y los conocimientos en materia de resistencia a los antimicrobianos; reforzar la vigilancia y la investigación en esta temática; prevenir y reducir la incidencia de las infecciones asociadas al cuidado de la salud; trabajar en la eliminación gradual del uso de antimicrobianos como promotores de crecimiento en sanidad animal y asegurar que se realicen inversiones sostenibles en la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos.

Por su parte, la Unión Europea también aprobó una legislación este año, la cual se encuentra enfocada en promover la salud animal y combatir la resistencia antimicrobiana, a través de la limitación del uso de los antibióticos para animales. Las nuevas reglas garantizarán que los tratamientos antimicrobianos para animales se administran solo cuando exista una necesidad real y, junto con la legislación sobre piensos medicados, prohíbe el uso preventivo y limitará las prescripciones de antibióticos, las nuevas normas fortalecerán la lucha contra la resistencia antimicrobiana.

Cordialmente,

PEDRO H. FLOREZ PORRAS
Senador de la República

SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República

SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
SENADORA DE LA REPÚBLICA

LORENA RIOS CUELLAR
Senadora de la República
Partido Colombia Justa Libres

Julio Alberto Elías Vidal
Senador de la República

GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día_____del mes_____del año_____
se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 92 Acto Legislativo N°._____,con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS. Pedro H. Flores, Sandra Ramirez, Sandra Y. Jaimes, Lorena Rios Cuellar, Julio A. Elias Vidal, Gustavo Moreno Hurtado.
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2023 SENADO

por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley No. 093

"Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas por las cuales se regirán las prestadoras del servicio aéreo comercial de transporte público regular doméstico de pasajeros, buscando la protección prevalente de los derechos de los usuarios a cuyos casos se les deberá aplicar la norma más favorable en cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que resultare entre estos y las prestadoras del servicio.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las normas que aquí se dictan serán aplicables a los prestadores del servicio de transporte aéreo público doméstico de pasajeros y a sus usuarios en todo lo que competa, así como los terceros o intermediarios que intervengan en dicha actividad comercial, buscando fortalecer los derechos de los usuarios frente a los prestadores del servicio.

Artículo 3. Deberes de los prestadores del servicio. Las empresas dedicadas a la prestación del servicio del transporte aéreo regular doméstico de pasajeros, sin perjuicio de las demás normas sobre la materia que no le sean contrarias a esta, deberán:

(i) Brindar información completa, clara y veraz sobre los vuelos disponibles, indicando las horas precisas de los mismos y todas las condiciones aplicables.

(ii) Informar a los usuarios sobre su listado de derechos y deberes, incluyendo los horarios de los vuelos, condiciones de los mismos, reglas de abordaje y todas aquellas compensaciones a que pueden acceder ante el incumplimiento de las aerolíneas.

(iii) Informar sobre las tarifas y el precio total a pagar conforme al servicio contratado, discriminando cada concepto que aquel incluye, sin que pueda haber ningún tipo de modificación posterior por causas imputables a las prestadoras del servicio.

(iv) Informar sobre las condiciones precisas del vuelo que incluyen, aunque sin limitarse a ellas, las reglas de abordaje, hora en sala, hora de vuelo, hora de llegada, reglas sobre el transporte de equipaje y mascotas, entre otras que guarden relación con la prestación del servicio, todo a fin de que el usuario pueda ejercer los derechos que le asisten como consumidor.

(v) Informar en forma clara, veraz y completa sobre las condiciones relativas a reservas, cancelaciones, compra de tiquetes, cambios de vuelo, derecho de retracto, desistimiento, transporte de equipaje, y todas aquellas que el usuario pueda solicitar.

(vi) Brindar información completa, veraz y suficiente, que contenga todas las condiciones necesarias para acceder a las eventuales promociones ofertadas al público y las condiciones que le son aplicables.

(vii) Informar al usuario sobre cualquier cambio en la prestación del servicio que afecte la reserva, con mínimo 72 horas de antelación a la fecha y hora del vuelo.

La causal indicada deberá ser plenamente justificada y el usuario tendrá derecho a obtener prueba siquiera sumaria que demuestre tal razón. No obstante, ante dichos cambios, los usuarios podrán hacer uso de su derecho a desistir, retractarse o modificar el vuelo según sea el caso, a pesar de haber pasado el tiempo límite que se prevé para ejercerlos.

Se exceptúan de lo anterior las causas asociadas a factores climáticos, fallas técnicas imprevisibles, circunstancias de fuerza mayor, condiciones operacionales y otras ocurridas con menos de 24 horas de antelación al vuelo, casos en los cuales se les deberá informar a los usuarios en forma completa, clara y veraz sobre la situación específica que se constituye como excepción y las posibles soluciones a que puede acceder.

No obstante la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor.

(viii) Expedir sin costo alguno el pasabordo a todos los usuarios, bien sea físico o digital a elección del pasajero, en el momento en que este lo solicite.

Artículo 4. Derecho de retracto. Para los efectos de esta ley, el derecho de retracto consiste en la posibilidad que tienen los usuarios de dar por terminado el contrato celebrado con la aerolínea cuando ha hecho reservas por medios no tradicionales como compras por internet, sin que se requiera la aprobación del prestador del servicio, y bastando solamente la notificación de su voluntad.

Los usuarios de las aerolíneas tendrán derecho a retractarse del servicio adquirido, siempre y cuando ocurra dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.

Parágrafo. Las aerolíneas deberán informar al usuario por todos los medios que tengan a su disposición sobre el derecho de retracto que les asiste, de manera completa, clara y veraz.

Parágrafo segundo. La aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero al usuario que ejerció su derecho de retracto, dentro de los treinta días calendario siguientes a la notificación que el usuario le haya hecho a la aerolínea.

Parágrafo tercero. No aplicará el derecho de retracto en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco (5) días de la fecha del vuelo.

Artículo 5. Modificación de tiquetes. El usuario de las aerolíneas podrá solicitar corrección de errores en cualquier momento, hasta por una sola vez, sin que por ello se le pueda imponer ninguna sanción ni sobrecosto alguno.

Artículo 6. Cambios de horario. El usuario podrá solicitar el cambio de horario del viaje que adquirió bajo las siguientes condiciones:

(i) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió con anterioridad a los cinco días de la fecha del vuelo, no habrá cobro de penalidad alguna, sin embargo, el usuario deberá asumir el sobrecosto a que haya lugar.

(ii) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió dentro de los cinco días anteriores a la fecha y hora del vuelo, el usuario deberá asumir pagar la penalidad y el sobrecosto a que haya lugar.

Parágrafo. En ningún caso la penalidad de que trata el presente artículo podrá superar el diez por ciento (10%) del valor del tiquete adquirido.

Artículo 7. Desistimiento. Para los efectos de esta ley, desistimiento se entenderá como la posibilidad que tienen todos los usuarios de dar por terminado el vínculo contractual que tiene con la aerolínea cuando se adquirió una reserva o vuelo por medios tradicionales.

El usuario podrá desistir de hacer uso del tiquete, dando aviso al prestador del servicio dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.

Parágrafo. En los casos de ventas promocionales, aplicarán las condiciones aceptadas por el usuario, mismas que le serán oportunamente informadas en forma completa, clara y veraz.

Parágrafo segundo. No aplicará el desistimiento en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco días de la fecha del vuelo.

Artículo 8. Reembolso. En caso que el usuario haga uso del desistimiento de que trata el artículo anterior, la aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero pagado, dentro de los treinta días calendario contados a partir de la notificación que se les hiciere de la voluntad de desistir.

Artículo 9. Deber de compensación. Las aerolíneas deberán compensar a los usuarios cuando haya retraso o cancelación de los vuelos por causas imputables a los prestadores del servicio, así:

(i) Por demoras superiores a una hora, pero inferiores a tres, deberá proporcionar un refrigerio y la posibilidad de comunicarse.

(ii) Por demoras superiores a tres horas, pero inferiores a cinco, deberá proporcionar alimentación respectiva de la hora del día y la posibilidad de comunicarse.

(iii) Por demoras superiores a cinco horas, deberá proporcionar la alimentación respectiva a la hora del día, la posibilidad de comunicarse, reembolsar el treinta por ciento (30%) del valor del trayecto, que se podrá dar en efectivo, bonos para tiquetes o millas, a elección del usuario.

Si la demora es superior a cinco horas y además sobrepasa a las diez de la noche (10:00 p.m.), el pasajero tendrá derecho a que le sea pagado el hospedaje y los gastos y traslados desde y hacia el aeropuerto, en caso de no encontrarse en su lugar de residencia.

Parágrafo. En los casos en que ocurran retrasos o cancelaciones de vuelos, a elección del usuario, podrá ejercer el derecho de retracto o desistimiento sin que por ello se le pueda imponer ninguna clase de sanción o multa o, podrá solicitar que le sea entregado un tiquete reprogramable que podrá redimir dentro del año inmediatamente siguiente. La aerolínea estará exenta de compensar en los términos de este artículo en los casos en que el usuario haga uso del desistimiento o retracto, según el caso. No obstante, deberá reintegrar el ochenta por ciento (80%) del valor pagado por el tiquete.

Parágrafo segundo. En los casos en que los vuelos se anticipen a la hora prevista de partida y al usuario le sea imposible viajar bajo las nuevas condiciones, la aerolínea deberá suministrar las soluciones pertinentes para que el pasajero alcance su destino dentro de un tiempo prudente y deberá resarcir los perjuicios que se le ocasionen y que sean debidamente probados.

Artículo 10. Sobreventa. Los prestadores de servicios aéreos regulares domésticos de pasajeros tienen prohibido sobrevender los vuelos que ofertan so pena de una multa impuesta por la autoridad competente, en los términos establecidos en esta ley.

En caso de sobrevender los vuelos, deberá proporcionar una solución óptima al usuario para que pueda llegar a su destino dentro de los tiempos previstos inicialmente. Adicionalmente, deberá reembolsar el valor del cien por ciento (100%) del tiquete al usuario y resarcir los perjuicios ocasionados, debidamente probados por el usuario.

Artículo 11. Autoridad competente. A partir de la promulgación de esta ley, la autoridad encargada de recibir las reclamaciones y demás recursos jurídicos por parte de los usuarios, así como de tramitarlos e imponer sanciones, será la Superintendencia de Industria y Comercio.

La superintendencia de Industria y Comercio deberá habilitar los medios virtuales por los cuales los usuarios puedan interponer sus reclamaciones.

Artículo 12. Sanciones. Las prestadoras del servicio que incumplan cualquiera de las disposiciones aquí contenidas deberán pagar una multa a favor de la Nación en los términos que fije la Aeronáutica Civil, estableciendo topes mínimos y máximos, con un criterio de razonabilidad .

Artículo 13. Tarifas. El Gobierno Nacional a través de la Aeronáutica Civil expedirá anualmente una resolución que establezca el régimen tarifario para el servicio de transporte aéreo de pasajeros el cual imponga un rango de precios que estipule un mínimo y un máximo en los cuales las aerolíneas deban ofertar sus pasajes. Lo anterior bajo un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del mercado y buscando que no haya alteraciones o modificaciones injustificadas en la fijación de precios por parte de las aerolíneas.

Parágrafo primero. La Aeronáutica Civil será la encargada de establecer las sanciones a las aerolíneas que prestan el servicio aéreo de pasajeros e incumplan con el régimen tarifario establecida por la misma.

Parágrafo segundo. Queda prohibido a las aerolíneas alterar o modificar las tarifas de los vuelos injustificadamente y por fuera de los criterios que para ello establezca el gobierno nacional.

Parágrafo tercero. En las rutas en que haya uno o pocos prestadores del servicio, las aerolíneas deberán ajustarse a los mismos criterios que son aplicables a los demás casos, en los términos que para ello defina el gobierno nacional.

Parágrafo cuarto. La Aeronáutica Civil podrá modificar la resolución que establece el régimen tarifario siempre y cuando haya una alteración externa a los prestadores del servicio que altere sustancialmente el precio de los tiquetes.

Artículo 14. Reglamentación. El gobierno nacional contará con seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley para reglamentar de acuerdo a los lineamientos que aquí se enunciaron.

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

Cordialmente,

ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 09 del mes Agosto del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 093 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Alex Flórez Hernández

SECRETARIO GENERAL

Exposición de Motivos

I. Iniciativas Legislativas

El artículo 150 de la Constitución Política establece: "Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)". El mismo texto constitucional consagra en su artículo 154: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...)."

En el desarrollo legal, la Ley 5ª de 1992 estableció en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica: Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. 2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 4. El Consejo Superior de la Judicatura. 5. La Corte Suprema de Justicia. 6. El Consejo de Estado. 7. El Consejo Nacional Electoral. 8. El Procurador General de la Nación. 9. El Contralor General de la República. 10 El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo.

II. Fundamentos Constitucionales.

El artículo 2° de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. De igual forma el mismo artículo constitucional establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 78 de la Constitución Política de Colombia establece que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. El artículo 78 en su inciso segundo contempla que serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El artículo 334 de la Carta Magna dispone que el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

III. Fundamentos Legales.

El Estado colombiano a través de la Ley 701 de 2002 aprobó el "Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional" hecho en Montreal, el veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

El artículo 4° de la Ley 336 de 1996 establece que el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

El artículo 5° de la Ley 336 de 1996 estipula que el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.

El artículo 6° de la Ley 336 de 1996 define que la actividad transportadora se entiende como un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios Modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los Reglamentos del Gobierno nacional.

El artículo 68 de la Ley 336 de 1996 consagra que el transporte aéreo además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.

El artículo 1782 del Código del Comercio de Colombia consagra que por "autoridad aeronáutica" se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos.

El artículo 1842 del Código del Comercio de Colombia estipula que el explotador que cause un abordaje será responsable de la muerte, lesiones o retrasos causados a personas a bordo de otras aeronaves y de la destrucción, pérdida, daños, retrasos o perjuicios a dichas aeronaves y a los bienes a bordo de las mismas, de conformidad con los artículos 1834 y 1839.

El artículo 1878 del Código del Comercio de Colombia establece que, en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público podrán fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, conforme a los reglamentos de la empresa, aprobados por la autoridad aeronáutica.

El artículo 1883 del Código del Comercio de Colombia estipula que, el transportador es responsable del daño resultante del retardo en el transporte de pasajeros, equipajes o mercancías.

IV. Autoridades Encargadas.

- **Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil**

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, es la autoridad aeronáutica de la República de Colombia, que ha sido facultada por el artículo 1782 del Código de Comercio, Ley 105 de 1993, el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, el Decreto 101 de 2000, el artículo 5° del Decreto 260 de 2004, el Decreto 1079 de 2015, el Decreto 2409 de 2018 para: (i) reglamentar y clasificar los servicios aéreos, los explotadores y las rutas; (ii) señalar las condiciones que deben llenarse para obtener permisos de operación, con la finalidad de lograr la prestación de servicios aéreos seguros, eficientes y económicos, que al mismo tiempo garanticen la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea en general; (iii) dictar las normas de operación y mantenimiento de las aeronaves; (iv) desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil; (v) dictar normas sobre seguridad de la aviación civil y seguridad operacional; entre otros.

- **Ministerio de Transporte – Dirección General de Transporte Aéreo**

Conforme el artículo 25 del Decreto 101 de 2000 corresponde a la Dirección General de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte las facultades de: (i)

Asesorar al ministro en la formulación de la política del Gobierno Nacional en materia de transporte aéreo; (ii) Coordinar con la Aerocivil las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar y vigilar la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica; (iii) Velar por la correcta ejecución de las actividades de control, seguridad e infraestructura, del transporte aéreo; (iv) Propiciar la participación privada en el desarrollo y operación de la infraestructura aeroportuaria; (v) Velar por el mantenimiento actualizado del inventario de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica, en coordinación con las entidades territoriales; (vi) Colaborar con las instancias pertinentes en el proceso de descentralización aeroportuaria; (vii) Mantener un sistema de información para el transporte aéreo y su infraestructura, que proporcione los datos estadísticos para el sector público y privado; (viii) Coordinar con la Aerocivil el desarrollo actualizado de los reglamentos aeronáuticos y velar por su correcta aplicación; (ix) Mantener informadas a las comunidades, gremios y usuarios sobre los proyectos en el modo de su competencia y su contribución al desarrollo.

- **Superintendencia de Transporte - Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte**

En cumplimiento de la Ley 1955 de 2019, la Superintendencia de Transporte por medio de su Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte es la autoridad que se encarga de proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo, así como de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos de los usuarios de estos servicios; cumpliendo funciones administrativas que buscan la protección de los intereses.

V. Marco Conceptual y sustentación del proyecto.

En Colombia, el contrato de transporte aéreo como negocio jurídico se encuentra regulado por los artículos 1874 a 1909 del Código de Comercio y como principal antecedente del tráfico aéreo se encuentran, el convenio de Varsovia de 1929 y el convenio de Montreal de 1999, último en cuya reglamentación descansa la armonización de reglas que regulan la responsabilidad contractual del transportista con respecto al pasajero y al expedidor de cargas, entrado en vigencia el 4 de noviembre de 2003 y que a la fecha cuenta con 102 Estados partes. Convenios que cuentan con normas de transporte de personas y mercancías, relativas a las reglas Básicas del Contrato de Transporte Aéreo Internacional; articuladas con la Ley 105 de 1993, respecto de las funciones relativas al transporte aéreo ejercidas por la Unidad Administrativa especial denominada Aeronáutica Civil, adscrita al Ministerio del Transporte; así como el Decreto 260 de 2004 y la Resolución 5036 de 18 septiembre de 2009.

En lo que respecta al contrato de transporte propio del tráfico aéreo, el artículo 1874 y siguientes del Código de Comercio, contempla que, el contrato de transporte se considera interno cuando los lugares de partida y destino fijados por las partes están dentro del territorio nacional, e internacional en los demás; que las cláusulas del contrato de transporte celebrado con empresarios públicos deberán hacerse conocer de los pasajeros en el billete o boleto de pasaje, en los documentos de transporte que se entreguen a estos o en un lugar de las oficinas de aquellos en donde sean leídas fácilmente casos; y que el transporte que efectúen sucesivamente varios transportadores por vía aérea, se juzgará como transporte único cuando haya sido considerado por las partes como una sola operación, ya sea que se formalice por medio de un solo contrato o por una serie de ellos; sin embargo, existe una remisión por subsidiaridad normativa que contempla que para la materia, los aspectos que no se encuentren regulados por el código o compendio normativo siempre que se refieran a las condiciones del transporte, podrán ser regulados por las empresas aéreas de transporte público mediante reglamentación que requiere aprobación de la autoridad aeronáutica.

Es así que, aún en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público pueden fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, pudiendo además exigir a cada pasajero antes de abordar la nave la documentación necesaria para desembarcar en el punto de destino, sin perjuicio que de no contar con ella se puede reservar el derecho de permitir o no su abordaje. No obstante, el transportador es responsable del daño causado en caso de muerte o lesión del pasajero, con la sola prueba de que el hecho que lo causó se produjo a bordo de la aeronave o durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque, a menos que pruebe hallarse en cualquiera de las causales de exoneración y que tomó todas las medidas necesarias para evitar la materialización del daño o que le fue imposible tomarlas.

Sin embargo, cuando el viaje no puede iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas que afecten la seguridad, el transportador queda liberado de toda responsabilidad devolviendo el precio del billete, pudiendo en ese caso el pasajero exigir la devolución inmediata del precio. Ahora, en caso de haber comenzado el viaje, y existir una interrupción, el transportador se encuentra obligado a efectuar el transporte de viajeros y equipajes por su cuenta y riesgo, utilizando el medio más rápido posible hasta dejarlos en su destino, salvo que los pasajeros opten por el reembolso de la parte del precio proporcional al trayecto no recorrido, así como a asumir los gastos razonables de manutención y hospedaje que se deriven de cualquier interrupción.

Frente a esas consideraciones legales, el contexto a analizar corresponde a qué ocurrió en el territorio colombiano, y con los contratos de transporte aéreo nacional e internacional durante el aislamiento obligatorio y cierre de fronteras por la propagación del SARS-CoV-2, decretado por el Ministerio de Salud y Protección Social desde el 22 de marzo de 2020 conforme el Decreto 457 de 2020, en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la emergencia sanitaria.

Durante dicho lapso, el Gobierno a través de sus Ministerios, en particular el Ministerio de Salud y Protección social se vio abocado a emitir una serie de decretos unificando protocolos, con anexos técnicos, que propendieran por la bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus, COVID-19, para el transporte de personas por vía aérea, tal como ocurrió con las Resoluciones 1627 de 2020, 2532 de 2020 y 411 de 2021, exigiendo a los pasajeros entre otros una serie de pruebas o test de salud como la PCR negativa, y registros de cerco epidemiológico como medidas de contención de la propagación del virus, con la particularidad que quienes presentaran síntomas relacionados con el virus no podrían abordar aviones, incluso no entrar a los aeropuertos, sin que se especificara que ocurría con los tiquetes comprados, en particular con aquellos que durante la compra de los billetes no hubiesen adquirido seguro alguno.

La declaratoria de la pandemia, reflejó una etapa fuerte y prolongada que afectó, el libre tránsito de personas por el territorio nacional, el transporte de pasajeros, y la actividad económica de las flotas comerciales nacionales y globales, obligando a estas últimas a quedarse en tierra sin operación, situación que llevó a las aerolíneas de mayor presencia en Colombia, como lo son, Avianca y LATAM, a iniciar procesos de restructuración bajo la Ley de Quiebras de los Estados Unidos, optando la primera por elevar una solicitud de un crédito por la suma de 370 millones de dólares al Gobierno Colombiano, atribuyendo la necesidad de contar con los recursos para garantizar 500.000 empleos directos e indirectos, y su posición económica, representada anualmente en el 1,4% del PIB del país, operación crediticia que pese a ser aprobada por el comité de administración del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) de Colombia liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como participación de la nación en la reestructuración de Avianca, fue suspendido de manera definitiva por la intervención del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, alegando la no claridad sobre las condiciones de otorgamiento del préstamo y de las garantías para su respaldo.

Sobre el particular, uno de los asuntos que mayor relevancia cobro durante la pandemia provocada por la propagación del SARS-CoV-2, fueron los abusos y poca o nula capacidad de respuesta de las aerolíneas nacionales e internacionales a los viajeros, incluyendo en ellos a las agencias de viajes como partes dentro de los contratos de transporte, en lo relacionado con los tiquetes perdidos, el reembolso de los dineros por compra de tiquetes no utilizados, cambios de itinerarios, cancelación de vuelos y no respuesta de peticiones quejas y reclamos, así como perdida de los vuelos por imposibilidad de uso con ocasión a sintomatología de COVID-19; situación de indefensión que reflejó la no tutela judicial efectiva de que gozan los consumidores, en temas directamente relacionados con el derecho de retracto y la garantía de calidad, establecidos en el Estatuto del Consumidor, así como el cumplimiento de las obligaciones contractuales en el marco del carácter sinalagmático del contrato de transporte, el alcance del acuerdo de voluntades dado por su función social, en apego al principio de buena fe y las reglas que de él se desprenden, propios del deber jurídico generado por los derechos contenidos en la relación obligacional.

Existe un desequilibrio en la relación del contrato de transporte que reflejó el estado de necesidad de los pasajeros frente a la posición dominante de la parte fuerte de la relación, lo que para el caso son las aerolíneas, los intermediarios y comisionistas de viaje.

Según inscripciones en las Cámaras de Comercio y el Registro Único Empresarial de Colombia, para el año 2020 existían más de 184 registros de aerolíneas en el territorio nacional[1]; y según datos de la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo ANATO, más de 700 agencias de viajes afiladas a la asociación, pero 6.201 en el país, representando el 85% de las ventas en Colombia[2]; reportando que el 60% de las ventas se hacen a través del canal tradicional o de las agencias de viaje, y el 40% restante, está dividido entre un 25% y 30% a través de portales web y el restante en los puntos directos[3].

Conforme datos estadísticos de la Superintendencia de Transporte de Colombia, entre el 3 de febrero y el 30 de septiembre del 2020, periodo de contingencia por el SARS-CoV-2, recibió la máxima autoridad administrativa en transporte, 2.385

[1] En el año 2020 las Cámaras de Comercio y el Registro Único Empresarial de Colombia registraron la existencia de más de 184 registros de aerolíneas en el territorio nacional, encontrándose entre las agencias de viajes más relevantes, Avianca, LATAM, VIVA, AVIATUR, EASYFLY y SATENA.

[2] En el año 2020 la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo ANATO reportó más de 700 agencias de viajes afiladas a la asociación y 6.201 en el país, representando el 85% de las ventas en Colombia, siendo las más representativas Price Travel, Despegar, Carlson Wagonlit, BCD Travel, Expreso Viajes y Turismo y, Atrápalo.

[3] ANATO, *Compendio de estadísticas turísticas de anato*, https://anato.org/compendio-estadistico/, último acceso el 08-06-2022.

peticiones, quejas y reclamos[4], relacionadas con contratos de transporte aéreo y terrestre, por solicitudes de reembolsos y cambios de itinerario[5].

El maltrato de algunas aerolíneas hacia los pasajeros llegó a niveles inimaginables en la medida que antes de esta emergencia ya se habían dado varias señales de que se estaba incurriendo en abusos, tal como se advierte del análisis estadístico realizado a las cifras registradas por la Aeronáutica Civil y que quedó en evidencia con la cancelación de 138 vuelos y una afectación de más de 17.000 pasajeros, por parte de aerolíneas como Avianca, Viva Air y Latam, entre 7 y el 9 de enero de 2022[6].

Como forma de contención de dichos abusos, la Superintendencia de Transporte, como máxima autoridad administrativa en el tema, desplegó acciones con miras al cumplimiento de la normatividad vigente, como el programa Prevención a la Reclamación Aérea (PRA), como parte de una estrategia de vigilancia preventiva que contó con la participación voluntaria de Satena, Viva Air, Avianca, Latam, Easyfly y Copa.

Investigaciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Transporte, como autoridad administrativa, desde mayo de 2019 y hasta el mes de mayo de 2021, formulado 58 pliegos de cargos contra aerolíneas, agencias de viaje y/o transportadores aéreos, 1.469.943.181 pesos en multas por vulneraciones a las normas de protección de usuarios, y recibido 14.849 PQRD sobre temas aéreos, por temas relacionados con presuntas inclusiones de cláusulas abusivas en los contratos de transporte, información deficiente a los usuarios, reembolsos, comercio electrónico, cancelación de vuelos, publicidad engañosa, daño en el equipaje, no suministro de información requerida por la autoridad y, daños por maltrato o incumplimiento de contrato transporte de mascotas, entre otros.[7]

Sin embargo, el tema no se agota ahí, en la medida que no fue sino hasta la llegada de la pandemia por COVID-19 y los aislamientos obligatorios a nivel mundial que, los pasajeros, y la cancelación masiva de vuelos nacionales e internacionales, que permitió a los pasajeros advertir la realidad del estado de sus relaciones negociales y los abusos de las partes consideradas fuertes dentro del contrato de transporte, reiterada en el mes de abril del año 2021 con la formulación de pliego de cargos en investigación sancionatoria administrativa por parte de la Superintendencia Nacional de Transporte a 26 aerolíneas[8] por incluir cláusulas abusivas en los contratos, identificando como tales, el cambio unilateral del precio del tiquete o las condiciones del vuelo con posterioridad a la compra del billete por el consumidor; exonerarse de los daños que sufren los equipajes; no haber cumplido con su obligación de habilitar en el medio de comercio electrónico el contrato de transporte, para que los usuarios puedan acceder a su información, descargarlo e imprimirlo en cualquier momento; así como por presentar el texto del contrato de transporte aéreo en idioma distinto del castellano; investigaciones sujetas a sanciones que oscilan entre los 443 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes hasta los 2.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.[9]

Medidas que parecieran no ser suficientes, puesto que si bien las cláusulas abusivas incluidas dentro de contratos de transporte aéreo son susceptibles de control posterior, tanto judicial, jurisdiccional y administrativo, la desprotección de los usuarios considerados parte débil de la relación negocial se advierte de manera real y arbitraria cuando el usuario está en el puerto aéreo, aeropuerto, frente al *counter*, en las salas de abordaje y por teléfono con la agencia o transportador, mismo que se adjudica la facultad temporal y espacial de no dar respuesta suficiente, oportuna y congruente a su contraparte, que no otorga solución ni aun frente a la inmediatez y necesidad del comprador, momento en el que el cliente es consciente de la posición dominante de la agencia o aerolínea, de que no conoce la política de la empresa con quien adquirido productos y oferta en masa, los términos y condiciones del contrato al que se adhiere en el momento de la aceptación de la oferta y menos aún de las cláusulas contenidas en el contrato y que representan lesiones directas a su patrimonio.

[4] Los datos estadísticos de la Superintendencia de Transporte de Colombia, registraron que entre el 3 de febrero y el 30 de septiembre del 2020, periodo de contingencia por el SARS-CoV-2, se recibieron, 2385 peticiones, quejas y reclamos PQRD, relacionadas con contratos de transporte, correspondiendo el 92,45% (2.205 PQRD) a transporte aéreo y el 7,55% (180 PQRD) a transporte terrestre; dentro de lo que se destaca que 1382 solicitudes y/o quejas equivalentes al 62,67% correspondían a solicitudes de reembolso relacionadas con el sector aéreo y 787 denuncias equivalentes al 35,69% a cambio de itinerario.

[5] MINISTERIO DE TRANSPORTE, *Informes PQRSD*, https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/4523/informes-pqrsd/, último acceso 08-06-2022.

[6] AERONÁUTICA CIVIL, *Información estadística de transporte aéreo*, https://www.aerocivil.gov.co/autoridad-de-la-aviacion-civil/iris-integrador-de-reportes-e-informacion-de-seguridad-operacional/informacion-estadistica-de-transporte-aereo, último acceso 08-06-2022

[7] SUPERTRANSPORTE, *https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/9885/la-superintendencia-de-transporte-ha-impuesto-multas-por-1469-millones-de-pesos-por-vulneracion-a-los-derechos-de-los-usuarios-del-transporte-aereo/*, último acceso 08-06-2022.

[8] En el año 2021 la Superintendencia Nacional de Transporte formuló pliego de cargos en investigación sancionatoria administrativa contra las aerolíneas Avianca, American Airlines, Copa Airlines, Latam, Viva Air, Wingo, Aerolíneas Argentinas, Aeroméxico, Air Canada, Air Europa, Air France, Air Transat, Avior Airlines, Delta Air Lines, Easyfly, GCA Airlines, Iberia, Jetblue, KLM, Jetsmart, Regional Express, Satena, Sky Airline, Spirit Airlines, Turkish Airlines y United Airlines, por incluir presuntamente cláusulas abusivas en los contratos de transporte aéreo.

[9] SUPERTRANSPORTE, *pliego de cargos por inclusión de cláusulas en contratos de transporte aéreo que perjudican a los usuarios*, https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2021/supertransporte-formula-cargos-a-26-aerolineas-por-presuntamente-incluir-clausulas-en-sus-contratos-que-perjudican-a-los-usuarios/, último acceso 08-06-2022.

Frente a las condiciones de los tiquetes y las reservas para garantizar los derechos de los usuarios, específicamente lo que tiene que ver con el cambio del titular del tiquete, el derecho de retracto y el cambio en las condiciones de vuelo es preciso considerar que:

- **Cambio del titular del tiquete:** En la actualidad el cambio del titular del billete de avión es posible con las aerolíneas, sin embargo, esto se encuentra supeditado a los términos y condiciones bajo los que ha sido adquirido el tiquete. Al realizar la compra, el usuario comprador decide en qué condiciones adquiere el boleto, optando por pagar una suma dineraria adicional que le permita realizar cambios de titular o de tiquete sin penalidad o pago de diferencia en el tiquete.

  Desde junio del año 2016, para proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo, el Ministerio de Transporte, a través de la Aeronáutica Civil, estableció que por corregir en un tiquete el nombre o apellido del viajero las aerolíneas no podrían cobrar más de 30.000 pesos; imponiendo a las aerolíneas la obligación de entregar información precisa al pasajero sobre las condiciones de reserva y compra del tiquete.

- **Derecho de retracto:** En Colombia para las ventas en línea o no tradicionales, en cambio, la cancelación de la compra solamente se puede realizar dentro de las 48 horas siguientes al pago del tiquete. Ahora bien, si se comunica un retracto por un tiquete no consumido ni usado por parte del pasajero titular, la aerolínea o la agencia de viajes que realizó la venta del tiquete, debe reembolsar el monto total del dinero al pasajero en un plazo máximo de 30 días.

  En cumplimiento del Estatuto de protección al consumidor, el derecho de retracto debe ejercerse en un término máximo de 5 días hábiles, que se contabilizan a partir del momento de la compra. Por supuesto, el vuelo no debe haberse iniciado dentro de ese período de tiempo. Para solicitar el reembolso por retracto o por desistimiento, el usuario debe elevar solicitud escrita digital o personal a la aerolínea directamente.

- **Cambio en las condiciones del vuelo:** En la actualidad el cambio de las condiciones del vuelo es posible con las aerolíneas, sin embargo, esto se encuentra supeditado a los términos y condiciones bajo los que ha sido adquirido el tiquete. Al realizar la compra, el usuario comprador decide en qué condiciones adquiere el boleto, optando por pagar una suma dineraria adicional que le permita realizar cambios de titular o de tiquete sin penalidad o pago de diferencia en el tiquete. No obstante, es preciso señalar que, en Colombia, las aerolíneas permiten el cambio de vuelo por problema justificado o urgencia médica.

Por otra parte, el costo de los tiquetes aéreos en Colombia y en el mundo es una de las principales críticas que tienen los usuarios de este servicio, ya que muchas veces ven cómo el precio de un tiquete fluctúa bruscamente y que trayectorias más largas tienden a ser más económicas que otras más cortas. Para poder entender estas percepciones de los usuarios se debe comprender cual es la metodología que se utiliza para establecer el costo de los tiquetes aéreos y qué factores influyen.

Para lo anterior, lo primero que se debe tener en cuenta son las características de los boletos aéreos, los cuales pueden ser adquiridos de manera tradicional (sede física) o por medio no tradicional o a distancia, cuyo método lo describe el Decreto 1499 de 2014, estos son: el internet, teléfono, aplicaciones o e-commerce o cualquier otra técnica de comunicación a distancia.

Al generarse un comercio principalmente virtual el consumidor presenta un alto indicie de incertidumbre para poder conocer el valor verdadero del servicio, en el sentido que no tiene la certeza de conocer cuánto ha pagado otro usuario, esto es aprovechado en este caso por las aerolínea para generar un caracterización discriminada de precios y de esta forma tratar de obtener la mayor cantidad posible del consumidor al esto al ofrecer características específicas del tiquete para capturar su disposición a pagar un precio mayor.

Para poder generar esta caracterización se emplean el uso de algoritmos y uso de inteligencia artificial en los diferentes portales de ventar virtual y físico, para de esta forma intentar obtener la mayor rentabilidad posible como dice Javier Gándara Presidente de ALA y Easy Jet en España, Portugal y Países Bajos "*Lo que hacen los algoritmos es intentar vender cada asiento al precio más alto que un consumidor esté dispuesto a pagar libremente*".

Es un hecho que los tiquetes aéreos no tienen un precio fijo desde que son puestos en el mercado, sino que estos son varían por múltiples razones las cuales son aprovechadas por las aerolíneas, a esta estrategia se le conoce como *fijación dinámica de precios* en la cual influyen tres factores principales: la oferta y demanda; antelación con la que se compre el vuelo; destino al que se quiere a volar. Con base a esto factores el algoritmo o la inteligencia artificial ajusta los precios para obtener la mayor rentabilidad posible. Sumado a lo anterior se tiene que las empresas realizan

grupos focales y pruebas de precios, en esta segunda dinámica consiste en vender vuelos en diferentes precios y observar la cadencia de venta para así saber cuánto es el máximo que los usuarios están dispuesto a pagar por un vuelo.

Por otro lado, el reciente auge de aerolíneas low-cost ha generado una dinámica de costo de tiquetes aéreos en los cuales se genera un precio por la incomodidad en cual se reducen beneficios a usuario como selección de silla, transporte de equipaje, capacidad de cambio en la reserva, los cuales son cobrados aparte.

Otra dinámica utilizada que se presenta en la alteración del costo de los vuelos es la intermediación digital algunas aerolíneas se asocian para ofrecer sus tiquetes por medio una página web o plataforma digital sin embargo ofrecen los vuelos de otras aerolíneas a un costo más elevado o publican promociones exclusivas para incentivar la compra de sus vuelos.

En cuanto a las imposiciones públicas en los tiquetes aéreos la Aeronáutica Civil mediante resolución aplica la Tarifa Administrativa (TA), definida como el costo de expedición del tiquete. En estos momentos el valor para tiquetes nacionales de un solo trayecto es de $29.100 pesos colombianos y si es de doble trayecto de $52.800. Para vuelos internacionales de menores a 354 USD es de 15 USD, entre 354 USD a 590 USD de 28 USD, 590 USD a 944 USD es de 46 USD por último 944 USD en adelante seria de 95 USD.

Para generar un cobro justo se podría proponer establecer un precio mínimo y máximo a los tiquetes aéreos, en donde el mínimo o la base se garantice una retribución para no pérdidas y una competencia justa por parte de otras aerolíneas y un máximo el cual no supere en cierta cantidad el precio base del tiquete y así se evita un escalamiento de precios en los momentos de mayor demanda y se previene un abuso al consumidor. Mecanismo similar a los que presenta en el transporte público individual de pasajeros tipo taxi en donde son las alcaldías son quienes establecen los rangos de precios a las carreras bajo los parámetros de distancia y tiempo recorrido.

En el mismo sentido se debe propender por promover la divulgación de la información sobre los precios por todos los canales existentes. para que esta forma los usuarios tengan conocimiento del costo verdadero de los pasajes aéreos y los valores reales pagados por otros usuarios.

Las aerolíneas se aprovechan de la *fijación dinámica de precios* esto mediante algoritmos e inteligencia artificial para obtener la mayor rentabilidad, generando así en muchos casos un abuso de precios a los usuarios. Como mecanismo de solución se podría proponer una estandarización de precios estableciendo un mínimo que garantice una retribución y evite competencias desleales entre aerolíneas y un máximo que prevenga abusos a los usuarios en los momentos de mayor demanda de tiquetes.

Fijación tarifaria de los tiquetes aéreos

El costo de los tiquetes aéreos en Colombia y en el mundo es una de las principales críticas que tienen los usuarios de este servicio, ya que muchas veces ven como el precio de un tiquete fluctúa bruscamente y que trayectorias más largas tienden a ser más económicas que otras más cortas. Para poder entender estas percepciones de los usuarios se debe comprender cual es la metodología que se utiliza para establecer el costo de los tiquetes aéreos y que factores influyen.

Para lo anterior lo primero que se debe tener en cuenta son las características de los boletos aéreos, los cuales pueden ser adquiridos de manera tradicional (sede física) o por medio no tradicional o a distancia, cuyo método lo describe el Decreto 1499 de 2014, estos son: el internet, teléfono, aplicaciones o e-commerce o cualquier otra técnica de comunicación a distancia.

Al generarse un comercio principalmente virtual el consumidor presenta un alto indicie de incertidumbre para poder conocer el valor verdadero del servicio, en el sentido que no tiene la certeza de conocer cuánto ha pagado otro usuario, esto es aprovechado en este caso por las aerolínea para generar una caracterización discriminada de precios y de esta forma tratar de obtener la mayor cantidad posible del consumidor, esto al ofrecer características específicas del tiquete para capturar su disposición a pagar un precio mayor.

Para poder generar esta caracterización se emplean el uso de algoritmos y uso de inteligencia artificial en los diferentes portales de ventar virtual y físico, de esta forma intentar obtener la mayor rentabilidad posible como dice Javier Gándara Presidente de ALA y Easy Jet en España, Portugal y Países Bajos "*Lo que hacen los algoritmos es intentar vender cada asiento al precio más alto que un consumidor esté dispuesto a pagar libremente*".

Es un hecho que los tiquetes aéreos no tienen un precio fijo desde que son puestos en el mercado, sino que estos varían por múltiples razones las cuales son aprovechadas por las aerolíneas, a esta estrategia se le conoce como *fijación dinámica de precios* en la cual influyen tres factores principales: la oferta y demanda; antelación con la que se compre el vuelo; destino al que se quiere a volar. Con base a esto factores el algoritmo o la inteligencia artificial ajusta los precios para obtener la mayor rentabilidad posible. Sumado a lo anterior se tiene que las empresas realizan grupos focales y pruebas de precios, en esta segunda dinámica consiste en vender vuelos en diferentes precios y observar la cadencia de venta para así saber cuánto es el máximo que los usuarios están dispuesto a pagar por un vuelo.

Por otro lado, el reciente auge de aerolíneas low-cost ha generado una dinámica de costo de tiquetes aéreos en los cuales se genera un precio por la incomodidad en cual se reducen beneficios a usuario como selección de silla, transporte de equipaje, capacidad de cambio en la reserva, los cuales son cobrados aparte.

Otra dinámica utilizada que se presenta en la alteración del costo de los vuelos es la intermediación digital algunas aerolíneas se asocian para ofrecer sus tiquetes por medio una página web o plataforma digital sin embargo ofrecen los vuelos de otras aerolíneas a un costo más elevado o publican promociones exclusivas para incentivar la compra de sus vuelos.

En cuanto a las imposiciones públicas en los tiquetes aéreos la Aeronáutica Civil mediante resolución aplica la Tarifa Administrativa (TA), definida como el costo de expedición del tiquete. En estos momentos el valor para tiquetes nacionales de un solo trayecto es de $29.100 pesos colombianos y si es de doble trayecto de $52.800. Para vuelos internacionales de menores a 354 USD es de 15 USD, entre 354 USD a 590 USD de 28 USD, 590 USD a 944 USD es de 46 USD por último 944 USD en adelante seria de 95 USD.

Para generar un cobro gusto se propone establecer un precio mínimo y máximo a los tiquetes aéreos, en donde el mínimo o la base se garantice una retribución para no perdidas y una competencia justa por parte de otras aerolíneas y un máximo el cual no supere por X cantidad el precio base del tiquete y esta forma se evita un escalamiento de precios en los momentos de mayor demanda y así prevenir un abuso al consumidor. Mecanismo similar a los que presenta en el transporte público individual de pasajeros tipo taxi en donde las alcaldías son quienes establecen los rangos de precios a las carreras bajo los parámetros de distancia y tiempo recorrido.

VI. Impacto Fiscal.

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

> *"**El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas**, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (Resaltado fuera del texto).*

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa**:

> *"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder***

Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

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

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

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley819/03 no

Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

VII. Posibles conflictos de interés.

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

Cordialmente,

ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 09 del mes Agosto del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 093 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Alex Flórez Hernández

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 94 DE 2023 SENADO

por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

- Vivienda Rural-.

Proyecto de Ley No. 094 de 2023

«Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones - Vivienda Rural-»

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto promover la consolidación del hábitat, la edificación, el mejoramiento de las condiciones habitacionales en las zonas rurales, mediante la creación de instrumentos y la fijación de criterios que tengan en cuenta las particularidades de los territorios.

Artículo 2°. Definiciones. Para efecto de la presente ley se entenderán los siguientes conceptos:

1. **Vivienda rural dispersa de interés rural:** Es la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera aislada que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre.

2. **Vivienda rural nucleada de interés social:** Es el conjunto de viviendas localizadas en suelo rural que se agrupan en un espacio delimitado, estas viviendas se comportan como réplica de varias unidades habitacionales (casa- lote) autosuficientes que están distanciadas de manera tal que exista independencia, pero que se relacionen entre sí, mediante el concepto de productividad agrícola o pecuaria. Puede ser incluido el desarrollo de infraestructura para la prestación de servicios básicos como el agua y saneamiento dependiendo del volumen y cantidad poblacional que puede ser mayor o no a 20 viviendas.

Artículo 3°. La formulación y ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP), se hará en aplicación de los siguientes principios rectores:

1. **Enfoque territorial:** la construcción y el mejoramiento de la vivienda de interés social y prioritario rural deberá tener en cuenta las particularidades climáticas y geográficas, las prácticas culturales, sociales y la composición familiar, los materiales predominantes en los territorios, la transmisión y preservación de los saberes locales de construcción, y las condiciones particulares territoriales para la provisión de servicios públicos.

2. **Participación**: los habitantes de las zonas donde se implementarán las medidas de construcción y mejoramiento de la vivienda rural participarán en los procesos de diseño, ejecución y seguimiento. Las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de la presente ley podrán promover el uso de la mano de obra local atendiendo a las necesidades y dinámicas culturales y sociales propias de su región.

3. **Desarrollo progresivo**: posibilidad de planificar de manera progresiva la construcción de vivienda de acuerdo a las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades, teniendo en cuenta las normas de edificabilidad y volumetría establecidas por los municipios y distritos en los planes de Ordenamiento Territorial.

4. **Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución:** la construcción y el mejoramiento de la vivienda de interés social y prioritario rural deberá propender por garantizar los menores costos de extracción, procesamiento y transporte de materiales, y en el proceso de construcción.
5. **Excepcionalidad del reasentamiento:** las intervenciones se harán de manera preferente en los lugares de habitación de las personas beneficiarias de la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP). El reasentamiento será de carácter excepcional y procederá únicamente si los beneficiarios lo desean o si el suelo no es apto para la construcción.

6. **Promoción de la vivienda rural como unidad de producción:** en los casos en que la vivienda sea necesaria para garantizar la subsistencia económica de los habitantes deberá promoverse el ambiente doméstico como una unidad de producción. Lo anterior se articulará dicho principio con el concepto de Unidad Agrícola Familiar de la Ley 160 de 1994.

7. **Igualdad:** las entidades involucradas deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito.

8. **Enfoque diferencial y de interseccionalidad:** El Estado garantizará el enfoque diferencial y de interseccionalidad en razón a la edad, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras características individuales y comunitarias, para garantizar la igualdad material en la formulación e implementación de la política pública.

9. **Priorización de comunidades y familias vulnerables:** El Estado priorizará la atención de comunidades y familias especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados.

10. **No discriminación:** todas las personas sin importar sus circunstancias personales, sociales o económicas, tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, nacionalidad, religión, identidad de género, entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta Ley.

Parágrafo 1. Lo dispuesto en el presente artículo será armonizado con las disposiciones de la política nacional en la materia y el principio constitucional de autonomía territorial.

Artículo 4°. Teniendo en cuenta los principios rectores expuestos en artículo 3 de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará mediante una norma técnica especial de construcción y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural, los criterios de sismo-resistencia, abastecimiento de agua, electrificación rural y saneamiento básico. Para ello contará con un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1. El área mínima para una vivienda de interés social rural deberá ser superior al área mínima exigida para una vivienda de interés social urbana.

Artículo 5°. El Gobierno nacional gestionará nuevas fuentes de recursos para la construcción y mejoramiento de vivienda rural o redistribuirá el presupuesto apropiado para vivienda social y prioritaria entre las zonas del país que presenten mayor déficit.

Artículo 6°. Para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social rural con recursos provenientes de subsidios familiares nacionales o territoriales y para las modalidades de vivienda nueva o mejorada, no se requerirá de la obtención de Licencia de Construcción. Lo anterior siempre y cuando la Entidad Territorial o la Entidad Operadora, en los casos que se establezca la participación de esta última en el modelo de ejecución; garanticen, a través de la certificación expedida por el interventor en el caso de la vivienda nueva dispersa para lo cual se requiere de una participación activa de todos los actores, que el diseño de las soluciones cumpla con i) disposiciones de normatividad sismorresistente, ii) así como del instrumento de ordenamiento territorial correspondiente, al momento de la asignación del Subsidio.

Parágrafo 1. Lo planteado en el presente artículo contempla las disposiciones establecidas en el artículo 9 del Decreto Ley 890 de 2017.

Parágrafo 2. Para el caso de las viviendas que se encuentren en zonas de riesgo mitigable, estas solo se podrán intervenir o desarrollar con posterioridad a las obras de mitigación, teniendo en cuenta lo establecido en las normas que regulen la materia por parte de la autoridad municipal. No se podrán construir o mejorar viviendas rurales ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

Artículo 7°. El reconocimiento de existencia de edificaciones de vivienda social rural es la actuación por medio de la cual el curador o la autoridad municipal o distrital competente, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos destinados a vivienda en suelo rural que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia. Para ello, será aplicable la norma técnica de la que habla el artículo 4 de esta Ley.

Parágrafo 1. El reconocimiento de edificaciones de vivienda social rural no se podrá realizar cuando estas se encuentren ubicadas en: (i) baldíos de la nación no adjudicables; (ii) Parques Nacionales Naturales; (iii) predios con solicitudes pendientes o en proceso de restitución conforme a la Ley 1448 de 2011, el Decreto Ley 4633 de 2011 y el Decreto Ley 4635 de 2011; (iv) predios en proceso de extinción de dominio; ó (v) predios en zonas de alto riesgo no mitigable.

Parágrafo 2. El reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural también procederá cuando el suelo haya sido adjudicado y sustraído de zonas de reserva forestal o haya culminado el proceso de restitución de tierras.

Artículo 8°. Los actos jurídicos y la inscripción de los actos jurídicos de reconocimiento de edificaciones, que recaigan sobre predios rurales que cuenten con una unidad de vivienda de interés social rural, se liquidarán como actos sin cuantía cuando el beneficiario sea persona natural y la unidad de vivienda sea susceptible de mejoramiento y/o reforzamiento estructural.

Artículo 9°. El gobierno nacional determinará las fuentes de financiación de la política pública de vivienda rural que se derive de la presente Ley, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 10°. Dentro de las acciones de formulación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, podrán incluirse mecanismos de promoción del crédito hipotecario y de leasing habitacional.

Parágrafo 1. En aplicación de lo dispuesto en este artículo, podrán financiarse con cargo al presupuesto de inversión de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, el costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías encaminadas a respaldar el acceso a créditos hipotecarios y operaciones de leasing habitacional para la adquisición de unidades de vivienda rural, en los términos que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 2. El porcentaje de recursos proveniente de las inversiones forzosas de FINAGRO, destinado para la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural de que trata el artículo 32 de la Ley 546 de 1999 podrá utilizarse para la financiación de todas las actividades relacionadas con la promoción, desarrollo y adquisición de soluciones de vivienda rural.

El Gobierno nacional reglamentará los incentivos necesarios para la efectiva utilización de este porcentaje, dentro de los cuales podrán incluirse la utilización de tasas compensadas para desarrolladores de VIS y VIP rural y la cobertura a la tasa de interés de que trata el parágrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011.

Artículo 11°. Las cajas de compensación familiar podrán destinar recursos para la compra, construcción o mejoramiento de vivienda rural en otros lugares por fuera de su jurisdicción. En el caso de compra y construcción de vivienda procederá únicamente cuando se verifique que el hogar potencialmente beneficiario no cuenta con otra vivienda.

Artículo 12°. Las medidas de la presente Ley no aplicarán en ningún caso para viviendas en suelo de expansión urbana, suelo suburbano, parcelaciones campestres, ni edificaciones que no sean utilizadas como vivienda permanente.

Artículo 13°. Para la implementación de las medidas de la presente Ley en territorios de pueblos étnicos, el Gobierno nacional reglamentará la materia teniendo en cuenta los criterios desarrollados en los artículos anteriores, y garantizando la consulta previa, libre e informada.

Artículo 14°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, modificado por el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006 y todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República

MARTHA PERALTA EPIEYÚ
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 09 del mes Agosto del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 094 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por H.S. David Luna - Martha Peralta.

Exposición de motivos

Proyecto de Ley No._____de 2023

«Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones - Vivienda Rural-»

Antecedentes

El presente Proyecto de Ley fue radicado previamente el día 30 de julio de 2019 por parte de la ex Representante a la Cámara Juanita Goebertus Estrada, en conjunto con otros congresistas y el pasado gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Proyecto por su materia fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, asignándosele el número 079 de 2019C y presentándose ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la Gaceta No. 814 de 2019.

El Proyecto de Ley no fue aprobado; sin embargo, por invitación de su autora principal, la ex representante Goebertus, y teniendo en cuenta la importancia de esta iniciativa por su íntima relación con el derecho a una vivienda digna y por referirse a uno de los puntos del Acuerdo de Paz, decidimos insistir en el trámite de esta iniciativa, radicándola nuevamente en la legislatura 2022-2023, donde no fue debatida en primer debate, por lo que se procedió a su archivo.

En ese contexto, y retirando la importancia esta iniciativa, hemos decidido radicar nuevamente este proyecto de ley para su trámite en el Congreso de la República.

Introducción

A pesar de los significativos avances de los últimos años, Colombia continúa siendo el segundo país más desigual de América Latina. Tal situación va más allá de la desigualdad entre individuos al materializarse en desigualdad regional, y aún más, en la relación urbano - rural. Por ejemplo, para 2018 la pobreza multidimensional en cabeceras municipales fue de 13,8%, mientras que en centros poblados y zonas rurales dispersas se ubicó en 39,9%. Vale la pena tener en cuenta que las malas condiciones de vivienda contribuyen en un 13,2% en la incidencia (ajustada) de la pobreza multidimensional. Es preocupante que para el 58,6% de los hogares rurales, no se garantizan los estándares mínimos de calidad de la vivienda, mientras que en el ámbito urbano no se garantiza en el 9,6% de los hogares.

En virtud de lo anterior, este documento expone el proyecto de ley «Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional», con la cual, se busca mejorar las condiciones de habitabilidad, la construcción y el mejoramiento de la vivienda social en zonas rurales dispersas y nucleadas. En este sentido, pretende ser un instrumento que posibilite la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios, que existen entre ambos contextos.

Constitucionalidad del proyecto

La fórmula del Estado Social de Derecho que rige a Colombia implica un tránsito desde la noción liberal de Estado de Derecho, entendido como la sujeción al imperio de la ley y la separación de poderes, a una visión con contenidos sustantivos más robustos asociados a la prevalencia de principios –dentro de los cuales están los derechos- como los criterios para orientar toda la labor del Estado (T-406 de 1992 M.P Ciro Angarita Barón).

Adicionalmente, el tránsito entre la noción liberal y la noción social implicó el robustecimiento del catálogo de derechos contenido en la Constitución, pues los derechos de la tradición liberal (los derechos civiles y políticos), se complementaron con el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

En ese marco, la Constitución de 1991 reconoció el derecho a la vivienda digna y la correlativa obligación del Estado de "[promover] planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos planes de vivienda". Sumado a esto, en materia rural el mandato del artículo 64 de la Constitución precisa que "[e]s deber del Estado promover el acceso La lectura armónica de estos dos mandatos permite concluir que a partir de 1991 se reconoce el derecho a la vivienda digna de los habitantes de las zonas rurales.

La Corte Constitucional ha llenado de contenido el derecho a la vivienda digna a partir del mandato del artículo 93 de la Constitución, que señala que los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En ese entendido, ha traído tanto el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[11], como la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC), para desarrollar el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna.

Entonces, a partir de los estándares del PIDESC, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la vivienda digna "(...) Implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida" (T-837 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). La Corte ha incorporado los elementos desarrollados en la Observación General 4 del Comité DESC respecto a las características con las que debe contar una vivienda digna y ha afirmado que:

"En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: ***(i) Habitabilidad****, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.* ***(ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes****.// En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos:* ***(i) Asequibilidad****, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...).* ***(ii) Gastos soportables****, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción.* ***(iii) Seguridad jurídica en la tenencia****, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal."* (Sentencias T-837 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-703 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)

El presente proyecto además busca desarrollar los artículos 51 y 64 de la Constitución y pretende hacerlo cumpliendo con los estándares internacionales respecto al contenido del derecho a la vivienda. En primera medida, no busca solamente mejorar el acceso a viviendas dignas de los habitantes de zonas rurales, sino que el acceso tenga en cuenta la pertinencia cultural y territorial. Segundo, el proyecto también pretende mejorar las condiciones de vida de los habitantes, al promover la funcionalidad de la unidad de vivienda como un entorno productivo acorde a las labores que desempeñan los habitantes. En tercer lugar, reconoce la necesidad de adaptar los requerimientos técnicos para la construcción de viviendas rurales, con el fin de que tanto la construcción como la provisión de servicios sean eficientes, eficaces y acordes con el entorno en el que se ubica la unidad de vivienda. Finalmente, también busca promover el acceso y el mejoramiento de las condiciones habitacionales, mediante herramientas como subsidios y créditos particulares que tienen en cuenta las condiciones diferenciadas de los habitantes de zonas rurales.

En suma, el presente proyecto además de tener como objetivo dar respuesta a la situación concreta de déficit cuantitativo y cualitativo de unidades de vivienda digna en zonas

[1] Artículo 11
1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

rurales, es un desarrollo normativo que da cumplimiento a mandatos constitucionales, a la jurisprudencia constitucional y a instrumentos internacionales de Derechos Humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

El acuerdo de paz y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad

El objetivo del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC fue ponerle fin al conflicto armado para dar paso a una fase de construcción de paz que permita, entre otras, transformar de manera estructural el campo, reduciendo las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, es por esto que se habla de la necesidad que la Reforma Rural integral llegué a todas las zonas rurales del país, reconociendo que hay municipios que históricamente han sido mas afectados por el conflicto y con mayores indicies de pobreza.

Uno de los elementos esenciales del Acuerdo de Paz es el enfoque territorial, mediante el cual se deben reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. Específicamente el Acuerdo de Paz contiene la Reforma Rural Integral, que incluye como uno de sus componentes esenciales los "Planes Nacionales", los cuales deberán estar dirigidos a la superación de la pobreza y la desigualdad rural.

Pensar en un escenario de construcción de paz y posconflicto requiere avanzar hacia una política que ofrezca a la población víctima el acceso a la vivienda en condiciones de inclusión social, a entornos seguros que garanticen su no revictimización y la posibilidad de ejercer el derecho a la ciudad y/o de permanencia (retorno) o de reubicación en el campo. Lo anterior, en el entendido de que el cese de la confrontación armada no es el final del conflicto, pues aún se encuentran por resolver problemas asociados, por ejemplo, la restitución de tierras, la seguridad en los territorios para el retorno, entre otros (Contreras, 2015).

El desarrollo del programa y sus criterios se dio mediante el Decreto 890 de 2017. En este se señala al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como responsable de formular la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y además, se definen los criterios para asignación de subsidios y de modo más reciente al acuerdo se dispone al ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio como responsable de la política de vivienda de interés social rural, según el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019.

Brecha Urbano – Rural

Si bien la pobreza ha disminuido en todo el país en los últimos años, las brechas regionales aún persisten. Entre 2010 y 2018 el porcentaje de población pobre en términos monetarios se redujo en 10,2 puntos porcentuales y el porcentaje de población en pobreza multidimensional, se redujo en 10,8 puntos porcentuales. No obstante, mientras que la tasa de pobreza multidimensional en 2018 para Bogotá fue de 4,3%, en la región Caribe fue del 33,5% y en la región Pacífico (Sin incluir el Valle del Cauca) fue del 33,3%. Así mismo, mientras que la pobreza multidimensional en 2018 fue de 13,8% en cabeceras municipales, en los centros poblados y zonas rurales dispersas este indicador asciende a 39,9%.

Estas brechas también están presentes en el ámbito de la vivienda. Para el 58,6% de los hogares rurales, la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad; mientras que esto es así para el 9,6% de hogares urbanos. Lo anterior se traduce en que, según el DANE, para 2018 el déficit habitacional rural fue de 2,0 millones de hogares, de los cuales 85.745 necesitan vivienda nueva y 1,9 millones requieren mejoramiento de vivienda. Además, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se reconoce que entre los hogares que requieren mejoramiento de vivienda el 52,95% registró carencias en acueducto; el 39,82 en servicio de sanitario; el 21,61% en estructura de pisos; el 14,79% en cocina; y el 15,73% reportó hacinamiento mitigable.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) en 2018, tan solo el 8,8% de los hogares rurales tenían acceso a gas natural, mientras que el 80,3% de los hogares en cabecera contaban con este servicio. Algo parecido sucede con el acueducto ya que la cobertura del servicio en centros poblados y rurales dispersos fue del 51,1% de hogares, y en las cabeceras de 97,2%. En acceso a alcantarillado la situación es igual de preocupante con una cobertura de 12,6% en centros poblados y rurales dispersos y de 92,4% en cabeceras.

De tal manera, resulta fundamental transformar estas condiciones mediante la promoción de la vivienda de interés social en zonas rurales nucleadas y dispersas, ya que la deficiente situación actual genera problemas en varios ámbitos, tales como la salud, las relaciones familiares, el entorno para el desarrollo del capital humano, etc. Esta transformación se debe alejar del tradicional sesgo urbano, el cual ha hecho que la norma sismo resistente, la de saneamiento básico y la eléctrica que se concretan en una serie de requisitos exorbitantes para las viviendas que en general se construyen en las zonas rurales, en especial si se trata de vivienda dispersa. Las políticas y normatividades basadas en esta visión desconocen la sociología y cultura campesina (Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, 2014).

En la actualidad el programa de Vivienda Rural es uno de los que presenta mayor dificultad en su etapa de implementación. Esto se da por la suma de una serie de factores que han complejizado el acceso de la población rural a una vivienda digna, como la debilidad institucional y el poco presupuesto destinado. Adicionalmente, han resultado determinantes para la inoperatividad del programa, la no compresión del territorio nacional, la poca flexibilidad de uso de materiales y técnicas alternativas, el cumplimiento normativo de una regulación pensada para las zonas urbanas de Colombia, los pocos incentivos para los constructores, y las dificultades de acceso y reconocimiento de la propiedad rural.

Es por esto por lo que fortalecer el programa de vivienda rural es una tarea que le corresponde tanto al Gobierno Nacional como al Congreso de la República, pues hay modificaciones normativas que se deben hacer y representarían un impacto favorable en la ejecución del programa, agilizando y mejorando el programa de vivienda rural, sin desconocer la diversidad de Colombia y sus habitantes.

Colombia es un país absolutamente diverso y la gran variedad de ecosistemas y patrones culturales dan muestra de esto. Entendiendo tales características, resulta impensable contemplar la posibilidad que toda la población habite un lugar de la misma manera, es por esto que históricamente las viviendas "prototipadas", a pesar de constituir una solución para una necesidad inmediata, no han resultado óptimas para el desarrollo efectivo del hábitat rural. Ejemplo de ello, es que una vivienda para clima cálido en el caribe colombiano debe responder a otras necesidades diferentes a las que tiene una vivienda para clima frío en los altos de la Cordillera Andina colombiana.

A continuación, se pueden ver algunas diferencias constructivas de Colombia según la región y las técnicas tradicionales.



En las imágenes anteriores queda en evidencia cómo las comunidades históricamente se han adaptado a las condiciones de su entorno para satisfacer sus necesidades, que para todos los casos resultan absolutamente diferentes: para muchas, la vivienda constituye un complemento fundamental para sus actividades económicas y productivas; para otras, la vivienda es solo el lugar de descanso, entre muchas otras formas de habitar el espacio.

Entender las particularidades de la ruralidad colombiana y permitir el reconocimiento de técnicas locales y las diferencias en las necesidades de los beneficiarios, pondría a Colombia un paso más adelante en la mejora de la calidad de vida de la población rural, pues progresivamente se pasará de una medición de déficit cuantitativo para iniciar una discusión importante sobre la calidad de las viviendas rurales.

Es importante que del mismo modo en el que se entienden las particularidades de cada una de las viviendas y sus habitantes, se comprenda que estas hacen parte integral del sistema de consolidación de la ruralidad en Colombia. No hay proyecto rural integral sin vivienda digna, pues una mala condición de la vivienda repercute tanto en la salud física como mental, así como en el desarrollo integral de sus habitantes. Ejemplo de esto, el mal estado de los pisos y las cubiertas produce filtraciones de agua y humedad, lo que puede generar enfermedades respiratorias. Sumado a esto, sin un adecuado servicio de agua potable en zonas rurales, se puede generar el aumento de enfermedades gástricas.

Lo anterior se puede comprobar evaluando la implementación del CONPES 115 de 2008, por medio del cual se le destinaron recursos al mejoramiento de más de 1.800 hogares comunitarios en todo el país y, como consecuencia de esto, se presentó una disminución considerable de los casos de enfermedad diarreica aguda e infección respiratoria aguda en los niños que asistían a dichos hogares, especialmente con el remplazo de pisos en tierra y gravilla. Adicionalmente, al limitar la cantidad de niños que podían estar por espacio y ampliar el área de los hogares comunitarios, se presentaron menores registros de enfermedades epidemiológicas, pues salieron de la condición de hacinamiento en la que se encontraban. En conclusión, apuntar a mejorar las condiciones habitacionales y pensar en sistemas innovadores de prestación de servicios públicos de las viviendas rurales, debe ser parte de las intervenciones integrales de la transformación rural.

Cambio de patrones constructivos

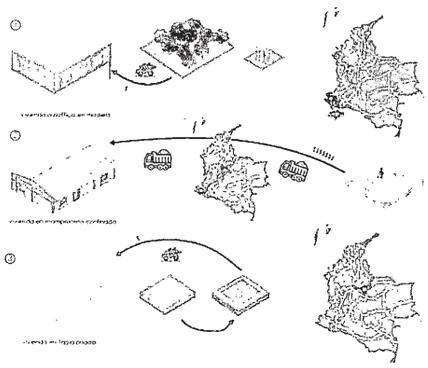
El transporte de materiales hacia las zonas rurales aumenta los costos de construir en la ruralidad de manera considerable, ya que se hace necesario transportar materiales desde las ciudades principales hasta la ruralidad para la construcción de viviendas.

Como se mencionaba anteriormente, los estándares exigidos están pensados, en su mayoría, sin ningún carácter diferenciador entre las zonas urbanas y rurales, el alza de los precios del transporte puede aumentar hasta en un 13% el costo final de la vivienda rural, tal y como lo demuestran las cifras de las memorias del Banco Agrario, antiguo operador del programa.

Es por esto que el proyecto de ley vela por el aumento único del rubro de transporte en caso de ser necesario, para que, de este modo, el costo destinado a la vivienda pueda ser utilizado en su mayoría en el desarrollo de la unidad habitacional, con el reconocimiento de los materiales y técnicas locales como un principio rector para la construcción de vivienda rural y así disminuir de manera considerable la distancia de los viajes con carga de materiales e involucrar a las comunidades originarias de cada lugar con sus propias técnicas constructivas.

Esto, además de disminuir tiempos, dinamizar la economía local e involucrar a los habitantes, genera buenas prácticas de sostenibilidad ambiental, pues se disminuye la huella de carbono de cada proceso constructivo y sostenibilidad de las intervenciones mismas, pues es diferente que un grupo constructor sea el que desarrolle la totalidad de la obra a que la misma comunidad se tecnifique y aporte con su trabajo a la construcción y mejoramiento de sus viviendas.

A continuación, se puede ver cómo muchas de las viviendas que históricamente se han construido en las zonas rurales son más sostenibles que los modelos de mampostería compuesta, desarrollados actualmente como soluciones habitacionales subsidiadas.



Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los rubros de transporte se deberán considerar pensado en las diferentes dificultades de movilidad a las que se enfrentan los operadores de los subsidios en el territorio rural. No es igual el transporte por una vía terciaria en buen estado, a una trocha, o el transporte por ríos, entre muchas otras opciones. Es por esto que, calcular un porcentaje de aumento del costo de transporte, debe valorarse en cada proyecto, en relación a la complejidad del trayecto y no únicamente a la distancia.

Las complejidades constructivas.

En la actualidad, la reglamentación de sismoresistencia, técnica constructiva y en materia de acueducto, alcantarillado y electrificación rural están dictaminadas por las normas NSR 10- RAS y RETIE: las dos primeras están en cabeza del Ministerio de Vivienda; y la tercera, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Estas entidades han realizado esfuerzos por ampliar la cobertura y la posibilidad de uso de diferentes técnicas, especialmente en materia de reglamentación para acueductos y alcantarillados rurales. Aun así, los requerimientos técnicos de muchos de los sistemas de prestación de servicios y constructivos limitan la posibilidad de construcción y desarrollo de mejores unidades de vivienda en las zonas rurales. Es por esto que, el proyecto de ley promueve el desarrollo de una reglamentación especial, que diferencie de manera clara las zonas rurales y comprenda las características de cada una de las zonas del país.

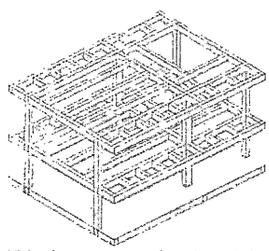
Para dicha reglamentación, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes principios: (i) Enfoque territorial; (ii) Participación de las comunidades; (iii)Desarrollo progresivo; (iv) Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución;(v) Excepcionalidad al reasentamiento; (vi) Promoción de la vivienda rural como unidad de producción.

La comprensión de los anteriores principios durante la construcción de vivienda social en la ruralidad y la formulación de las políticas ligadas para que garantizar que se entiendan y respeten las particularidades de cada territorio y sus comunidades, promoviendo la participación y las técnicas locales que naturalmente aumentaran los niveles de arraigo en el territorio.

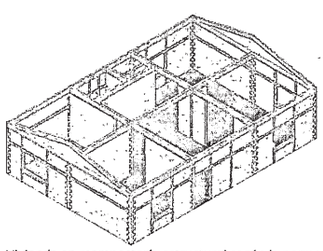
La aplicación de los principios mencionados anteriormente ampliará el espectro de opciones para el desarrollo de viviendas en las zonas rurales de Colombia, considerando que la gran mayoría de las familias rurales ya cuentan con una solución habitacional, en muchos casos precaria y que la opción del mejoramiento de la vivienda apunta de manera directa a mejorar la calidad de vida.

Para los criterios de sismoresistencia se debe tener en cuenta que es necesario comprender y tecnificar los métodos constructivos locales, en ningún caso poniendo en peligro la seguridad de las familias que habitan cada vivienda.

El numeral ***e*** de la norma sismoresistente colombiana NSR10 habla particularmente de sistemas constructivos para viviendas de uno y dos niveles y como ejercicio se modelaron las opciones con los métodos más usuales de construcción en el país, las cuales en la actualidad quedarían así:



Vivienda en concreto reforzado según la norma NSR10 – estructura mínima.



Vivienda en mampostería estructural según la norma NSR10 – estructura mínima.

Como se identifican en los modelos anteriores, el desarrollo de unidades de viviendas unifamiliares según las especificaciones de la norma NSR 10 esta enfocado en resolver las necesidades constructivas en contextos urbanos o próximos a ellos donde el acceso a los materiales y la mano de obra se facilita, la construcción de tipologías de vivienda con enfoque territorial y diferencial.

Las cajas de compensación y sus afiliados rurales.

Durante los últimos 14 años, las cajas de compensación familiar han apalancado el sector de la construcción social con inversiones superiores a los 14 billones de peso, en promedio se asignan 673 mil millones al sector, en su gran mayoría este presupuesto se destina a las zonas urbanas pues gran parte de sus 9.864.277 beneficiarios se encuentran en zonas urbanas que es donde se registra la mayor cantidad de empleos formales.

Las cajas, en el cumplimiento de sus acciones, históricamente han priorizado la construcción de vivienda en las ciudades de su jurisdicción y algunos de los mejores ejemplos de vivienda rural y consolidación de la ruralidad se da en las zonas en las que éstas pueden intervenir.

La imposibilidad de las Cajas de Compensación para ampliar su cobertura en las zonas rurales de Colombia supera el deseo de hacerlo, dado que la reglamentación actual no les permite realizar inversiones en zonas por fuera de su jurisdicción, entendiendo que en la actualidad un porcentaje del nicho de afiliados de las cajas corresponde a personas que se encuentran empleadas en las zonas urbanas de Colombia, pero desconociendo los casos en los que sus núcleos familiares se encuentran en las zonas rurales del país.

Es por esto, que este proyecto de ley vela por permitir la transferencia de recursos de las cajas de compensación a zonas rurales por fuera de su jurisdicción para la construcción, compra o mejoramiento de viviendas rurales, únicamente cuando el beneficiario manifieste que su intención es consolidar su vivienda en alguna zona rural de Colombia y se verifique que ésta sería la única vivienda que registraría dentro del núcleo familiar beneficiario. De este modo, se aportaría directamente a reducir el déficit en zonas rurales y las cajas de compensación podrían atender a otra parte importante de su población afiliada creando un instrumento adicional para la ejecución presupuestal en materia de vivienda y consolidación del hábitat rural en Colombia.

Reconocer la construcción rural

El reconocimiento de la propiedad es un instrumento contemplado en el artículo 64 del Decreto 1469 de 2010 y reafirmado en la Ley 1469 de 2017 (Ley de curadurías), en ambos casos con un sesgo evidente hacia las zonas urbanas, donde realizar inspección, vigilancia y control se facilita. El reconocimiento de vivienda en las zonas rurales, en la práctica, se ha realizado de manera más informal, en cabeza de las entidades otorgantes de subsidios.

Considerando que, si este fuese un requisito de inevitable cumplimiento, la posibilidad de la disminución del déficit de habitabilidad del campo se reduciría considerablemente. Facilitar el reconocimiento de la propiedad rural, para el caso de las viviendas que han sido construidas sin licencia, no es más que una forma de llevar a la legalidad, la realidad del hábitat en las zonas rurales, permitiendo la ejecución del programa de mejoramiento de vivienda.

Para que en la ruralidad este instrumento sea funcional, debe ser desarrollado teniendo en cuenta las características propias de estas zonas del país, en materia de capacidad de las entidades territoriales, facilidad de acceso de las zonas más dispersas y realidades económicas de la ruralidad. Es por esto que, con el ánimo de facilitar las condiciones de acceso de las familias y la ejecución de las entidades en el territorio, con este proyecto de ley se busca que el reconocimiento de las viviendas rurales ocurra únicamente con una declaratoria juramentada de la cabeza de cada hogar, quienes son los únicos con el conocimiento de causa suficiente para declarar la existencia de su vivienda según los criterios que exija la ley. Adicionalmente, esta se realizará por demanda de los programas de mejoramiento, para garantizar la no vulneración del ordenamiento del territorio.

Finalmente, así como se entiende en la Ley 1469 de 2017, todos los trámites de notariado y registro que surtan del proceso de reconocimiento, serán actos sin cuantía para facilitar la legalización de las condiciones de las viviendas rurales. Esta medida, más allá de facilitar el acceso a mejoramientos de vivienda, permite crear opciones adicionales para aumentar la posibilidad de éxito de las familias al solicitar un crédito productivo, pues se reconoce un activo adicional.

Catálogo abierto de vivienda rural: conocimiento colectivo para la consolidación del hábitat

El catálogo de datos abiertos de vivienda rural busca consolidarse como la principal fuente de información para el desarrollo del hábitat rural en Colombia. Este recogerá información producida por universidades, Gobierno, empresas privadas y/o ONGs, que trabajen en las zonas rurales, almacenándola por regiones y subregiones del país, con el objetivo de crear el repositorio de información de uso público, que permita fortalecer la vivienda rural y sus actividades ligadas. También facilitará el trabajo de diseño y licenciamiento de las unidades de vivienda rurales.

Toda la información que se cargue en dicho repositorio deberá ser de uso libre, para que de este modo cualquier persona que desee usarla lo haga de manera abierta y con la documentación necesaria. Se podrán almacenar estudios, diseños de viviendas, planos, estudios demográficos y todos los documentos que se consideren necesarios durante el transcurso del tiempo. Este catálogo deberá funcionar como un vínculo directo desde la página web de la entidad que tenga en cabeza el desarrollo de la política y el programa de vivienda rural y podrá ser enlazado a otras páginas académicas o del Gobierno a las que le competa el tema.

Nuevas fuentes de financiamiento

Como ya se ha mencionado, gran parte del problema para el desarrollo de vivienda rural es la cantidad de recursos destinados del Presupuesto General de la Nación, el cual resulta muy bajo en relación con el déficit rural. Históricamente se ha buscado cubrir las zonas del país con mayor cantidad de población objeto de subsidio, la cual se encuentra concentrada en las zonas urbanas que sufrieron un crecimiento dramático durante la segunda década del siglo pasado, ligado al escalamiento del conflicto armado en las zonas rurales y la industrialización de las urbes latinoamericanas que fue vista como fuente de progreso. Esto creó ciudades cuya informalidad histórica supera el 60%.

Enfrentados a ese panorama, y a que las zonas urbanas concentran el 75% de la población de Colombia, la división presupuestal se apropió en su mayoría para la consolidación del hábitat urbano. Sin desconocer la necesidad latente de las zonas urbanas, el proyecto de ley vela por aumentar la apropiación presupuestal para las zonas rurales de Colombia, teniendo en cuenta que en la actualidad el déficit cualitativo asciende al 50% y teniendo como premisa que la ruralidad hace parte importante de la deuda histórica de Colombia y que la consolidación de la población rural es vital para el desarrollo del país, pues comprende más del 75% del territorio nacional.

El impuesto al consumo para las viviendas más costosas del país, incluido por el Gobierno Nacional en la Ley de Financiamiento aprobada por el Congreso de la República el segundo semestre de 2018, se presenta como la opción más viable para financiar la vivienda rural en el país, reinvirtiendo el recaudo de este en el mismo sector que jalona el 6,7% del empleo de la nación. Aumentar el presupuesto para la consolidación del hábitat rural se presenta también como una puerta de ingreso de nuevos constructores con capacidad para llegar a las zonas más apartadas del país y como una posible fuente de ingresos para las comunidades rurales, teniendo en cuenta que, según los principios con los que se deberán desarrollar las viviendas rurales, gran parte de los materiales y la mano de obra deberá ser de las zonas aledañas a las construcciones.

El déficit cualitativo y cuantitativo rural: Una visión de convergencia

El déficit habitacional se ha consolidado como uno de los principales indicadores de medición de las condiciones habitacionales y de pobreza de la población colombiana. Este déficit no solo es ausencia de vivienda, es también el conjunto de carencias o precariedad en la misma, y las condiciones del entorno que son determinantes de las condiciones en que vive la población de un lugar en específico. En ese sentido, tradicionalmente las carencias se han catalogado como déficit cualitativo o cuantitativo.

Para el DANE (2009) el déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas apropiadamente existentes. El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. Estas viviendas, por tanto, requieren de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional.

En ese orden de ideas, en 2018 el déficit habitacional rural fue de 2,0 millones de hogares (61,19%), de los cuales 85.745 (2,6%) necesitaban vivienda nueva -cuantitativo-; y 1,9 millones (58,57%) requerían mejoramiento de vivienda -cualitativo-. Así, la lógica diría que los esfuerzos de política pública se deben enfocar en la superación del déficit cualitativo.

No obstante, en la experiencia del programa de vivienda rural 2010 – 2013, liderado por el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014), se detecta una sobreestimación del déficit cualitativo en detrimento del cuantitativo, pues la precariedad en que se encuentran las viviendas del campo impide en la realidad ofrecer programas de mejoramiento. Dicha precariedad solo puede ser atendida con vivienda nueva.

Se ha subestimado y mal interpretado el déficit de vivienda rural. Es cierta la precariedad de la vivienda rural, pero, si se detallara su diagnóstico, buena parte del parque inmobiliario rural no se encuentra en posibilidades de ser mejorada, por lo que en casos específicos resulta necesario cambiar lo que queda de la vivienda por una nueva. Es decir, el déficit cuantitativo supera con creces el reflejado por las estadísticas (Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, 2014).

Así las cosas, es importante resaltar que, en la práctica, para el caso de la vivienda rural el déficit cuantitativo y el cualitativo constituyen un único déficit y debe ser entendido como la totalidad de la problemática, pues es coherente pensar que dado el contexto de las zonas rurales del país gran cantidad de las familias colombianas que habitan en estas zonas cuentan con una unidad de vivienda, en muchos casos en condiciones no óptimas.

Por ejemplo, es frecuente encontrarse con población en condición de hacinamiento, así como lo establece CELADE/CEPAL con más de 3 habitantes por habitación y/o espacio compartido. También construidas de manera precaria y con materiales absolutamente perecederos, sumado a las pocas posibilidades de contar con sistemas óptimos para el manejo de los desechos y la prestación de un mínimo de servicios de abastecimiento de agua y electrificación rural, constituyendo así el grueso del problema del déficit total.

Es fácil concluir que, gran parte de la población rural cuente con una vivienda, pero estas se encuentran en estados tan precarios que en la implementación de los subsidios de mejoramiento de vivienda, deban realizarse, en la práctica, modificaciones estructurales a la unidad de vivienda; como cambios de cubiertas, reforzamiento estructural y ampliaciones, que realmente no constituyen mejoras locativas, sino que terminan fortaleciendo la tesis de la unión del déficit cuantitativo y cualitativo en un déficit total.

Si a esto se le suma la dificultad para acceder a una vivienda con mejores condiciones, dado que, en las zonas rurales, a pesar del enorme esfuerzo realizado en las últimas décadas, las cifras de pobreza monetaria aún son muy altas. En el último informe entregado por el DANE para 2018, se registró que el 36,1% de la población rural vive en condición de pobreza y que el 15,4% en condición de extrema pobreza: esto sumado nos permite demostrar que más del 51% de la población rural no cuenta con recursos para acceder a una mejor solución habitacional.

Experiencia internacional

La desigualdad urbano-rural acompañada del déficit de vivienda rural en términos cualitativos y cuantitativos es un fenómeno repetido a lo largo del continente. Este detrimento de las zonas rurales dispersas y nucleadas se explica en gran medida por los procesos políticos y económicos que han sido impulsados por las élites urbanas para su beneficio y el desarrollo de las ciudades. Los resultados históricos muestran bajos niveles en la provisión de servicios públicos para las poblaciones rurales, en comparación con los altos niveles registrados en áreas urbanas (López, 2019). En tal sentido, es importante conocer las experiencias de otros países del continente en lo que a vivienda de interés social rural se refiere.

Ecuador

En Ecuador existe el bono SIV-MIDUVI para vivienda rural/urbano marginal, el cual básicamente es un subsidio único y directo, con carácter no reembolsable que otorga el Estado ecuatoriano por medio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para financiar la adquisición o construcción de vivienda nueva, o el mejoramiento de una ya existente. El valor del subsidio está determinado por condiciones socioeconómicas del beneficiario.

Llama la atención que el proyecto reconoce e incentiva las organizaciones comunitarias, ya que la construcción de las viviendas inicia con un taller de Diseño Participativo, con el cual se pretenden utilizar materiales del sector y tecnología tradicional, con el apoyo técnico permanente del MIDUVI (Pinto & Ruiz, 2009). A 2013, se habían entregado 8.189 bonos para vivienda nueva y 422 para mejoramiento. Un elemento característico del caso ecuatoriano es que no separa vivienda rural de urbana, con lo cual no es claro cuál es el avance en términos rurales.

Chile

El primer impulso a la vivienda rural en Chile data de 1986, con un subsidio dirigido a la construcción en pequeñas villas rurales y a mejoramientos de saneamiento sanitario. Desde ese intento, se registran al menos tres reformas que no han resultado exitosas. Actualmente, existe el Subsidio de Habitabilidad Rural, aprobado en 2015.

Este programa beneficia a familias que necesiten una solución habitacional y que vivan en zonas rurales o localidades urbanas de hasta 5.000 habitantes. Hay dos caminos para acceder al subsidio, el primero se denomina Proyectos de Asociación Territorial, y se trata de postulaciones colectivas con un máximo de 160 beneficiarios; el segundo, se denomina Proyectos de Postulación Directa, en el cual es posible postularse de forma individual o colectiva con un máximo de 100 beneficiarios.

Esta iniciativa cuenta con varios elementos novedosos: (1) El concepto de vivienda en sitio propio, a diferencia del sitio residente, consideró que es suficiente que el propietario tenga derechos de uso o de cooperativismo, sin la necesidad de contar con títulos de dominio; (2) el concepto de pertinencia, a través del subsidio de requerimientos arquitectónicos locales, y de los estudios de apoyo para que cada región o comuna conceptualice progresivamente las ideas de espacios propios, le permite adicionar valor al diseño de la vivienda con carácter local; (3) el entorno inmediato, que considera el sitio alrededor de la vivienda como de gran importancia en los procesos productivos del agro, se va delineando como un propósito central para la vivienda rural, que es la vivienda y su relación con la naturaleza, al considerar su expansión desde el espacio interior; (4) El equipamiento comunitario que se constituye como apoyo a actividades sociales, culturales, económicas y productivas; y (5) El sistema de autoconstrucción asistida con apoyo profesional (Rodríguez, 2016).

Perú

En Perú existe el Programa Nacional de Vivienda Rural, que tiene como objetivo mejorar, reconstruir y reforzar las condiciones de la vivienda rural de los pobladores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema a los cuales les permita mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar y fortalecer sus capacidades individuales y comunitarias.

México

En México hasta 2016 existió el Programa de Vivienda Rural, el cual se fusionó con el Programa de Vivienda Digna, para dar nacimiento al Programa de Apoyo a la Vivienda. Este es administrado por el Fidecomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y tiene como objetivo entregar subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de vivienda, para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.

Los tipos de apoyo y montos entregados son: (1) a partir de 48 y hasta 63 mil pesos mexicanos para edificar una unidad básica de vivienda en el ámbito urbano y rural; (2) de 15 a 20 mil pesos mexicanos para ampliar una vivienda en zonas urbanas y rurales; y (3) de 10 a 15 mil pesos mexicanos para mejorar la vivienda en zonas urbanas y rurales. Según datos del FONHAPO, entre 2016 y 2017 entregaron al menos 229.000 subsidios para la construcción o mejora de vivienda. Sin embargo, al igual que en Ecuador, no se diferencia entre subsidios rurales y urbanos.

Bibliografía

Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural (2014). *"Vivienda de interés social rural: La experiencia 2010 - 2013"*. Bogotá.

Contreras Ortiz, Yency (2015). *"Las políticas de vivienda en Bogotá ¿sentando las bases para el posconflicto?"*. Bogotá: Bitácora Urbano Territorial, Vol. 25, N°.1.

López Muñoz, Laura Vanessa. (2019). *"Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano"*. Bogotá: Estudios Políticos, (54), 59-81.

Pinto, Vanessa & Ruiz, Silvana (2009). *"La vivienda rural en el Ecuador: desafíos para procesos sustentables e incluyentes"*. Quito: Centro de investigaciones CIUDAD.

Rodríguez, Marco (2016). *"La vivienda rural: apología de una remembranza"*. Santiago de Chile: Revista ciudad y arquitectura 152.

Cordialmente,

DAVID LUNA SÁNCHEZ
Senador de la República

MARTHA PERALTA EPIEYÚ
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 09 del mes Agosto del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 094 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. David Luna - Martha Peralta

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 95 DE 2023 SENADO

por medio del cual se dictan normas para fortalecer la eficiencia y la lucha contra la corrupción en la contratación estatal.

"Por medio del cual se dictan normas para fortalecer la eficiencia y la lucha contra la corrupción en la contratación estatal"

Proyecto de Ley No. ____ de 2023

"Por medio del cual se dictan normas para fortalecer la eficiencia y la lucha contra la corrupción en la contratación estatal"

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el literal c) del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 90. Inhabilidad por incumplimiento reiterado. Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:

c) Haber sido objeto de dos (2) declaratorias de incumplimiento; haber sido objeto de imposición de dos (2) multas o haber sido objeto de una (1) declaratoria de incumplimiento e imposición de una (1) multa, durante los últimos 18 meses, con una o varias entidades estatales.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo 10° al artículo 2° de la Ley 1150 del 2007, el cual quedará así:

Artículo 2°. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)

Parágrafo 10. Documentos tipo para la selección del contratista en obras de infraestructura para el Distrito Capital. En razón a la categoría y régimen especial, y la complejidad y magnitud de sus obras, las entidades del nivel central y descentralizado del Distrito Capital podrán establecer requisitos habilitantes más exigentes a los definidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en los documentos tipo para la selección de contratistas en obras de infraestructura.

Artículo 3°. Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 9° de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Parágrafo 1°. Cuando la inhabilidad sobreviniente sea la contemplada en el literal j) del numeral 1 del artículo 8° **de esta ley**, o cuando administrativamente se haya sancionado por actos de corrupción al contratista, no procederá la renuncia del contrato a la que se refiere este artículo. La entidad estatal ordenará, mediante acto administrativo motivado, la cesión unilateral, sin lugar a indemnización alguna al contratista inhábil.

En el acto administrativo que ordene la cesión, la entidad estatal determinará el cesionario del contrato, quién dispondrá de 5 días, a partir de la notificación de ese acto, para manifestar, por escrito, su aceptación.

Una vez aceptada la cesión, el cesionario, en los 15 días siguientes, deberá allegar las pólizas requeridas por la entidad estatal y suscribir el acta de inicio, previa aprobación de las garantías.

El cesionario no será responsable del incumplimiento ni de los perjuicios consolidados antes de la cesión del contrato, los cuales podrán ser exigidos al contratista cedido en sede administrativa.

En todo caso, para adelantar el proceso de declaratoria de acto de corrupción de que trata el presente parágrafo, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

De los honorables Congresistas,

Julia Miranda
Bogotá NL

eficiencia en la actividad contractual y dotar a la administración pública de mecanismos idóneos para acometer la lucha contra la corrupción administrativa.

De los honorables Congresistas,

Julia Miranda
Bogotá NL

El 09 de Agosto de 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 95 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Angelica Lozano, Ariel Fernando Avila;
H.R. Julia Miranda y otra Autor

SECRETARIO GENERAL

En ese sentido, el IDU, mediante oficio remitido con el Radicado No. 20231050577231 a la Agencia Colombia Compra Eficiente, identificó las dificultades que ha implicado contratar las obras del Distrito Capital con contratistas a quienes no se les puede exigir requisitos habilitantes más exigentes.

Además, están en etapa de estructuración múltiples proyectos para la elaboración de contratos de obra en el Distrito Capital, que por su densidad poblacional, la extensión de su territorio y su aporte determinante al PIB del país, hace necesario contar con contratistas, realmente, idóneos para ejecutar las obras determinantes para el desarrollo de la ciudad y cumplir con los fines enunciados en el Artículo 3° de la Ley 80 de 1993.

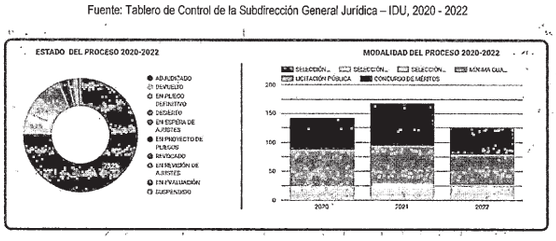
La contratación de obras de infraestructura en Bogotá D.C., sin lugar a dudas, es una de las mayores en todo el país, no solo en materia presupuestal, tal y como se evidencia en las gráficas que se relacionan a continuación, también por la complejidad que conlleva su ejecución en una ciudad, en la que coexisten un gran número de redes de servicios públicos, así como la imperiosa necesidad de abordar la ejecución de esas obras con altos estándares de orden técnico, social y ambiental, además de forma muy eficiente para garantizar un adecuado manejo de la movilidad.

En efecto, hoy en día tenemos unas cifras que muestran la magnitud de la inversión en la ciudad:

ESTADO DE PROCESOS ADELANTADOS 2020-2022 Y VALOR DE ADJUDICACIÓN

MODALIDAD PROCESO	2020 Cantidad	2020 Vr Adjudicado	2021 Cantidad	2021 Vr Adjudicado	2022 Cantidad	2022 Vr Adjudicado	Total Cantidad	Total Vr Adjudicado
LICITACION PUBLICA	22	$ 611.832.243.121	48	$ 1.561.939.414.374	26	$ 534.538.143.871	101	$ 2.708.949.801.366
CONCURSO DE MERITOS	55	497.344.855.638	72	2.417.644.822.148	45	87.458.244.019	172	3.002.447.921.805
SELECCION ABREVIADA SUBASTA INVERSA	17	3.449.342.662	21	34.504.105.859	18	17.247.646.61	56	55.201.095.131
SELECCION ABREVIADA	-	-	1	20.324.494.000	1	-	2	20.324.494.000
SELECCION ABREVIADA MENOR CUANTIA	7	3.154.857.135	3	2.013.574.613	5	3.437.773.21	15	8.606.204.947
MINIMA CUANTIA	30	4.717.747.147	34	7.219.115.147	25	4.717.800.61	89	16.654.662.907
Total	142	1.120.544.676.223	179	4.042.745.526.141	120	648.809.608.312	441	5.812.099.310.276

Fuente: Tablero de Control de la Subdirección General Jurídica – IDU, 2020 - 2022



Fuente: Tablero de Control de la Subdirección General Jurídica – IDU, 2020 - 2022

Lo anterior, hace evidente que la contratación en Bogotá D.C requiere de contratistas con altos niveles de conocimiento y experiencia en el manejo de estos aspectos, en particular, en ciudades con una complejidad similar a la del Distrito Capital, que les permitan concluir las obras en el plazo y bajo las condiciones acordadas, todo ello en beneficio de la comunidad.

Así las cosas, la importancia del Distrito Capital en el aporte al PIB del país, su densidad poblacional, su gastos destinados a obras de infraestructura, en relación con la magnitud de su contratación y el demostrado incumplimiento reiterado de los contratos, por la baja exigencia de requisitos habilitantes que no son compatibles con ese impacto, hace necesario que el Congreso de la República otorgue a las entidades de Bogotá D.C. la posibilidad de exigir requisitos habilitantes más exigentes a los regulados en los documentos tipo, posibilidad que es compatible con los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva.

Sobre este punto, la Corte Constitucional[9] ha destacado la importancia de la lucha en contra de la corrupción en materia de contratación estatal, en especial en la elaboración de documentos tipo, así:

> **La tipificación o normalización en la actividad contractual busca**, en concreto, finalidades que consultan los principios de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución. Así, (i) la elaboración de pliegos tipo para la selección de contratistas **apunta a hacer más objetiva la adjudicación de los contratos, a través de la reducción de la posibilidad de adecuar indebidamente los parámetros de la escogencia a las condiciones de determinada persona**, mediante la imposición de condiciones de imposible cumplimiento para la generalidad del mercado y que no responden a una concreta necesidad de interés general, sino al interés particular y reprehensible de favorecer intereses particulares – direccionamiento contractual -. Aunque la corrupción es la antítesis de todos los principios que rigen la función administrativa[10] (búsqueda del interés general[11], igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad), **esta manera de luchar contra la corrupción administrativa y de proteger el erario, responde particularmente a los principios constitucionales de moralidad e imparcialidad.**[12] (Se destaca)

En este contexto, en aras de combatir la corrupción en materia de contratación estatal a nivel distrital, y en razón a la categoría y régimen especial de esta entidad territorial, es necesaria una regulación legal en este asunto y que las entidades distritales puedan establecer requisitos habilitantes más exigentes a los definidos por la Agencia de Contratación de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en los documentos tipo para la selección de contratistas en obras de infraestructura.

Por todo lo anterior, resulta de imperiosa necesidad que el Congreso de la República adelante las reformas jurídicas establecidas en el presente proyecto de ley, con la finalidad de garantizar la

leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Es decir, el Distrito cuenta con un régimen especial.

Igualmente, el artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, tendrán derecho, entre otros, a ejercer las competencias que les correspondan.

En este contexto, mediante el Decreto Nacional 1421 de 1993, el Presidente de la República reguló el régimen especial de Bogotá D.C., norma con fuerza material de ley, la cual contempla, entre otros asuntos, las competencias de los organismos de la administración distrital.

Los artículos 144 y siguientes del Decreto 1421 de 1993 regulan el régimen especial para Bogotá en materia contractual y dispone que "las normas del estatuto general de contratación pública se aplicarán en el Distrito y sus entidades descentralizadas en todo aquello que no regule el presente decreto".

Igualmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la autonomía de las entidades territoriales constituye un principio de naturaleza constitucional, el cual: "Consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, **en aras del cumplimiento de sus funciones**".[8] (Se destaca)

Así las cosas, para el cumplimiento de las funciones de las entidades territoriales y la prestación de los servicios a su cargo, en especial para el Distrito Capital, resulta fundamental la determinación de normas para la actividad contractual, pues es la manera como se materializa el ejercicio de las funciones estatales.

Esa situación fáctica y jurídica, ratifica la necesidad de otorgar a las entidades de Distrito Capital, en el marco de su especialidad, la posibilidad de establecer reglas diferentes a las implementadas para los municipios de otras categorías, como lo son los documentos tipo.

En cuanto a los contratos de obra de infraestructura que se ejecutan en Bogotá D.C., entre otros, el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá -IDU- desarrolla obras determinantes como la cicloruta canal molinos, el puente peatonal sobre la Avenida Laureano Gomez, las conexiones transversales peatonales en diferentes zonas de la ciudad, todos, que ha presentado incumplimientos por la baja exigencia de los requisito habilitantes de los contratistas.

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[10] *Que esta selección deba estar regida por criterios objetivos excluyendo toda motivación de carácter subjetivo, es una exigencia derivada del significado instrumental que tiene la contratación de la administración pública, en cuanto atiende a la realización de los fines que justifican el Estado Social de Derecho (arts. 2 y 365 de la C.P.), pero también de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que guían la función administrativa (art. 209 ibidem)*": sentencia C-949/01.

[11] "*El fin de la contratación pública en el Estado Social de Derecho está directamente asociado al cumplimiento del interés general*": sentencia C-713/09.

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[8] Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001.

Esas situaciones impiden que se pueda estructurar la citada causal, por lo que se hace necesario ajustar los supuestos allí contemplados, en el sentido de establecer más formas alternativas de estructuración y tener como referente los últimos 2 semestres, compatible con el tiempo que dura una vigencia fiscal.

Por último, el parágrafo 7° del Artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el Artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y modificado por el Artículo 1° de la Ley 2022 de 2020, implementó los documentos tipo de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los casos allí previstos, por ejemplo, en los contratos de obra de infraestructura.

El inciso 3° de esa disposición señala que, para su implementación, la Agencia Colombia Cómpra Eficiente deberá tener en cuenta, entre otras, las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación, situaciones que no se han materializado en las resoluciones expedidas por esa Agencia para el caso del Distrito Capital.

Esa ausencia de factores diferenciales para la implementación de los documentos tipo, ha tenido efectos negativos en la contratación de obras públicas de infraestructura en Bogotá D.C., en las cuales la baja exigencia de requisitos habilitantes de esos documentos ha tenido como consecuencia reiterados incumplimientos por parte de los contratista, lo que obstaculiza los enunciados fines de la contratación estatal.

Esa situación es una consecuencia del desconocimiento de factores únicos en la contratación del Distrito Capital especial de Bogotá, que por su alto nivel de población, la cantidad de recursos que implica la ejecución de sus obras y la dificultad de esas, requiere que se exija a los proponentes requisitos habilitantes más exigentes a los que se podrían solicitar en las obras de otros municipios.

De acuerdo con las proyecciones y retroproyecciones desagregadas de población de Bogotá para el periodo 2018-2035 por localidades con base en el CNPV 2018, alborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -Dane-, en cooperación técnica con la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación, para el 2023 el Distrito Capital de Bogotá cuenta con siete millones novecientos sesenta y ocho mil noventa y cinco habitantes (7´968.095).

Según los datos reportados por el Dane, en 2022, Bogotá D.C. aportó el 24,4% al producto interno bruto -PIB- de Colombia, con un aporte de más de 357.259 millones de pesos, cuenta con una extensión aproximada de 33 kilómetros de sur a norte y 16 kilómetros de oriente a occidente y en 2023 tiene un presupuesto aprobado de 31,5 billones de pesos.

Además, los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución Política establecen que el régimen político, fiscal y administrativo para el Distrito Capital, este será el que determine la propia Constitución, las

Igualmente, de acuerdo con el Consejo de Estado, *"mediante acto administrativo no es posible crear procedimientos administrativos que regulen las relaciones entre la Administración y el ciudadano, esto es, con efectos extra-orgánicos , y si la ley no regula estos mínimos procedimentales será preciso acudir al procedimiento general consignado en el artículo 2º del CPACA, como norma supletoria para estos casos"*[5].

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-037 de 2021[6], indicó que la determinación del cesionario en la cesión de que trata el artículo 9º de la Ley 80 debe, como todo proceso de selección del contratista de la Administración Pública, debe ajustarse al principio de selección objetiva; principio que tiene reserva de ley[7].

Así las cosas, teniendo en cuenta que actualmente no se tiene regulado legalmente el procedimiento de cesión contractual en los casos que sobrevenga una inhabilidad por la presunta comisión de faltas, delitos o conductas relacionadas con corrupción, es imperativo que el Congreso de la República en ejercicio de su libertad de configuración legislativa expida una norma que regule la materia.

Ahora, el Artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 implementó unas causales de inhabilidad ocasionadas por el incumplimiento reiterado del contratista, en los casos allí señalados. Una vez analizada su aplicación, en especial la causal contemplada en el literal c) de esa norma, se observa que , en este momento, no tiene ningún efecto útil.

Esa conclusión es el resultado de la forma en la que opera, comúnmente, la contratación estatal, pues la causal allí contenida tiene como referente haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal. Esa situación se hace de imposible ocurrencia, pues de acuerdo con el principio de anualidad y los periodos para estructurar un contrato, las entidades sólo logran efectuar la contratación en la última parte del primer semestre del año.

Lo anterior, con el ingrediente adicional que implica tramitar un procedimiento sancionatorio contractual, según los plazos previstos en el Artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 y la primera parte del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para imponer una multa o declarar un incumplimiento.

---

5 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C". Auto 2014-00017/49948 del septiembre 9 de 2015, CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias 2012-00028 de 27 de septiembre de 2018 (CP María Adriana Marín) y 2014-00101 de 14 de marzo de 2018 (CP Marta Nubia Velásquez Rico), ambas de la Subsección "A" de la misma Sección Tercera del Consejo de Estado.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

7 En Sentencia C-949 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández) se indicó que *"(...) Haciendo uso de su libertad de configuración en esta materia, el legislador estableció como procedimiento básico de selección del contratista la licitación o concurso público, que consiste, esencialmente, en la invitación abierta que hace la administración a los interesados para que sujetándose a las bases fijadas en un pliego de condiciones, y cumplido el procedimiento correspondiente, se proceda a suscribir el contrato estatal con quien haya formulado la propuesta más favorable. (...)"*

momento, situaciones que obligan al Congreso de la República a analizar su vigencia y la necesidad de actualizarlas.

2. Contenido y alcance del proyecto

De los antecedentes, es claro que el propósito del presente proyecto es reformar y adicionar algunas normas que permitan actualizar el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con el fin de fortalecer la eficiencia y la lucha contra la corrupción en la contratación estatal.

El parágrafo 1° del artículo 9° de la Ley 80 de 1993, adicionado por el Artículo 6° de la Ley 2014 de 2019, restringe la posibilidad del contratista de ceder un contrato estatal en los casos que le sobrevenga una inhabilidad por la presunta comisión de faltas, delitos o conductas relacionadas con corrupción, previa declaratoria judicial o administrativa. En esos casos, autorizó a la entidad contratante a determinar el cesionario del contrato.

No obstante, en ese momento, el legislador no contempló necesario establecer términos para que se lleve a cabo la cesión, por lo cual, se hace necesario establecer plazos para que la entidad contratante lleve a cabo esa operación. Lo anterior, con el objetivo de garantizar los fines de la contratación estatal enunciados en el Artículo 3° de la Ley 80 de 1993, pues dejar en manos de la entidad esos plazos, implica poner en riesgo la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Sobre este punto, la Corte Constitucional, en sentencia C-037 de 2021[2] declaró inexequible el parágrafo 2º que la Ley 2014 de 2019 le añadió al artículo 9º de la Ley 80 de 1993, el cual establecía, que el Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de la cesión del contrato, en un término no mayor a seis (6) meses.

Al respecto, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia en relación con la reserva de ley para regular procedimientos administrativos. Es decir, que en virtud del principio democrático y de la garantía del derecho al debido proceso, le corresponde al legislador definir los procedimientos para adelantar las diversas actuaciones administrativas, como lo es, en este caso, el procedimiento para la cesión de contrato.[3]

La Corte indicó que la reglamentación de la cesión contractual que prevé el artículo 9° de la Ley 80 no es un asunto que ordinariamente se pueda delegar en el poder ejecutivo, pues de acuerdo con el numeral 1° del artículo 3 de la Ley 1437 de 2001, (CPACA) "en virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con **las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley**."[4] (Se destacá)

---

2 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

4 Idem.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer las medidas implementadas, mediante las leyes 1150 de 2007, 1474 de 2011 y 1882 de 2018, para la eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción en la contratación estatal. Lo anterior, una vez han pasado 16, 15 y 5 años, respectivamente, desde su expedición, tiempo que permite tomar decisiones respecto de su implementación.

1. Antecedentes

Desde la expedición de la Ley 80 del 28 de octubre de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el legislador, en el marco de los dispuesto en el inciso final del Artículo 150 de la Constitución Política, consideró importante crear un nuevo estatuto contractual para las entidades del Estado, con el propósito de satisfacer la necesidad de mantener un reglamento vigente, que se adapte a la realidad del momento. Así quedó plasmado en la exposición de motivos de esa ley:

> Tal vez gran parte de la responsabilidad en ello no puede endilgarse al legislador de aquel entonces sino al hecho de haber llevado a la ley, normatividad estática, aquello que debía estar en reglamentos dinámicos, por esencia cambiantes, por necesidad permanentemente ajustables a las nuevas condiciones, a las nuevas técnicas y a los requerimientos de hoy[1].

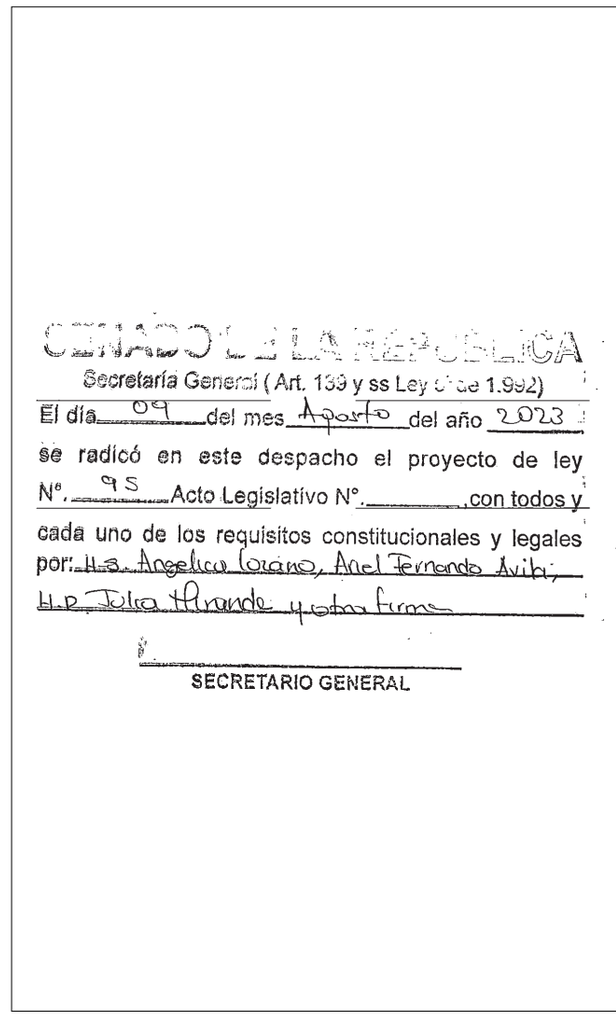
La importancia de mantener un estatuto contractual actualizado, que se adapte a las realidades del momento, ha llevado al legislador a lo largo de los años a proferir nuevas normas que permitan garantizar la vigencia de ese estatuto. Para ese fin, entre otras, han sido expedidas las leyes 1150 de 2007, 1474 de 2011 y 1882 de 2018, cada una con grandes aportes a la eficiencia y lucha contra la corrupción en materia de contratación estatal. No obstante, al pasar de los años, se hace necesaria su actualización.

Son innegables los aportes de la Ley 1150 de 2007 en materia de mecanismos o modalidades para la elección de oferentes, de la Ley 1474 de 2011 para establecer medidas contra la corrupción que se presenta con ocasión de los contratos estatales y de la Ley 1882 de 2018 en la implementación de documentos tipo para garantizar principios de transparencia, imparcialidad y selección objetiva, todas, en su momento, han dado respuesta a fenómenos vigentes al momento de su promulgación.

Al margen de lo anterior, con el paso de los años, se han podido identificar fenómenos que limitan el efecto útil de esas normas, es decir, que no produzcan los efectos deseados por el legislador del

---

1 Congreso de la República, Gaceta del Congreso No. 75 del 23 de septiembre de 1992, exposición de motivos Proyecto. de Ley No. 149 de 1992, actual Ley 80 de 1993.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se permite a las autoridades especiales de policía expedir órdenes de comparendo y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley "Por medio de la cual se permite a las autoridades especiales de policía expedir órdenes de comparendo y se dictan otras disposiciones"

PROYECTO DE LEY ___ DE 2023

"Por medio de la cual se permite a las autoridades especiales de policía expedir órdenes de comparendo y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso tercero del parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:

Cuando **las autoridades de policía con competencia para expedir orden de comparendo** tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.

Artículo 2°. El artículo 207 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:

Artículo 207. *Las autoridades administrativas especiales de Policía.* Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas, ~~y~~ los acuerdos **y los decretos distritales o municipales**, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia.

En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal.

Los alcaldes distritales o municipales podrán asignar por decreto a las autoridades administrativas especiales de policía la facultad de expedir órdenes de comparendo, a través de equipos territoriales de convivencia ciudadana, para comportamientos específicos, sin perjuicio de la competencia general del personal uniformado de la Policía Nacional.

Artículo 3°. El artículo 218 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:

Artículo 218. *Definición de orden de comparendo.* Entiéndase por esta, la acción **de la autoridad de policía** que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o cumplir medida correctiva.

Podrán expedir orden de comparendo las siguientes autoridades:

1. **El personal uniformado de la Policía Nacional.**
2. **Los equipos territoriales de convivencia ciudadana adscritos a las autoridades especiales de policía, según lo determine el alcalde distrital o municipal por decreto.**

Artículo 3°. El artículo 219 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:

Artículo 219. *Procedimiento para la imposición de comparendo.* Cuando **la autoridad de policía con competencia para expedir orden de comparendo** tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona.

Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia **de la autoridad que expide la orden de comparendo**, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar.

Parágrafo 1°. Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente, los comportamientos mencionados mediante informe escrito.

Parágrafo 2°. Las autoridades de Policía al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponde y los términos que tiene para interponerlos.

Artículo 4°. Modifíquense los numerales 10 y 20 y adiciónese un numeral 21 al artículo 86 del Decreto 1421 de 1993, los cuales quedarán así:

"10. Suspender inmediatamente, como medida preventiva, las obras que no cuenten con licencia urbanística, sin perjuicio del procedimiento policivo correspondiente.

[...]

20. Suspender inmediatamente, como medida preventiva, los eventos en los cuales se evidencie una aglomeración o actividad que trascienda a lo público que ponga en riesgo la vida, la integridad o la seguridad de los asistentes al evento, sin perjuicio del procedimiento policivo correspondiente.

21. Suspender inmediatamente, como medida preventiva, las actividades que trasciendan a lo público, que funcionen en los establecimientos bajo la denominación de clubes sociales sin ánimo de lucro, sindicatos, agrupaciones, corporaciones o cualquier otra denominación asociada, casas culturales, centros sociales privados o clubes privados o similares, que ofrezcan servicios o actividades de recreación, diversión, expendio o consumo de licor, sala

de baile, discoteca, grill, bar, taberna, whiskería, cantina, rockola, karaoke, sala de masajes o cualquier tipo, sin perjuicio del procedimiento policivo correspondiente.

22. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor. "

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

Duvalier-valle.

Julián Mirando
Bogotá NL

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
El día 09 del mes Agosto año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 096 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS Manuel Daniel, German Blanco A.
Alejandro Vega Pérez, Duvalier Zapata.
HR. julian Peralta, Duvalier Zapata.

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

Las ciudades en Colombia tienen graves problemas de convivencia y seguridad ciudadana. Con el aumento de la incidencia de delitos violentos, la Policía Nacional debe concentrarse en la persecución de estos delitos, tanto a nivel de las ciudades, como a nivel nacional, en cuanto a las graves amenazas de seguridad planteadas por distintos grupos armados a lo largo del país. La concentración del aparato de policía del país en estas grandes amenazas ha llevado, a su vez, a una desatención de funciones relacionadas con las funciones de convivencia que tiene la Policía Nacional como autoridad de policía. Una de ellas, crucial para el cumplimiento de las funciones de policía previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, es la facultad de expedir órdenes de comparendo, que actualmente corresponde únicamente al personal uniformado de la Policía Nacional.

La presente propuesta consiste en habilitar a las entidades municipales y distritales para imponer las órdenes de comparendo, con las cuales se ordena comparecer a una autoridad de policía o cumplir una medida correctiva. Las entidades territoriales ya ejercen funciones de policía de acuerdo con la Ley 1801 de 2016. Lo hacen a través de tres autoridades distintas: (i) el alcalde distrital o municipal, (ii) los inspectores de policía y (iii) las autoridades especiales administrativas de policía. Estas últimas tienen la función de servir de segunda instancia en procedimientos policivos específicos. El presente proyecto propone que los municipios y distritos puedan crear autoridades especiales, no solo para servir como segundas instancias, sino para expedir órdenes de comparendo a través de *equipos territoriales de convivencia ciudadana*.

Estos equipos territoriales podrán ser creados por decreto del alcalde o alcaldesa, en los distritos o municipios que decidan crearlos, y tendrán las competencias temáticas específicas que se les asigne. Así, por ejemplo un equipo territorial podría quedar facultado para imponer comparendos específicamente por comportamientos contrarios a la convivencias relacionados con el transporte público, con ruidos o con basuras.

2. Antecedentes

La Ley 1801 de 2016 sustituyó el antiguo Código de Policía de 1970 con un nuevo Código de Policía y Convivencia Ciudadana[1], que introdujo nuevas nociones de seguridad, convivencia y de poder, función y actividad de policía. Un elemento importante de esta normatividad consiste en la ampliación del catálogo de las autoridades de policía. En la Ley 1801 de 2016, la función y actividad de policía no las ejerce exclusivamente el personal uniformado de la Policía Nacional, sino que existe un catálogo de múltiples autoridades de policía. De acuerdo con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016:

"[...] Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores.
3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.
4. Los inspectores de Policía y los corregidores.
5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. [...]"

Luego, los artículos 205, 206 y 207 establecen las funciones específicas de estas autoridades de policía. Con estas normas, el Código ya otorga un rol importante a las entidades territoriales en materia de convivencia. En particular, establece como centro de decisión en la mayor parte de los procedimientos policivos a los inspectores de policía, que son funcionarios de las respectivas alcaldías distritales o municipales, quienes conocen en primera instancia de todas las multas.

Sin embargo, previo a la imposición de multa, en la mayoría de los casos de convivencia, se expide una orden de comparendo. Tal orden de comparendo corresponde expedirla exclusivamente al personal uniformado de la Policía Nacional.

Con esto, el Código tiene un modelo de gestión para la imposición de medidas correctivas que prevé como primera línea de interacción con la ciudadanía a la policía uniformada, y contempla a las entidades territoriales en un rol de escritorio, en el cual se ratifica o no el señalamiento inicial de multa por parte del personal uniformado de la Policía Nacional.

Al mismo tiempo, las entidades territoriales, y en particular los distritos y municipios que corresponden a grandes ciudades, han desarrollado importantes capacidades en materia de convivencia y en interacción con la ciudadanía en la calle.

3. Descripción del problema: sobrecarga de la Policía Nacional y baja capacidad para el cumplimiento de funciones de convivencia ciudadana

Como se puede observar de los antecedentes descritos, el modelo de gestión en la imposición de la mayor parte de medidas correctivas prevé como primer paso un comparendo emitido por la Policía Nacional, y solo después de expedido el comparendo se inicia el procedimiento ante inspector de policía. Este procedimiento luego es fallado en segunda instancia por otra autoridad, que dependiendo de la entidad territorial puede ser un alcalde o una autoridad administrativa especial de policía. En Bogotá existen doce autoridades administrativas especiales de policía, creadas por el Acuerdo 735 de 2019, las cuales deciden la segunda instancia de los distintos tipos de procedimiento policivo.

[1] Ahora Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de acuerdo con el artículo xxx



Lo anterior lleva a que, necesariamente, el número de procesos policivos adelantados por la entidad territorial sea determinado por la capacidad de la Policía Nacional para expedir las respectivas órdenes de comparendo.

Lo anterior tiene dos consecuencias específicas. En primer lugar, la Policía Nacional, al ser la única competente para expedir órdenes de comparendo, debe destinar necesariamente una parte del pie de fuerza en las ciudades a esta tarea. Esto puede, a su vez, disminuir las capacidades de la Policía Nacional para responder a los delitos que afectan la seguridad ciudadana y que van en aumento en distintas ciudades capitales.

En segundo lugar, si la Policía Nacional no expide comparendos para todos los comportamientos contrarios a la convivencia, el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana no podrá cumplir su cometido, ya que no se podrán iniciar los procedimientos policivos con el fin de imponer las respectivas medidas correctivas.

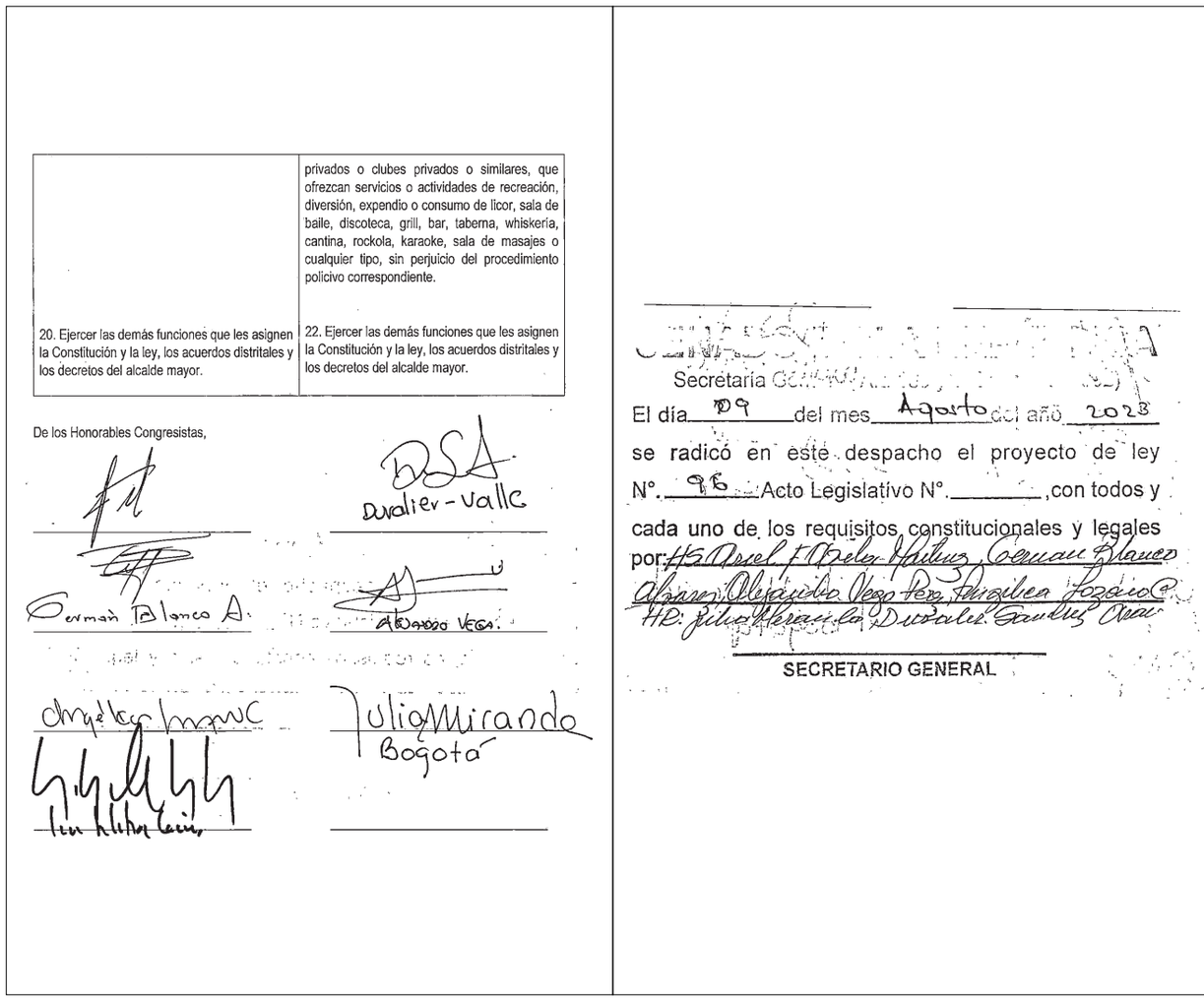
4. Propuesta legislativa

Para solucionar el problema descrito, se propone concretamente modificar la Ley 1801 de 2016 con el fin de extender la competencia para imponer órdenes de comparendo a las autoridades administrativas especiales de policía, a través de *equipos territoriales de convivencia ciudadana*.

Estos equipos podrán ser conformados en cada distrito o municipio que considere la necesidad de complementar la labor de la Policía Nacional en materia de convivencia. La competencia deberá establecerse por decreto distrital o municipal, y solamente para comportamientos específicos, los cuales deberán ser delimitados por el alcalde distrital o municipal. Por ejemplo, un determinado distrito podría crear equipos especializados para comportamientos en el transporte público o equipos especializados para comportamientos de limpieza y recolección de residuos y escombros.

La propuesta contempla, igualmente, una medida específica para Bogotá, consistente en habilitar a los alcaldes locales para suspender obras y eventos y sellar establecimientos, todo ello como medida preventiva mientras se realiza el procedimiento policivo correspondiente.

Norma actual Ley 1801 de 2016	Propuesta de reforma
Artículo 180. *Multas.* […]**Parágrafo.** […]Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.	Cuando **las autoridades de policía con competencia para expedir orden de comparendo** tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.
Artículo 207. ***Las autoridades administrativas especiales de Policía.*** Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia. En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal.	**Artículo 207.** ***Las autoridades administrativas especiales de Policía.*** Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas, **y** los acuerdos **y los decretos distritales o municipales**, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia. En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal. **Los alcaldes distritales o municipales podrán asignar por decreto a las autoridades administrativas especiales de policía la facultad de expedir órdenes de comparendo, a través de equipos territoriales de convivencia ciudadana, para comportamientos específicos, sin perjuicio de la competencia general del personal uniformado de la Policía Nacional.**
Artículo 218. ***Definición de orden de comparendo.*** Entiéndase por esta, la acción del personal uniformado de la Policía Nacional que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o cumplir medida correctiva.	**Artículo 218.** ***Definición de orden de comparendo.*** Entiéndase por esta, la **acción de la autoridad de policía** que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o cumplir medida correctiva. **Podrán expedir orden de comparendo las siguientes autoridades:** **1. El personal uniformado de la Policía Nacional.** **2. Los equipos territoriales de convivencia ciudadana adscritos a las autoridades especiales de policía, según lo determine el alcalde distrital o municipal por decreto.**
Artículo 219. ***Procedimiento para la imposición de comparendo.*** Cuando el personal uniformado de la Policía tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona. Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar. **Parágrafo 1°.** Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente, los comportamientos mencionados mediante informe escrito. **Parágrafo 2°.** Las autoridades de Policía al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponde y los términos que tiene para interponerlos.	**Artículo 219.** ***Procedimiento para la imposición de comparendo.*** Cuando **la autoridad de policía con competencia para expedir orden de comparendo** tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona. Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia **de la autoridad que expide la orden de comparendo**, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar. **Parágrafo 1°.** Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente, los comportamientos mencionados mediante informe escrito. **Parágrafo 2°.** Las autoridades de Policía al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponde y los términos que tiene para interponerlos.
Decreto 1421 de 1993. ARTÍCULO 86. Atribuciones. Corresponde a los alcaldes locales: 10. Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y, ante quién.	10. Suspender inmediatamente, como medida preventiva, las obras que no cuenten con licencia urbanística, sin perjuicio del procedimiento policivo correspondiente. […] 20. Suspender inmediatamente, como medida preventiva, los eventos en los cuales se evidencie una aglomeración o actividad que trascienda a lo público que ponga en riesgo la vida, la integridad o la seguridad de los asistentes al evento, sin perjuicio del procedimiento policivo correspondiente. 21. Suspender inmediatamente, como medida preventiva, las actividades que trascienden a lo público, que funcionen en los establecimientos bajo la denominación de clubes sociales sin ánimo de lucro, sindicatos, agrupaciones, corporaciones o cualquier otra denominación asociada, casas culturales, centros sociales



	privados o clubes privados o similares, que ofrezcan servicios o actividades de recreación, diversión, expendio o consumo de licor, sala de baile, discoteca, grill, bar, taberna, whiskería, cantina, rockola, karaoke, sala de masajes o cualquier tipo, sin perjuicio del procedimiento policivo correspondiente.
20. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.	22. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

De los Honorables Congresistas,

Duvalier - Valle

Germán Blanco A.

Julio Miranda Bogotá

Secretaría General

El día 09 del mes Agosto del año 2023 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 96 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS Ariel F. Avila Martinez, Germán Blanco Alvarez, Alejandro Vega Pérez, Felicidad Lozano, HR: Julio Herrera, Duvalier Sánchez Arango

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1068 - lunes 14 de agosto de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 88 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece amnistía de intereses y alivios económicos a los deudores del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" (Icetex), y se posibilita la suscripción de acuerdos de pagos y se dictan otras disposiciones sobre los fondos propios de las entidades naciooales y territoriales de naturaleza pública..... 1

Proyecto de ley número 91 de 2023 Senado, mediante la cual se establece el deber de información para el uso responsable de la Inteligencia Artificial en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 5

Proyecto de Ley Número 92 de 2022 Senado, por medio de la cual se Fomenta la Investigación Científica y Tecnológica para Combatir Microorganismos Multirresistentes y Prevenir la Resistencia Antimicrobiana y se dictan otras disposiciones. 8

Proyecto de Ley número 93 de 2023 Senado, por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 12

Proyecto de ley número 94 de 2023 Senado, por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.- Vivienda Rural-..... 19

Proyecto de ley número 95 de 2023 Senado, por medio del cual se dictan normas para fortalecer la eficiencia y la lucha contra la corrupción en la contratación estatal. 24

Proyecto de ley número 96 de 2023 Senado, por medio de la cual se permite a las autoridades especiales de policía expedir órdenes de comparendo y se dictan otras disposiciones..... 27

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2023