



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 965

Bogotá, D. C., jueves, 25 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 42 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2022 CÁMARA

Por medio de la cual se crea el programa nacional de becas de excelencia para jóvenes artistas y deportistas.

Señores

MESA DIRECTIVA

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley número 121 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea el programa nacional de becas de excelencia para jóvenes artistas y deportistas.

Cordial saludo.

En mi condición de congresista y en cumplimiento de los artículos 150 y 154, de la Constitución Política, así como de los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5 de 1992, me dispongo a radicar ante la honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, que tiene por objeto crear el programa nacional de becas de excelencia para jóvenes artistas y deportistas, con el fin de incentivar la formación en estas áreas, de jóvenes que desean acceder a la educación superior para perfeccionar su habilidad, talento o destreza, pero no cuentan con los recursos económicos suficientes para cubrir gastos académicos y de sostenimiento.

De la Congresista;

ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba
Autora

Milene Jaruga Disz

Jose E. Tamayo

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea el programa nacional de becas de excelencia para jóvenes artistas y deportistas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende crear el Programa Nacional de Becas de Excelencia para Jóvenes Artistas y Deportistas, con el fin de incentivar la formación en estas áreas, de jóvenes que desean acceder a la educación superior para perfeccionar su habilidad, talento o destreza, pero no cuentan con los recursos económicos suficientes para cubrir gastos académicos y de sostenimiento.

Este incentivo económico será un estímulo para el acceso y permanencia en la educación superior, y permitirá que los jóvenes deportistas y artistas puedan tener a futuro mayores ingresos, mejor calidad de vida y oportunidades de movilidad social.

Artículo 2°. *Creación del programa.* Créase el Programa Nacional de Becas de Excelencia para Jóvenes Artistas y Deportistas, como estímulo a su formación técnica, tecnológica o profesional en programas de pregrado relacionados o afines al arte y al deporte.

El programa beneficiará a jóvenes de las familias más vulnerables, de acuerdo con la clasificación del Sisbén IV o la herramienta de focalización que haga sus veces, y que además sean exponentes destacados del arte y el deporte, ya sea porque estén inscritos en los organismos deportivos de los entes territoriales; hayan participado en distintas prácticas deportivas de carácter local, nacional o internacional; o tengan talento, destrezas o habilidades artísticas.

El Gobierno nacional determinará el número de cupos que ofertará por departamento, destinados al Programa Nacional de Becas de Excelencia para Jóvenes Artistas y Deportistas. Los recursos que se destinen para dar cumplimiento a la presente ley serán girados conforme al artículo 114 de la Ley 30 de 1992, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011, o la norma que lo sustituya o modifique, y podrán ser dispuestos dentro de otro programa de transferencias monetarias que se esté ejecutando y tenga como propósito apoyar la formación técnica, tecnológica y/o profesional de los jóvenes, en aras de contribuir con su acceso y permanencia en la educación superior.

Artículo 3°. *Cobertura de la beca.* Quienes resulten beneficiarios del Programa Nacional de Becas de Excelencia para Jóvenes Artistas y Deportistas recibirán directamente un incentivo económico que se otorgará por todo el tiempo de duración del programa de formación técnica, tecnológica o profesional, que se adelante en una Institución de Educación Superior Pública, y será destinado para subsidiar gastos académicos y de sostenimiento de los jóvenes.

El Gobierno nacional podrá también asumir los costos de matrícula, en Instituciones de Educación Superior Privadas colombianas, de jóvenes que cumplan los requisitos establecidos en esta ley y además sean artistas y deportistas que hayan obtenido algún reconocimiento, distinción, premio o galardón; nacional o internacional.

Parágrafo. Este incentivo será intransferible y se perderá por voluntad expresa del beneficiario; si reprueba el semestre o período; si cancela, suspende o abandona el programa que le permitió recibir el beneficio; si no mantiene un promedio de notas mínimo de 3.7; si pierde la calidad de estudiante en la Institución; si pierde la condición de vulnerabilidad socioeconómica que le permitió recibir el beneficio; si llega a ser beneficiario del programa Generación E, u otro que haga sus veces, pues deberá acogerse a este; si se prueba que accedió al beneficio de manera fraudulenta o mediante engaños o documentación falsa.

Artículo 4°. *Requisitos para ser beneficiario.* Serán beneficiarios de la presente ley los jóvenes que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser colombiano.
- b) Tener entre 14 y 28 años cumplidos.
- c) Contar con título de bachiller.
- d) Estar en proceso de matrícula o matriculado en un programa de pregrado (formación técnica, tecnológica o universitaria), que pertenezca a áreas relacionadas o afines al deporte y al arte, tal y como lo determine el Gobierno nacional; que oferte una Institución de Educación Superior Pública colombiana, y/o privada solo en las condiciones determinadas por el Gobierno nacional.
- e) No tener formación técnica profesional, tecnológica o universitaria.
- f) Pertenecer a las familias más vulnerables socioeconómicamente, de acuerdo con la clasificación del Sisbén IV o la herramienta de focalización que haga sus veces.
- g) No ser beneficiario directo de otro programa del Estado, sobre transferencias monetarias.
- h) Ser exponente del arte o el deporte, ya sea porque estén inscritos en los organismos deportivos de los entes territoriales; hayan participado en distintas prácticas deportivas de carácter local, nacional o internacional; o tengan talento, destrezas o habilidades artísticas.

i) Aplicar a la convocatoria en las condiciones que establezca el Gobierno nacional.

Artículo 5°. *Convocatoria.* El Gobierno nacional abrirá convocatorias públicas periódicas, con la finalidad de ofertar los cupos destinados al Programa Nacional de Becas de Excelencia para Jóvenes Artistas y Deportistas.

Artículo 6°. *Difusión.* El Gobierno nacional, por los medios más idóneos, difundirá el Programa Nacional de Becas de Excelencia para Jóvenes Artistas y Deportistas, y de esta manera garantizará que sea ampliamente conocido en todos los rincones del país.

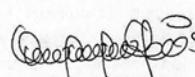
Artículo 7°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, teniendo que definir los lineamientos generales y particulares, más específicamente los relacionados con el valor del incentivo económico del Programa Nacional de Becas de Excelencia para Jóvenes Artistas y Deportistas; la periodicidad en que se entregará, el número de jóvenes que serán beneficiarios por departamento, el proceso de convocatoria e inscripción, la acreditación de los requisitos, las calidades que deben tener los beneficiarios, el operador del programa, la forma en que se girarán los recursos a los beneficiarios, los programas académicos relacionados y/o afines con el arte y el deporte.

Artículo 8°. *Partidas presupuestales.* Autorícese al Gobierno nacional para que, de acuerdo con los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el marco de las disposiciones constitucionales y legales, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 9°. *SNIBCE.* Incorpórese lo aquí dispuesto en el Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE), conforme a la Ley 1832 de 2017.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la Congresista;


ANA PAOLA GARCÍA SOTO
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba
 Autora


 Milena Jarrova Dize
 Jorge E. Tamayo

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresual.

Autora: Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba, Ana Paola García Soto.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa pretende crear el programa nacional de becas de excelencia para jóvenes artistas y deportistas, con el fin de incentivar la formación en estas áreas, de jóvenes que desean acceder a la educación superior para perfeccionar su habilidad, talento o destreza, pero no cuentan con los recursos económicos suficientes para cubrir gastos académicos y de sostenimiento.

Este incentivo económico será un estímulo para el acceso y permanencia en la educación superior, y permitirá que los jóvenes deportistas y artistas puedan tener a futuro mayores ingresos, mejor calidad de vida y oportunidades de movilidad social.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

2.1 Constitución Política

Artículo 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.

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

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

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

Artículo 26. *Toda persona es libre de escoger profesión u oficio.* La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Artículo 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los

quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponden al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

2.2 Leyes

- **Ley 30 de 1992.** *“Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, y las leyes y decretos que la modifican”.*

- **Ley 181 de 1995.** *“Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte”.*

- **Ley 397 de 1997.** *“Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”, y las leyes y decretos que la modifican.*

- **Ley 1622 de 2013.** *“Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”.*

- **Ley 1834 de 2017.** *“Por medio de la cual se fomenta la economía creativa Ley Naranja”.*

- **Ley Estatutaria 1885 de 2018.** *“Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”.*

- **Ley 1955 de 2019.** *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*

- **Ley 2155 de 2021.** *“Por medio de la cual se expide la ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”.*

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

3.1 Importancia de la práctica del deporte y las artes

Es importante iniciar con una aproximación al término “deporte”, que en palabras del profesor Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Carlos Emigdio Ibarra (sf), “es toda aquella actividad física que involucra una serie de reglas o normas por desempeñar dentro de un espacio o área determinada (campo de juego, cancha, pista, etc.) a menudo asociada a la competitividad deportiva”. Sin embargo, para el autor, este es un concepto tradicional que se debe complementar hoy día con otro tipo de actividades deportivas realizadas sin un propósito competitivo, sino solo por placer o salud; y otras que sí son competitivas en donde prima el intelecto y también son consideradas como deporte.

En el mismo sentido, la Carta Europea del Deporte (1992) señala: “se entiende por deporte cualquier forma de actividad física que, a través de una participación organizada o no, tiene por objeto la expresión o mejoría de la condición física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales o la obtención de resultados en competición a todos los niveles” (Munideportes, sf). La Comisión Europea –sin duda– llevó la acepción de deporte más allá; le dio una connotación en el marco de la salud física y mental, de lo social, lo cultural y lo lúdico.

Entonces, son múltiples las dimensiones del término; sin embargo, solo se tomarán algunas para ser brevemente desarrolladas, con el ánimo de justificar la importancia del deporte en este proyecto de ley. Una de ellas es la relación con la salud pública, pues su práctica permite lograr una vida sana y mejor calidad de vida. Con su componente rehabilitador, preventivo y de bienestar, el deporte proporciona una mejora y mantenimiento óptimo de los sistemas motor, osteomuscular e inmunológico; lo que evita la aparición de enfermedades o ayuda en el tratamiento de las mismas. De igual manera, contribuye positivamente en la salud mental, debido a que estimula la producción de hormonas responsables del estado anímico y de las capacidades psicomotoras; además, coadyuva indirectamente en la interrelación humana y en la solidez de los valores (Britapaz y Del Valle, 2015).

En definitiva, muchos son los beneficios del deporte en la salud, tanto a nivel físico como mental. En cuanto a la salud física, Barbosa y Urrea (2018) consideran el deporte como un excelente aliado para alcanzar un estado de bienestar previniendo enfermedades tan graves como el cáncer, y otras afecciones de tipo cardiovascular, gastrointestinales, pulmonares, neurodegenerativas, osteomusculares, metabólicas, entre otras. Incluso, los estudios ponen de presente la inactividad física como un factor que incide en el desarrollo de la obesidad y otras patologías crónicas que tienen su origen en edades muy tempranas, y pueden evitarse al estimular la práctica del deporte en niños, niñas y adolescentes. De hecho, según Hu et al. (2004) (como se citó en Barbosa y Urrea, 2018), en las mujeres obesas, el sedentarismo combinado con la falta de tratamiento para combatir la obesidad generadora de adiposidad, incrementa la probabilidad de muerte prematura; tanto es así que la Organización Mundial de la Salud - OMS (2013) declaró el sedentarismo como uno de los cuatro principales factores de mayor riesgo de muerte y mayor amenaza para la salud.

Por su parte, los beneficios que se experimentan con la práctica de un deporte y actividad física en general, en cuanto a la salud mental, se traducen en mejoras del estado emocional; debido al incremento de la autoconfianza, la autoestima, la autonomía, la sensación de bienestar y la disminución de los niveles de ansiedad, depresión,

sentimientos de inseguridad y estrés que genera. Esto resulta muy importante a la hora de combatir ciertos problemas de salud, como las adicciones a las drogas, toda vez que “la disminución del estrés, el aumento del rendimiento académico y la mejora de las relaciones familiares han demostrado ser medidas cautelares en la esfera del consumo indebido de drogas” (Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, 2003). Hay suficiente evidencia de tipo teórico que explica la relación del deporte con un estado de salud mental óptimo, y al usarse como terapia puede coadyuvar para tratar y/o evitar ciertos trastornos como dificultades en el aprendizaje, hiperactividad y conducta disocial (Barbosa y Urrea, 2018), al tiempo que ayuda en la mejora de capacidades cognitivas, intelectuales y en los procesos de socialización.

Estas y otras tantas son las razones por las cuales los jóvenes deben practicar actividades deportivas que también tienen gran incidencia a nivel socioafectivo, pues les permite interactuar, incorporarse y crear vínculos sociales, aprender a controlar sus emociones, aceptar las derrotas, seguir reglas y crear hábitos de disciplina y compromiso.

“Los jóvenes que practican actividad adicional a la contemplada en los programas de formación en las escuelas tienden a mostrar mejores cualidades como un mejor funcionamiento del cerebro; en términos cognitivos, niveles más altos de concentración de energía, cambios en el cuerpo que mejoran la autoestima, y un mejor comportamiento que incide sobre los procesos de aprendizaje” (Cocke, 2002; Dwyer et. al, 1983; Shephard, 1997; Tremblay, Inman y Willms, 2000. Como se citó en Ramírez, Vinaccia y Suárez, 2004).

Muy a pesar de todos estos beneficios, en Colombia solo el 23% de niños y niñas y el 13% de los adolescentes hacen actividad física (Revista *Semana*, 4 mayo 2022); aun el deporte no es entendido como recurso para el desarrollo humano. Se debe procurar trabajar para que el deporte sea visto como un estilo de vida que va, desde la simple diversión, la ocupación del tiempo libre, la relación socioafectiva hasta impactar positivamente la salud mental y física, lo cual incide en el mejoramiento de la calidad de vida.

Ahora bien, en lo concerniente al arte, este es definido por Lausberg (1966) (como se citó en Restrepo, 2005) así:

“...es un sistema de reglas extraídas de la experiencia, pero pensadas después lógicamente, que nos enseñan la manera de realizar una acción tendente a su perfeccionamiento y repetible a voluntad, acción que no forma parte del curso natural del acontecer y que no queremos dejar al capricho del azar.”

El arte se refiere a toda experiencia estética que se expresa a través de distintas manifestaciones como la poesía, la pintura, la música o diversas creaciones tangibles del hombre; todas ellas en últimas reflejan una visión sensible de la cultura de los pueblos e intervienen positivamente en el desarrollo sostenible de las comunidades. Según la Unesco (sf), “el arte nutre la creatividad, la innovación y la diversidad cultural..., y precisamente esa creatividad es un recurso valioso capaz de generar beneficios económicos”.

Su importancia radica en la capacidad que tiene para influir en el público que lo percibe a través de los sentidos, porque el arte comunica y logra estimular la imaginación, al punto de permitir la comprensión de los contextos de las diferentes épocas históricas (Decena, 2020). Por esta razón, resulta tan significativo el desarrollo del arte en la adolescencia, porque les permite a los jóvenes aprender a expresar sus ideas y emociones, incrementar

su capacidad crítica, ampliar sus conocimientos, reforzar su concepción de los valores, transmitir sensaciones con intensidad y trascendencia, estimular sus capacidades creativas, comprender mejor la historia; en general, incide en el desarrollo de la personalidad (Blog Colegio Williams, sf).

En apoyo a las artes, desde el Ministerio de Cultura, se creó en el año 2021 el programa *Jóvenes en Movimiento* que entrega incentivos económicos, hasta por 20 millones de pesos, a agrupaciones de jóvenes que se postulan a la convocatoria de la cartera para poner en marcha proyectos artísticos y/o culturales, que este año logró beneficiar a cerca de 4172 jóvenes pertenecientes a colectivos con “interés en diversas expresiones artísticas como la literatura, música, artes visuales y plásticas, danza, arte dramático, circo, artes populares, audiovisuales, contenidos sonoros y de medios interactivos, y emprendimientos creativos asociados al diseño, al sector editorial, fonográfico o audiovisual, entre otros” (Ministerio de Cultura, 2022).

3.2 Importancia de este proyecto de ley para los jóvenes

En Colombia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1622 de 2013, es joven toda persona entre los 14 y 28 años cumplidos. Se estima que hay 12.672.168 jóvenes en todo el territorio, lo que representa el 25% de la población total del país, y están asentados principalmente en las cabeceras municipales (DANE, 2021).

Según el DANE (2020), en los años de la juventud en que generalmente se están adelantando estudios de educación superior, esto es, entre los 18 y 26 años, solo el 28,51% de hombres y el 38,92% de las mujeres, alcanzan estudios de educación superior. Las cifras develan que, de toda la población joven, un 42,4% no tiene ningún nivel educativo, o su máximo nivel alcanzado es básica primaria y básica secundaria (DANE, 2021).

Hoy, las principales preocupaciones de los jóvenes se centran en la educación y el desempleo, es en ello que se debe enfocar el trabajo legislativo, en dar soluciones y oportunidades reales en estos temas. Por tal razón, el presente proyecto de ley se construye para beneficiar a jóvenes vulnerables, miembros de familias de bajos recursos económicos que, precisamente la falta de dinero se convierte en el principal obstáculo a la hora de decidir sobre su futuro.

En efecto, es innegable que la pobreza monetaria tiene una gran incidencia en el nivel educativo alcanzado, pero solo contando con una educación de calidad se mejoran la productividad y la capacidad de las personas para generar ingresos, lo que por consiguiente impulsa el desarrollo (Aguilar, sf). Lastimosamente en Colombia, el 46,8% de las mujeres jóvenes viven en hogares en situación de pobreza monetaria, y el 42,3% de los hombres jóvenes están en esta misma condición. Durante la pandemia del Covid-19, se redujo la población de jóvenes pertenecientes a la clase media, quienes pasaron a hacer parte del grupo de personas pobres (DANE, 2021).

Los jóvenes son sin duda los actores esenciales en los procesos de cambio, y resulta ineludible mantenerlos ocupados; es preocupante que el 28% de los jóvenes en el país ni estudien ni trabajen (DANE, 2021). Es por ello que la educación de calidad permite capacitarlos y así puedan adquirir conocimientos y competencias que les permitan convertirse en agentes de producción. Es decir, la educación es uno de los vehículos para lograr la *movilidad social* y poder pasar a niveles socioeconómicos más altos en donde puedan gozar de una mejor calidad de vida, para ellos y los suyos.

Entiéndase por *movilidad social* “los cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición en la estructura socioeconómica” (Grajales, Campos y Fonseca, 2015). Esta tiene un vínculo cercano con la pobreza, la desigualdad y el crecimiento económico, toda vez que, al existir una sociedad móvil, las personas se incentivan y se esfuerzan más para intercambiar posiciones en la escala socioeconómica. Es indispensable promover la movilidad social por razones de justicia, en el entendido de que se logren beneficios merecidos, que todos tengan acceso a las mismas oportunidades en condiciones de competencia, que los individuos sientan que pueden ascender a otros estratos gracias a sus habilidades, capacidades y talentos; solo así se podrá evitar el rompimiento del tejido social y se logrará una vida digna para quienes provienen de hogares vulnerables (Serrano y Torche, 2010, como se citó en Grajales, Campos y Fonseca, 2015).

A saber, tratando de aterrizar este concepto en Colombia, se trae a colación el trabajo de investigación de Juliana Londoño Vélez (2011), titulado: “*Movilidad social, preferencias redistributivas y felicidad en Colombia*”. Dicho estudio arrojó que la movilidad social es percibida por los colombianos de una manera pesimista, por cuanto los encuestados consideraron tener la misma situación socioeconómica que sus ascendentes, o incluso, peor; es decir, no tuvieron cambios de ascenso. Aun así, tienen una percepción positiva de la movilidad a futuro, pues para los padres sus hijos lograrán un nivel de vida superior. Sobre el particular, Londoño considera que esta expectativa solo podría materializarse de la mano de un nivel de educación que luego en el mercado laboral garantice suficientes ingresos. En conclusión, hay un vínculo inexorable entre la educación y la perspectiva de movilidad social.

En consecuencia, las becas que se otorgarán a los jóvenes de estratos socioeconómicos vulnerables, para cubrir sus gastos académicos y de sostenimiento, se traducen en garantías de educación, transcendental para salir de la pobreza. Del mismo modo, se cristaliza uno de los deberes del Estado y fines del Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política, que consiste en garantizar la igualdad real y efectiva de las personas, protegiendo a quienes, en este caso, por su condición económica se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Sobre este respecto, la Sentencia C-115 de 2017 se refiere a la discriminación positiva, como una de las medidas afirmativas diferenciadas que permite atender a la población vulnerable, con la adopción de medidas en favor de estos grupos discriminados o marginados, con el único fin de lograr una sociedad menos inequitativa y más cerca de alcanzar el orden justo (Corte Constitucional, 2017). De igual forma, en la Sentencia C-380 de 2019 (Corte Constitucional, 2019), la honorable magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en su salvamento de voto, destacó la legitimidad del Estado para crear políticas públicas y establecer medidas diferenciales en favor de personas que estén en circunstancias de extrema debilidad, con el propósito de contribuir a la reducción de la brecha de desigualdad.

Adicionalmente, con la iniciativa se les está permitiendo a los jóvenes con destrezas, habilidades y talentos en las artes y el deporte estudiar carreras relacionadas y afines a su vocación, pasión o gustos. Vivir del arte y del deporte ha sido subestimado por la sociedad, que no logra entender cómo puede ser rentable este estilo de vida. Sin embargo, si se apuesta por complementarlo con una educación en los niveles técnico, tecnológico o universitario, se puede llegar a contar con ingresos

económicos suficientes que garanticen calidad de vida; al tiempo que, con esta formación pueden ser agentes que impacten positivamente la vida de los demás, pues con sus manifestaciones culturales lograrán que los otros puedan expresar sus ideas y emociones, y con el deporte ayudarán en el mantenimiento y mejoramiento de la salud física y mental de los individuos.

En suma, al permitirles a los jóvenes de escasos recursos económicos acceder a la educación formal en áreas del arte y el deporte, se les abren las posibilidades de tener una vida digna y lograr una promoción de la movilidad social, mientras se conserva el patrimonio cultural, se satisfacen necesidades estéticas que generan placer en los seres humanos, se propicia una vida sana, se evitan enfermedades, se alcanza un alto nivel de bienestar y satisfacción, y se aporta en la erradicación de problemas sociales.

Para cerrar la idea, son muchas las profesiones afines a las artes y el deporte que se pueden estudiar en Colombia, a continuación, se especifican algunas relacionadas con estas, sin ser las únicas:

AFINES A LAS ARTES	AFINES AL DEPORTE
Diseño Multimedial	Deporte
Gestión del Arte	Educación Física
Artes Gráficas	Ciencias del Deporte
Música	Administración Deportiva
Diseño Industrial	Cultura Física
Moda y Belleza	Recreación y Deportes
Cine y Teatro	Fisioterapia
Artes Plásticas	Actividad Física y Deporte
Danza y baile	Entrenamiento Deportivo
Bellas Artes	Gestión deportiva
Restauración y Antigüedades	Rendimiento deportivo
Fotografía	Dirección técnica de fútbol

Fuente: Elaboración propia, a partir de información obtenida del Blog Cursos y Carreras (s. f.), y del Blog Carreras Universitarias (s. f).

Varias de estas carreras relacionadas con las artes y el deporte, según el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) (Periódico *El Espectador*, 3 de marzo de 2021), tuvieron un aumento significativo en el número de estudiantes matriculados, como es el caso de: deportes, educación física y recreación (6,55 %), Física (5,47 %), programas asociados a bellas artes (5,44 %) y artes representativas (5,31 %). Es decir, los jóvenes se están interesando por estas líneas de estudio, a pesar de que tradicionalmente las profesiones más estudiadas por los colombianos son: administración de empresas, medicina, contaduría pública, derecho, comunicación social, ingeniería industrial, arquitectura, psicología e ingeniería de sistemas (Periódico *La República*, 28 de septiembre de 2021).

A modo de cierre, es preciso indicar que este proyecto, al convertirse en ley de la República, será un complemento para el programa *Jóvenes en Acción* y para la estrategia de *Matrícula Cero*. El primero creado en el año 2012 por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS), como auxilio económico de transferencia monetaria condicionada, que les permite a los jóvenes en situación de pobreza el acceso y permanencia en

la educación superior, ya sea de formación técnica, tecnológica y/o profesional, para adquirir y desarrollar habilidades y acceder a oportunidades de movilidad social (Corte Constitucional, 2020). Y la segunda, política de Estado que beneficia a 695 mil estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 (Ministerio de Educación, 2021), adoptada a través del artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 de Inversión Social, la cual consiste en asumir el pago del 100% del valor de la matrícula de jóvenes vulnerables socioeconómicamente, estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas, con el fin de mejorar el acceso a la educación.

Bibliografía

- Aguilar, I. (Sin fecha). Educación y pobreza. Revistas U Externado. Recuperado de: file:///D:/Downloads/soporte,+1626-5572-1-CE.pdf
- Barbosa y Urrea (2018). Influencia del deporte y la actividad física en el estado de salud físico y mental: una revisión bibliográfica. Revista Katharsis. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6369972>
- Blog Carreras Universitarias. (Sin fecha). Guía de Universidades y Carreras Virtuales de Colombia. Recuperado de: <https://carrerasuniversitarias.com.co/carreras/deportes-y-educacion-fisica>
- Britapaz y Del Valle. (2015). Significado del deporte en la dimensión social de la salud. Revista Salus. Universidad de Carabobo. Venezuela. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3759/375943551006.pdf>
- Blog Colegio Williams. (Sin fecha). 8 beneficios de las actividades culturales en la adolescencia. Recuperado de: <https://blog.colegiowilliams.edu.mx/8-beneficios-actividades-culturales-adolescencia#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20del%20arte%2C%20los,capacidad%20de%20concentraci%C3%B3n%20y%20memoria.>
- Blog Cursos y Carreras. (Sin fecha). Carreras Profesionales de arte y diseño en Colombia. Recuperado de: <https://www.cursosycarreras.co/carrera-profesional-arte-y-diseno-TC-2-3>
- Corte Constitucional (2017). Sentencia C-115 de 2017. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-115-17.htm>
- Corte Constitucional (2019). Sentencia C-380 de 2019. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-380-19.htm>
- Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-382 de 2020. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-382-20.htm>
- Decena, I. (2020). La importancia del arte. Revista *Milenio*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/en-opinion-de-los-universitarios/la-importancia-del-arte>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informepanorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Juventud en Colombia. Bogotá, D. C. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-juventud-en-colombia.pdf>
- Grajales, Campos y Fonseca. (2015). El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Recuperado de: <https://ceey.org.mx/wp->

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición, toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de Hacienda⁴.

RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, impone a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos de los proyectos de ley, un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés para los congresistas en el marco de la discusión y votación de estos.

Así las cosas, dándole cumplimiento a la ley, en mi calidad de autora del presente proyecto de ley, manifiesto que no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

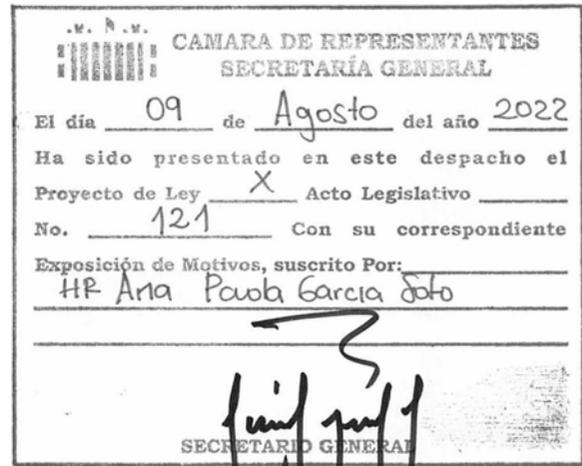
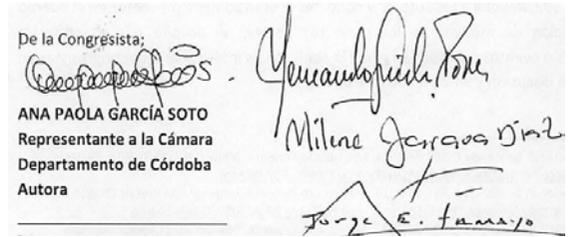
Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia de que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”⁵ (Subrayado fuera de texto).

Aun dadas las anteriores aclaraciones, se recuerda que los conflictos de interés son personales y le corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia del 10 de noviembre de 2009, radicado número FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2020
CÁMARA**

por la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación “LA MUDANZA FOLCLÓRICA”, actividad que nace y se desarrolla en el marco del Festival de la Paletilla en el municipio de Becerril en el departamento del Cesar, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Declaración Patrimonio Cultural.* Declárese Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, la expresión y actividad cultural “La Mudanza folclórica”. Actividad que nace y se desarrolla en el marco del Festival de la Paletilla, municipio de Becerril en el departamento del Cesar, que se lleva a cabo a finales del mes de enero y principios de febrero.

Artículo 2°. *Exaltación.* La República de Colombia honra y exalta la importancia de la expresión y actividad cultural “La Mudanza folclórica” como patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y sus 44 años de existencia.

Artículo 3°. Facúltese y autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, para que se incluya en la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito Nacional, en el Banco de Proyectos, la expresión cultural “La Mudanza folclórica”, actividad que nace y se desarrolla en el marco del Festival de la Paletilla, municipio de Becerril en el departamento del Cesar.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que se declare Bien de Interés Cultural de la Nación la Plaza Roza Machado, lugar donde se desarrolla el Festival de la Paletilla y la manifestación cultural de La Mudanza, del municipio de Becerril en el departamento del Cesar.

Artículo 5°. *Promoción y difusión.* La Nación, a través del Ministerio de Cultura y en coordinación

con el municipio de Becerril, contribuirá a la difusión y conservación cultural de este festival; así mismo al fomento, preservación, promoción, divulgación, protección, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originaron alrededor de La Mudanza, como la expresión folclórica y artística que ha hecho tradición en el Festival Folclórico de la Paletilla, igual las actividades y escenarios que se utilizan para la realización del mismo.

Artículo 6°. A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997, autorícese al Gobierno nacional Ministerio de Cultura para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley.

Artículo 7°. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 8°. El Gobierno nacional queda autorizado para impulsar y apoyar, ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiarse en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas a lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo. Las apropiaciones autorizadas dentro del Presupuesto General de la Nación deberán contar para su ejecución con programas y proyectos de inversión.

Artículo 9°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.



José Eliecer Salazar López
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. HISTORIA DEL FESTIVAL

Para el año 1978 se incorporó La Mudanza como una de las actividades dentro del Festival Folclórico de la Paletilla y fiestas patronales de la virgen de la Candelaria de Becerril, propiciando reconocimiento a las primeras generaciones que habitaron en el municipio, manteniendo vivas sus costumbres y tradiciones año a año.

La historia de la mudanza: “Teñida en versos”

*“Reviviendo una costumbre
Que jamás se olvidará
Becerril y su mudanza
En la cultura nacional”*

La Mudanza es una expresión cultural que se da en el municipio de Becerril anualmente a finales de enero y principio del mes de febrero. Se trata de una actividad recreativa cultural con la tradición de realizar un recorrido con la estructura de la casa de madera y techo con palma amarga que sale de la entrada de esta localidad hasta la casa indígena de los Yukpas, ubicada en la zona urbana,

con el fin de simular el traslado y el asentamiento de la familia.

La historia de esta tradición da cuenta de la mudanza de “Chano Hernández” quien toma la decisión de mudar su casa, desde la vereda Tamaquito hasta Becerril, este avisa a sus cercanos de su traslado, pero fue ignorado y para efectos de la leyenda hablan que lo hizo solo y con ayuda mágica (mitología).

Este hecho dejó a la comunidad perpleja y abierta a comentar ciertas hipótesis sobre el “Chano” donde se decía que este era brujo, y por lo tanto así logró realizar su mudanza; otras personas expresan que pudo haber utilizado la ayuda de su numerosa familia.

La manifestación cultural de La Mudanza integra el patrimonio inmaterial de la cosmovisión de la vivienda, además constituye un vínculo con el patrimonio material, como una interacción de ambas dimensiones. Expresando así las tradicionales costumbres de las viviendas en los inicios de la comunidad becerrilera.

En este Festival en particular, La Mudanza se destacan gestores y creadores culturales: Mudanceros, horqueteros y caleros, estos roles desempeñados por hombres y mujeres, donde el público participa alegremente con un ambiente de fiesta con cantos, bailes, bebidas y comidas tradicionales como lo es el vino de uvita de lata, el cafongo, viuda de pescao y la chicha de maíz, añadiendo elementos propios de jolgorio.

La vieja tradición de la Mudanza consiste en: Al mediodía, los habitantes de Becerril levantan el techo de palma que está en el suelo y lo alzan por encima de los hombros. Al mando está un coleador (Él es uno de los 60 mudanceros), encargado de jalar la cabuya y dar la orden de partida, gritando: ¡Güepajeeee...!, y así arranca la tradicional Mudanza, el acto principal del Festival de la Paletilla.

La Balastrea es el punto de partida del singular desfile hacia la población. En un trayecto de tres kilómetros, los participantes cargan la casa de palma sobre sus hombros. A pesar del cansancio, hay derroche de alegría, y el sudor brota a chorros debido al sol inclemente. La casa está rodeada por una multitud que baila y danza con la música de las bandas papayeras. Al cabo de 5 minutos se ve correr nuevamente la casa en medio de un mar de gente que agita sus palmas, como aplaudiendo la faena.

En la celebración participan dos hermosas reinas. Ambas presiden el desfile. Las mujeres también corren a los costados y llevan las horquetas. En cada parada, los mudanceros gritan: horqueta, horqueta; y las mujeres las colocan bajo la base del techo, para que los hombres descansen. Seguidamente otros piden trago y chicha de maíz, cuyas provisiones vienen detrás, en un carro de mula.

El desfile pasa por el Cañito de Arena, que se desprende del río Maracas. Muchos se refrescan la cara y otros el cuerpo. No terminan de hacerlo, cuando el correteo de los mudanceros reinicia su marcha. Los músicos corren con sus instrumentos en las manos. Cuando la procesión para, suena la música y comienza el jolgorio.

Cabe destacar que la Mudanza no es un evento exclusivo de Becerril, de ella se tiene conocimiento que en las costumbres de los pueblos rivereños y de las sabanas estuvo presente, solo que en Becerril la tomamos para recordar un pasado representado en nuestros ancestros, y, que mejor escenario que nuestro Festival Folclórico de la Paletilla.

La Mudanza resalta el significativo valor histórico y cómo patrimonio cultural de los territorios, en específico el departamento del Cesar, donde las fiestas del Becerrilero reivindican la identidad heredada.

II. UBICACIÓN

Mediante la Ordenanza número 020 de noviembre del año 1977, fue creado el municipio de Becerril del departamento del Cesar, expedida por la Honorable Asamblea departamental del Cesar.

El municipio de Becerril se encuentra ubicado en la parte centro oriental del departamento del Cesar, donde la vocación del suelo ha sido tradicionalmente agrícola, la cual goza de una riqueza cultural importante, además de los servicios de sus recursos naturales renovables y no renovables como el aprovechamiento de las minas de carbón; allí se encuentran ubicados los ecosistemas estratégicos, el complejo cenagoso de Zapatosa y la serranía de Perijá. El municipio está conformado por los corregimientos Estados Unidos y La Guajirita, dos resguardos indígenas (Yukpa y Wiwa), cincuenta y siete veredas.

Limitando al norte con el municipio de Agustín Codazzi, por el sur con el municipio de la Jagua de Ibirico, por el occidente con el municipio de El Paso y por el oriente con la frontera de la República Bolivariana de Venezuela.

Becerril está impregnado de música vallenata con la máxima representación de RAFAEL JOSÉ OROZCO MAESTRE y alto afecto por el porro de las viejas sabanas de Bolívar, que ha sido de gran aporte al folclor nacional.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En Colombia, el Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) abarca un vasto campo de la vida social y está constituido por un complejo conjunto de activos sociales, de carácter cultural, que le dan a un grupo humano sentido, identidad y pertenencia el cual comprende no sólo los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas de un grupo humano, que hunden sus raíces en el pasado y que se perpetúan en la memoria colectiva, sino también los apropiados socialmente en la vida contemporánea de las comunidades y colectividades sociales. Comprende además los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes a dichos activos sociales.

El patrimonio cultural inmaterial evoluciona constantemente y, al mismo tiempo, se ve amenazado por las repercusiones de la mundialización. La música y la danza también transmiten valores espirituales y estéticos esenciales para las comunidades humanas y exigen la posesión de conocimientos sumamente diversos. Por esto la Unesco promueve medidas para la salvaguardia, transmisión y documentación de este patrimonio inmaterial como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fundamental que “La Mudanza” sea incluida en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional, con su correspondiente plan especial de salvaguardia. Al incluirse en dicha lista, se asegura su fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción, tradicional y vigente; que no sólo infunde un sentimiento de identidad y continuidad a los grupos y comunidades, sino que además es un auténtico sentir de la cultura.

La importancia de la salvaguarda de nuestro patrimonio cultural, además de su incidencia en la mejora de la calidad de vida de nuestros pobladores, es que el estado actual de nuestros municipios en toda la región, precisa implantar estrategias que dinamicen el desarrollo social, cultural y económico, prestando especial atención a las áreas que constituyen el eje de desarrollo de la región –en nuestro caso–, consideramos nuestra riqueza cultural. Al preservar “La Mudanza”, se contribuye a un avance económico, cultural y social y a su vez que nos

proyecta como una región consistente en el ámbito del turismo cultural.

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, JURISPRUDENCIALES Y LEGALES

La Constitución Política de Colombia consagra:

Artículo 70. *El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (...) en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (...). La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad.*

Artículo 72. El Patrimonio Cultural de la Nación está bajo la protección del Estado (...)

El Artículo 1° de la Ley 1185 de 2008 señala: “*El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico (...)*”.

Así mismo, Colombia con la aceptación de la Convención de Patrimonio Mundial de 1972, el 24 de mayo de 1983, y la del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003, se ha comprometido con una política integral de protección y salvaguardia del patrimonio cultural y natural, que tiene como objetivo principal su apropiación social por parte de las comunidades.

En el año 2004 se inició en Colombia una aproximación integral a la gestión del patrimonio cultural colombiano, que incorporó la noción de patrimonio cultural inmaterial.

Este proceso condujo a que en el año 2006 Colombia suscribiera la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Ley 1037.

La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial señala lo siguiente:

“1. Disposiciones generales

Artículo 1°: *Finalidades de la Convención. Finalidades:*

a) *La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial;*

b) *El respeto del patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos e individuos de que se trate;*

c) *La sensibilización en el plano local, nacional e internacional a la importancia del patrimonio cultural inmaterial y de su reconocimiento recíproco;*

d) *La cooperación y asistencia internacionales.*

Artículo 2°. *A los efectos de la presente Convención,*

1. *Se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y*

continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible.

2. El “patrimonio cultural inmaterial”, según secular en los ámbitos siguientes:

- a) Tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;
- b) Artes del espectáculo;
- c) Usos sociales, rituales y actos festivos;
- d) Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
- e) Técnicas artesanales tradicionales.

3. Se entiende por “salvaguardia” las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio, promoción, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión – básicamente a través de la enseñanza formal y no formal– y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos.

4. La expresión “Estados partes” designa a los Estados obligados por la presente Convención, y entre los cuales esta esté en vigor.

5. Esta Convención se aplicará mutatis mutandis a los territorios mencionados en el artículo 33 que pasen a ser partes en ella, con arreglo a las condiciones la expresión “Estados partes” se referirá igualmente a esos territorios.

Artículo 16. Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad

1. Para dar a conocer mejor el patrimonio cultural inmaterial, lograr que se tome mayor conciencia de su importancia y propiciar formas de diálogo que respeten la diversidad cultural, el Comité, a propuesta de los Estados partes interesados, creará, mantendrá al día y hará pública una Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad.

2. El Comité elaborará y someterá a la aprobación de la Asamblea General los criterios por los que se regirán la creación, la actualización y la publicación de dicha lista representativa”.

Sobre la finalidad e importancia de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, la Corte Constitucional en la Sentencia C-120 de 2008 dijo:

“La convención tiene por finalidad el reconocimiento, respeto y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad, cuya producción, preservación, mantenimiento, transmisión y recreación contribuyen a enriquecer la diversidad cultural y la creatividad humana, al tiempo que señala las formas de cooperación y asistencia internacional para el logro de dichos propósitos.

(...)

Esta salvaguardia de las expresiones culturales inmateriales permite proteger las diversas costumbres y cosmovisiones de los grupos humanos asentados en los territorios de los Estados Parte, en especial de aquéllas cuya expresión y transmisión se vale de herramientas no formales (tradiciones orales, rituales, usos, conocimientos de la naturaleza, etc.) y que, por ser en muchas ocasiones expresión de grupos minoritarios, tienen un alto riesgo de perderse o de ser absorbidas

por las culturas mayoritarias. Por lo tanto, los objetos y fines de la convención derivados del concepto mismo de salvaguardia que- investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización del patrimonio cultural inmaterial -artículo 2º), se ajusta a los mandatos constitucionales de reconocimiento de la diversidad, protección de las minorías y preservación del patrimonio cultural de la Nación, expresamente consagrados en los artículos 2º, 7º y 72 de la Constitución Política”.

En cuanto a la especial atención del Estado al derecho a la cultura, la Corte Constitucional en Sentencia C- 671 de 1999 manifestó:

“Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991 fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de ‘acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades’, norma esta en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que ‘la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad’ por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover ‘la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación’. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”.

De tal forma que la Constitución en varios de sus artículos, esto es, en el artículo 1º (Estado Pluralista), 2º (Protección de las creencias y demás derechos y libertades), 7º (Diversidad cultural de la Nación Colombiana), 8º (Obligación del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación), consagra de manera pluralista y como deber del Estado la protección de la cultura como un fenómeno social de carácter diverso y múltiple. Además, la Carta contiene en el Título II que corresponde a los derechos, las garantías y los deberes, un capítulo (de los derechos sociales, económicos y culturales) dentro del cual se encuentran especialmente los artículos 70, 71 y 72 que brindan protección al valor universal de la cultura, la reconocen como derecho fundamental de rango Constitucional y ordena su protección.

La Norma Superior dispone que es obligación, no solo del Estado, sino de las personas, proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación (artículos 8º y 95, numeral 8); también les da al patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículos 63 y 72). En el artículo 72, declara que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado y que la ley establecerá los mecanismos para readquirirlos, cuando se encuentren en manos de particulares.

La Ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura, no solo se refiere al patrimonio cultural de la Nación, sino que incluyó como parte del patrimonio cultural las manifestaciones de cultura inmaterial.

No obstante, mediante la Ley 1185 modificatoria de la Ley 397 de 1997 hace referencia al patrimonio cultural inmaterial y propone, en uno de sus capítulos, la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del PCI, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.

En lo tocante al Patrimonio Cultural de carácter material e inmaterial, la ley señala lo siguiente:

“Artículo 4°. Integración del patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico”.

Así mismo, mediante esta ley se establece la conformación de una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), que tiene como objetivo desarrollar un Plan Especial de Salvaguardia (PES) para asegurar su fortalecimiento, revitalización, las herramientas necesarias para el buen desarrollo de estos procesos. Igualmente, establece un incentivo tributario para quienes inviertan en la salvaguardia de este tipo de patrimonio.

Las manifestaciones del patrimonio de naturaleza intangible están relacionadas con los saberes, los conocimientos y las prácticas relativos a varios campos, entre otros así como las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural (Artículo 8° del Decreto 2941 de 2009).

Los eventos o festividades culturales tradicionales de carácter colectivo comprenden acontecimientos sociales periódicos, de carácter participativo que cuentan con reglas habituales y excepcionales, y contienen elementos constructivos de la Identidad de una comunidad, como es el caso de La Mudanza, en el municipio de Becerril en el departamento del Cesar.

Así, se observan claramente los fundamentos tanto materiales como jurídicos, para que se declare Patrimonio Cultural de la Nación La Mudanza, hecho que permitiría la conservación o perpetuación necesaria no sólo para las generaciones presentes sino para las futuras. Por las consideraciones antes expuestas, esta iniciativa pretende esencialmente convertirse en un factor de cohesión del tejido social de la cultura colombiana.

En referencia a la autorización al Gobierno nacional de la presente ley, este proyecto no contiene una orden, sino que, por el contrario, es respetuoso al incluir dentro del Presupuesto Nacional una disponibilidad de recursos esto de acuerdo con lo estipulado en el artículo 150 numerales 9 y 154, de la Constitución Política, y el artículo 39 del Decreto número 111 de 1996.

Este proyecto de ley no ordena gasto alguno del Presupuesto Nacional. Por el contrario, es respetuoso de la exclusividad y discrecionalidad del Gobierno nacional para incluir dentro del Presupuesto Nacional los gastos que se decreten en esta futura ley, los cuales se incluirán teniendo en cuenta también la disponibilidad de recursos y el plan de inversiones del presente Gobierno, esto de acuerdo con lo estipulado en el artículo 150 numerales 9 y 154, de la Constitución Política, y el artículo 39 del Decreto 111 de 1996.

De otro lado, es importante considerar que la Corte Constitucional ha señalado que el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público y se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas señalando que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto estos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no Constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, evento en el cual es perfectamente viable.

En el proyecto se señala sin dar lugar a otra interpretación, que es el Gobierno nacional quien impulsará la conservación; quiere esto decir: primero, que el Municipio y el Departamento también contribuirán con recursos disponibles para atender estos proyectos y, segundo, que será el Gobierno nacional quien discrecionalmente podrá hacerlo. En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional:

“El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, just-territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad solo operan a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaba el Estado social de derecho. (Corte Constitucional).

Por tanto, es claro que si un bien ha sido declarado como parte del patrimonio cultural de la Nación, corresponderá, en una primera instancia, a las autoridades nacionales regular lo concerniente a su conservación, señalando, si es del caso, su destinación, como parte del plan especial de protección que este está obligado a diseñar, a efectos de cumplir en debida forma la obligación de protección y conservación que ha impuesto la Constitución. En donde el legislador, en si lo considera necesario, el uso que ha de dársele, pertenezca este a un particular o a una entidad pública, en razón del interés público o social que tal declaración lleva implícito. Pues, tratándose del patrimonio cultural departamental, distrital o municipal, la competencia sí está exclusivamente en cabeza de las autoridades territoriales correspondientes, la preservación cultural y natural de interés nacional, regional o local, incluidos el paisajístico, el ambiental, el histórico y el arquitectónico.

Dadas las anteriores argumentaciones, tenemos que el objeto de este proyecto está en consonancia con los artículos 150 numerales 9, 151, 154, 287, 288 y 355 de

la misma manera con los pronunciamientos de la Corte Constitucional. En esta oportunidad es conveniente resaltar las consideraciones que el Ministerio de Hacienda ha venido sosteniendo, según las cuales estos proyectos que decretan gastos, solo deben habilitar el articulado de este proyecto.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría no generar conflictos de interés, en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es reconocer como patrimonio cultural inmaterial de la nación “LA MUDANZA FOLCLÓRICA”, función del Congreso de la República.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

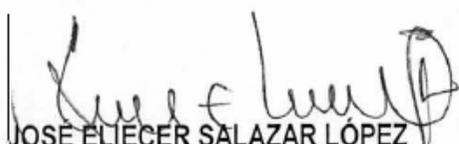
a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas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

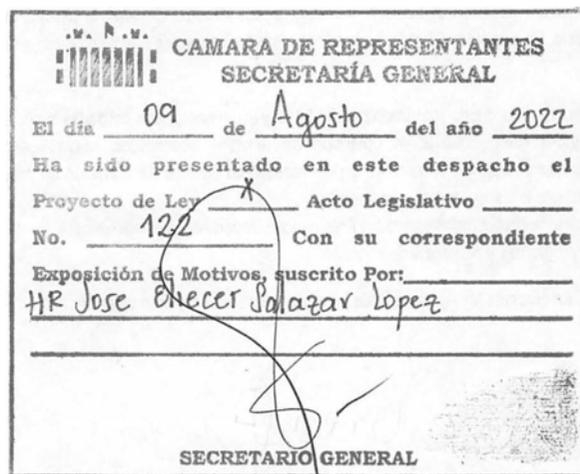
b) *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

De los honorables <congresistas,


JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2022
 CÁMARA**

Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la Ley 2068 de 2020.

El Congreso de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto prorrogar los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo, otorgados por la Ley 2068 de 2020.

Artículo 2°, Modifíquese el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 40. Modificación del artículo 211 del Estatuto Tributario. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

“**Parágrafo transitorio.** Los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, que desarrollen como actividad económica principal alguna de las descritas a continuación, estarán exentos transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de ~~2021~~ **2023**, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el párrafo 2 del presente artículo:

5511	Alojamiento en hoteles.
5512	Alojamiento en apartahoteles.
5513	Alojamiento en centros vacacionales.
5514	Alojamiento rural.
5519	Otros tipos de alojamiento para visitantes.
8230	La organización, promoción y/o gestión de acontecimientos tales como exposiciones empresariales o comerciales, convenciones, conferencias y reuniones, estén incluidas o no la gestión de esas instalaciones y la dotación de personal necesario para su funcionamiento.
9231	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos.

Para la aplicación del beneficio, el usuario prestador de servicios turísticos deberá desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público, debidamente acreditado mediante su inscripción en el Registro Mercantil.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 43 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 43. Modificación del artículo 468-3 del Estatuto Tributario. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2022 ~~2023~~, así:

“5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 45. Exención transitoria del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para servicios de hotelería y turismo. Se encuentra exenta del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021 ~~2023~~ la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento, por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 46 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 46. Exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para la comercialización de artesanías. Estará excluida del Impuesto sobre las Venta (IVA) la comercialización de artesanías colombianas desde la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2021 ~~2023~~.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 47 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

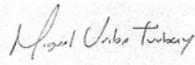
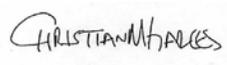
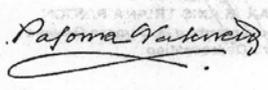
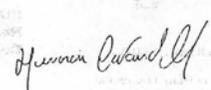
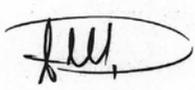
Artículo 47. Reducción transitoria de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas. Las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán en los siguientes porcentajes:

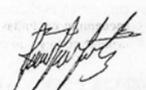
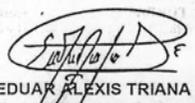
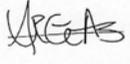
- A. Al 4% al 31 de diciembre del 2023.
- B. Al 5% al 31 de diciembre del 2024.
- C. Al 6% al 31 de diciembre del 2025.

Artículo 7°. El artículo 48 de la Ley 2068 de 2020 quedará así:

Artículo 48. Exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en contrato de franquicia. Los establecimientos de comercio que lleven a cabo franquicia, se encuentran excluidas del Impuesto sobre las Ventas (IVA), a partir de la expedición de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021 ~~2023~~.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

 MIGUEL URIBE TURBAY Senador de la República	 CHRISTIAN MORALES Representante a la Cámara Valle del Partido Centro Democrático
 PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República	 HERNÁN DARIÓ CADAUID MÁRQUEZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 JOSÉ JAIME USCÁTEGUI Representante a la Cámara	 ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA Representante a la Cámara

 Paola Andrea Holguin Moreno Senadora de la República	 JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ Senador de la República de Colombia
 ALEXANDER GUARIN SILVA Representante a la Cámara Guainía	 EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático
 CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO Representante a la Cámara – Bogotá	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2022
CÁMARA**

por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la ley 2068 de .2020

I. INTRODUCCIÓN

Colombia tiene un potencial turístico difícil de encontrar en otro país del continente. Durante la última década, y hasta antes del inicio de la pandemia del Covid 19, nuestro país fue apareciendo progresivamente en las guías de viajes más importantes del mundo como un destino al que hay que visitar, y el desarrollo económico del sector turismo experimentó un crecimiento sin precedentes.

En el año 2012, National Geographic lanzó una nueva guía turística sobre Colombia, en la que recomendaba visitar el país, y destacaba nuestra diversidad en materia cultural y de naturaleza⁶. En el año 2016 Lonely Planet recomendó por primera vez a Colombia como destino turístico, señalando: “*Olvídese todo cuanto se haya oído sobre Colombia. Demonizado durante décadas, este país es hoy es un destino seguro, asequible, accesible y decididamente emocionante*”⁷. En el año 2017 nuestro país apareció por primera vez en la prestigiosa guía turística Frommer’s, en una edición en la que se exaltaban nuestras numerosas experiencias en materia de cultura, naturaleza y aventura⁸. Ese mismo año CNN denominó a Colombia como “el secreto turístico mejor guardado de Suramérica”⁹.

⁶ Portafolio (27 de septiembre de 2012). National Geographic lanza guía turística sobre Colombia. Acceso en: <https://www.portafolio.co/tendencias/national-geographic-lanza-guia-turistica-colombia-104220>

⁷ La República (25 de octubre de 2016). Lonely Planet recomendó por primera vez a Colombia como destino turístico. Acceso en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/lonely-planet-recomendo-por-primera-vez-a-colombia-comodestino-turistico-2434791>

⁸ RCN RADIO (23 de marzo de 2017). Colombia aparece por primera vez en la prestigiosa guía turística Frommer’s. Acceso en: <https://www.rcnradio.com/economía/colombia-aparece-primera-vez-1a-prestigiosa-guia-turistica-frommers>

⁹ CNN Latinoamérica (27 de enero de 2017). Colom-

En el año 2018 Colombia recibió por primera vez en su historia más de 4.3 millones de turistas extranjeros, y marcó una tasa de crecimiento del sector turismo cuatro veces mayor a la del promedio mundial¹⁰. En el año 2019, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el país rompió récords en materia de turismo, logrando un número de visitantes extranjeros de más de 4 millones y medio (un crecimiento de 2,7% respecto al año 2018) y alcanzó un porcentaje de ocupación hotelera del 57.8%¹¹.

Este crecimiento de la actividad turística, de acuerdo con Costas Christ, editor de turismo de National Geographic, se debe a que Colombia “es uno de los lugares más biodiversos del planeta, una de cada diez especies del mundo está aquí, tiene una diversidad geográfica impresionante y una cultura tradicional muy rica que todavía no es explotada de la mejor manera”¹².

bia, el secreto turístico mejor guardado de Suramérica. Acceso en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-pkg-digital-colombia-el-secreto-turistico-mejor-guardado-de-suramerica/>

¹⁰ La República (31 de enero de 2019). La hora del turismo para Colombia. Acceso en: <https://www.larepublica.co/analisis/flavia-santoro-2807402/la-hora-del-turismo-para-colombia-2822338>

¹¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. ¡En 2019 el turismo en Colombia rompió récords! Acceso en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/en-2019-el-turismo-en-colombia-rompio-records#:~:text=EI%202019%20fue%20un%20a%C3%BIo,7%20%25%20con%20respecto%20a%202018>

¹² PORTAFOLIO. (22 de Octubre de 2018). *Colombia tiene gran potencial para desarrollar turismo sostenible*. Acceso en: <https://www.portafolio.co/economia/colombia-tiene-gran-potencial-para-desarrollar-turismo-sostenible-522527>

EFECTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID 19 SOBRE EL SECTOR TURISMO: LENTA RECUPERACIÓN

Lamentablemente, el impulso que venía experimentando el sector turismo en la última década, sufrió un fuerte rezago en el año 2020 como consecuencia de la pandemia del Covid-19. Mientras que algunos tipos de comercio tenían permitida su operación durante el aislamiento, los establecimientos del sector, hoteles, aerolíneas, agencias de viajes, empresas de transporte terrestre, bares, restaurantes, parques temáticos y de diversiones, cines, museos, entre otros, fueron los primeros en cerrar sus puertas y los últimos en poder abrirlas.

Después de que, en el año 2019, el turismo venía rompiendo récords en casi todos los indicadores, en el año 2020, el sector tuvo pérdidas sin precedentes. Según datos de la Cuenta Satélite de Turismo del DANE, en el año 2019 el sector turismo generaba al país un valor agregado por encima de los 25 billones de pesos, cifra con la cual alcanzaba un 2,6% de participación en el PIB Nacional. En contraste con estos resultados, en el año 2020 el sector generó un valor agregado de 8,97 billones (una pérdida de 16 billones de pesos), lo que representó una participación del 1.5% del PIB nacional¹³.

Si bien durante el año 2021, el sector turismo empezó a demostrar los primeros signos de recuperación, esta recuperación ha sido lenta, y los datos nos muestran que todavía el país está lejos de poder alcanzar los niveles de operación que había logrado antes del inicio de la pandemia.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el año 2020 el porcentaje de visitantes no residentes al país cayó -69,2%. En el año

¹³ DANE. Cuenta. Satélite de Turismo. Acceso en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuentas-satelites-turismo>

2021 los visitantes no residentes aumentaron 52,1% frente a 2020, pero disminuyeron -53,1% si se les compara con la cifra que tuvimos en 2019.¹⁴

Visitantes no residentes en Colombia 2019-2021					
	2019	2020	2021	Var (%) 19-21	Var (%) 20-21
Extranjeros no residentes	3.213.837	903.300	1.431.104	-55,50%	58,40%
Extranjeros sin venezolanos	2.814.025	791.673	1.248.935	-55,60%	57,80%
Estimación venezolanos	399.812	111.627	182.169	-54,40%	63,20%
Colombianos residentes en el Exterior	955.206	358.398	673.316	-29,50%	87,90%
Cruceros internacionales	361.531	134.357	18.877	-94,80%	-86,00%
Total	4.530.574	1.396.055	2.123.297	-53,10%	52,10%

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Turismo en Cifras. Diciembre 2021: Acceso en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-<ie-turismo/2021/diciembre/oee-yv-turismo-<iiciembre-28-02-2022.pdf.aspx>

¹⁴ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Turismo en Cifras. Diciembre 2021: Acceso en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tu-lismo/2021/diciembre/oee-yv-turismo-diciembre-28-02-2022.pdf.aspx>

En 2020 el tráfico aéreo de vuelos regulares nacionales e internacionales cayó -68,7% como consecuencia de la pandemia. En 2021 se movilizaron cerca de 29,7 millones de personas por vía aérea en el país, lo que representó un incremento del 134,9% respecto al año 2020, pero una caída del -26,4% con respecto al mismo periodo del año 2019¹⁵.

Tráfico aéreo vuelos regulares enero-diciembre					
Tipo de tráfico	Ene-dic 2019	Ene-dic 2020	Ene-dic 2021	Var (%) 19-21	Var (%) 20-21
Tráfico Nacional	26.260.947	8.890.940	21.903.927	-16,60%	146,40%
Tráfico internacional (llegadas y salidas)	14.086.666	3.747.547	7.778.575	-44,80%	107,60%
Total tráfico aéreo	40.347.613	12.638.487	29.682.502	-26,40%	134,90%

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Turismo en Cifras. Diciembre 2021: Acceso en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2021/diciembre/oe-yv-turismo-diciembre-28-02-2022.pdf.aspx>

Por su parte, la llegada de pasajeros en vuelos internacionales regulares, experimentó en el año 2021 un crecimiento del 107,6% respecto al año 2020. Sin embargo, tuvimos una disminución del -46,5% respecto al número de pasajeros que llegaron en 2019. En términos comparativos, las caídas más significativas respecto al número de pasajeros que tuvimos en 2019, las experimentaron San Andrés (-88%), Santa Marta (-74,6%) y Bogotá (-55,2%)¹⁶.

Si revisamos el país de origen de los visitantes extranjeros que acudieron al país en 2021, versus los que nos visitaron en 2019, encontramos una disminución del -78% en los visitantes de Brasil, -65,3% en los visitantes de Chile, -63,3% en los visitantes de Ecuador, 62,8% en los visitantes de Perú y -26,7% en los visitantes de Estados Unidos¹⁷.

Llegadas de pasajeros en vuelos internacionales por aeropuerto					
Aeropuerto	2019	2020	2021	Var (%) 19-21	Var (%) 20-21
Bogotá - Eldorado	4.474.847	1.106.216	2.005.014	-55,20%	81,20%
Rionegro - Jose M. Córdo	968.130	297.050	760.590	-21,40%	156,00%
Cali - Alfonso Bonilla Aragón	557.720	165.626	389.124	-30,20%	134,90%
Cartagena - Rafael Núñez	519.132	150.067	247.050	-52,40%	64,60%
Barranquilla-E. Cortissoz	164.226	56.866	157.202	-4,30%	176,40%
Pereira - Matecañas	122.009	35.754	90.117	-26,10%	152,00%
Bucaramanga - Palonegro	48.514	13.563	39.560	-18,50%	191,70%
Armenia - El Edén	40.156	12.456	32.589	-18,80%	161,60%
Cúcuta - Camilo Daza	37.060	12.932	20.653	-44,30%	59,70%
San Andrés - Gustavo Rojas Pinilla	44.185	11.784	5.282	-88,00%	-55,20%
Santa Marta - Simón Bolívar	16.817	4.169	4.274	-74,60%	2,50%
Otros	27.475	5.392	5.730	-79,10%	6,30%
Total General	7.020.271	1.871.875	3.757.185	-46,50%	100,70%

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Turismo en Cifras. Diciembre 2021: Acceso en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2021/diciembre/oe-yv-turismo-diciembre-28-02-2022.pdf.aspx>

Desde el punto de vista monetario el país experimenta también un rezago como consecuencia de la disminución de la actividad turística. De acuerdo con la Asociación Nacional de Agencias de Viaje y Turismo (Anato), en el año 2019, los ingresos de divisas al país por turismo representaron un valor de 6.785 millones de dólares. En 2020, en el marco de las restricciones de la pandemia, apenas ingresaron al país 1.945 millones de dólares por este concepto. En 2021, este rubro experimentó una variación positiva, con ingresos por concepto de divisas por 3.102 millones de dólares. Sin embargo, los ingresos de divisas al país por turismo en 2021 apenas representaron el 45,7% de lo que logramos en 2019¹⁸.

¹⁵ Ibídem.

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ Ibídem.

¹⁸ El Tiempo (29 de marzo de 2022). Ingreso de divisas por turismo aún sigue lejos del logrado en 2019. Acceso en: <https://www.eltiempo.com/vida/viajar/ingreso-de-divisas-por-turismo-aun-sigue-lejos-del-logrado-en-2019-661403#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20Asociaci%C3%B3n,de%20gue%20estallara%20la%20pandemia>

TURISMO INTERNO

Del mismo modo, si analizamos el comportamiento del turismo interno entre 2019 y 2021 en el país, encontramos que la recuperación no llega todavía a los niveles que experimentábamos en 2019. Durante el primer trimestre de 2021 realizaron turismo interno y excursionismo en Colombia 1 millón, 989 mil personas (9,3% del total de la población del país), en contraste con los 4 millones 33 mil personas que lo hicieron en el primer trimestre de 2019 (19,7% de la población). En el último trimestre de 2021, hicieron turismo interno 2 millones 193 mil personas (10,2% de la población) en contraste con los 3 millones 306 mil (15,7%) que hicieron turismo en el último trimestre de 2019.

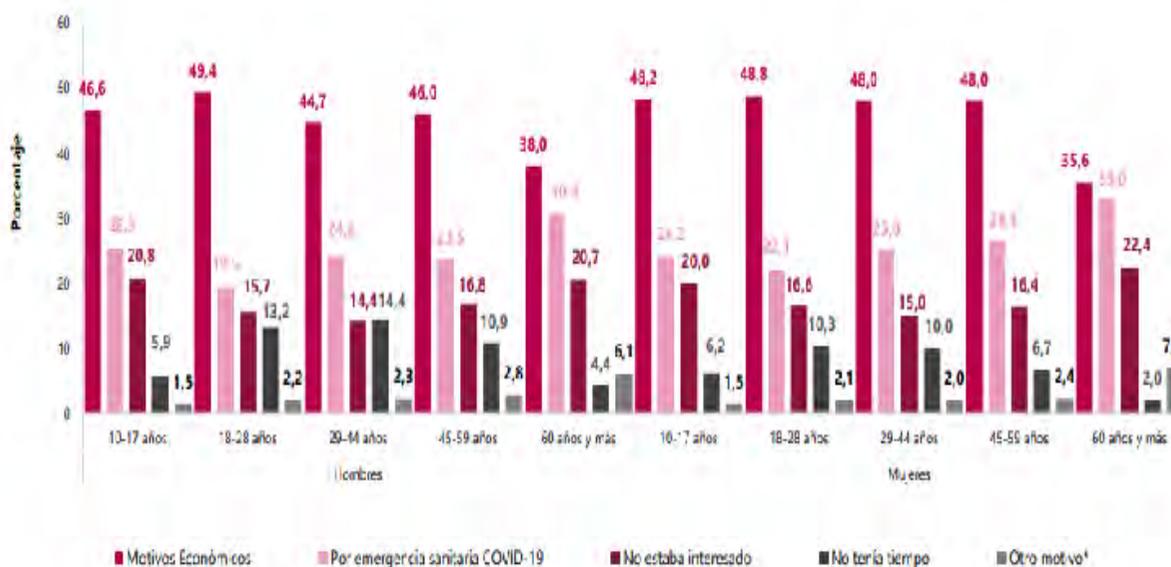
Visitantes Internos. Personas que realizaron turismo interno o excursionismo. Miles de personas-2019-2021 (por trimestres).



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Turismo en Cifras. Enero 2022: Acceso en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-infones/informes-deturismo/2022/enero/oe-yv-turismo-enero-28-03-2022.pdf.aspx>

De acuerdo con datos de la Encuesta de Gasto en Turismo del DANE, con cobertura en 24 ciudades principales del país y sus áreas metropolitanas, durante el año 2020, dentro de las razones por las cuales la mayoría de colombianos no realizó turismo interno ese año, la principal razón fue por motivos económicos, seguida de la Emergencia Sanitaria del Covid-19¹⁹.

Perfil del no turista. Según motivo de viaje por sexo y edad. 2020



Fuente: DANE. Encuesta de Gasto en Turismo Interno 2020. Acceso en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encuesta_gastos_turismo_Int_EGIT/Pres_EGIT_2020.pdf

Si revisamos los datos del último trimestre de 2021 y del primer trimestre del 2022 de la misma encuesta, encontraremos que para más del 50% de los colombianos que no pudieron realizar turismo interno, independientemente de su rango de edad o género, los motivos económicos siguen siendo la principal razón para no realizar viajes turísticos.

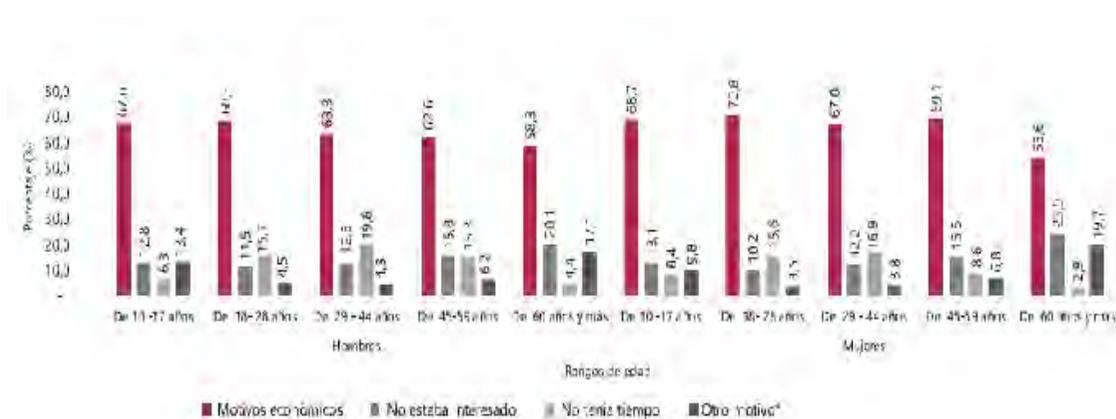
¹⁹ DANE. Encuesta de Gasto en Turismo Interno 2020. Acceso en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encuesta_gastos_turismo_Int_EGIT/Pres_EGIT_2020.pdf

Perfil del no turista. Según motivo de viaje por sexo y edad. IV trimestre 2021



Fuente: DANE. Encuesta de Gasto en Turismo Interno IV Trimestre 2021. Acceso en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encuesta_gastos_turismo_Int_EGIT/bol_EGIT_IV_2021.pdf

Perfil del no turista. Según motivo de viaje por sexo y edad. I trimestre 2022



Fuente: DANE. Encuesta de Gasto en Turismo Interno IV Trimestre 2021. Acceso en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encuesta_gastos_turismo_Int_EGIT/Pres_EGIT_ITrim2022.pdf

Finalmente, vale la pena destacar que durante el año 2021 ingresaron a nuestros parques nacionales naturales 1.070.905 visitantes, lo que representó un incremento de 110% frente al año 2020, pero una disminución de -45,6% frente al año 2019, año en el que ingresaron a nuestros parques 1.967.672 personas²⁰.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

MEDIDAS ADELANTADAS POR EL PAÍS PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR TURISMO

ESTÍMULOS CREADOS POR LA NUEVA LEY GENERAL DE TURISMO

Ante la difícil situación que enfrentaba el sector turismo en el año 2020, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo de 50 congresistas, presentó al Congreso de la República el Proyecto de ley número 403 de 2020 Cámara - 281 de 2020 Senado “Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”, que se convertiría tras su discusión en el Congreso en la Ley 2068 de 2020.

Esta norma incluyó un capítulo de Incentivos Tributarios para el Fomento de la Actividad Turística, que contempla:

- Suspensión, hasta el 31 de diciembre de 2021, del pago de la sobretasa a la energía o contribución especial en el sector eléctrico, a prestadores de servicios turísticos, con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo (Artículo 40).
- Impuesto de renta del 9% por un término de 20 años, a servicios prestados en: nuevos hoteles, hoteles que se remodelen, nuevos proyectos de parques temáticos, parques temáticos, de ecoturismo y agroturismo, parques temáticos que se remodelen, servicios de cuidados, alimentación, enfermería, alojamiento, fisioterapia recuperación y demás servicios asistenciales prestados en centros de asistencia para turista adulto mayor. Todos estos proyectos en municipios de hasta doscientos mil habitantes (Artículo 41).
- Descuento a las inversiones realizadas en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente en actividades turísticas (Artículo 42).
- Disminución de tarifa del Impuesto sobre las Ventas (IVA) del 19% al 5 % para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos, hasta el 31 de diciembre de 2022 (Artículo 43).

-Destinación de recursos para el fortalecimiento del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. De cada impuesto nacional con destino al turismo como inversión social recaudado, el Fondo Nacional

²⁰ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Turismo en Cifras. Diciembre 2021: Acceso en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/infomles-de-turismo/2021/diciembre/oe-yy-turismo-diciembre-28-02-2022.pdf.aspx>

del Turismo ejecutará, con destino a infraestructura, promoción y fortalecimiento de la competitividad, USD 0.5 dólares para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y USD 0.5 dólares para el Municipio de Providencia y Santa Catalina Isla (Artículo 44).

- Exención transitoria del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para los servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia, hasta el 31 de diciembre de 2021. La medida incluye turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento, por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo (Artículo 45).

- Exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para la comercialización de artesanías colombianas, hasta el 31 de diciembre de 2021 (Artículo 46).

- Reducción a cero por ciento (0%) de la tarifa del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas, hasta el 31 de diciembre de 2021 (Artículo 47).

- Exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en contratos de franquicia, en establecimiento de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia, hasta el 31 de diciembre de 2021 (Artículo 48).

- Facultad a los concejos municipales y distritales, durante las vigencias 2021 y 2022, de otorgar como incentivo para la reactivación del turismo en sus territorios, reducciones en los impuestos territoriales a los contribuyentes que se encuentren clasificados como prestadores de servicios turísticos (Artículo 49).

- Dedución transitoria del impuesto de renta a personas naturales y jurídicas nacionales que desarrollen actividades del hotelaría, agencia de viajes, tiempo compartido y turismo receptivo, que están obligados a presentar declaraciones de renta y complementarios, cuenten con un establecimiento de comercio domiciliado en San Andrés Isla, Providencia y/o Santa Catalina con anterioridad al 16 de noviembre de 2020 y tengan a su cargo trabajadores residentes en estas entidades territoriales. Tendrán derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales durante la vigencia del año 2021 (Artículo 50).

- Exclusión de la obligación de presentar aportes de cofinanciación, para la inscripción de proyectos turísticos, presentados al Banco de Proyectos del Fondo Nacional de Turismo, provenientes de los departamentos del Guaviare, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Vichada, Caquetá, Guainía, el Chocó biogeográfico por poseer y comprometerse a preservar su rica biodiversidad y los municipios de sexta categoría de San Agustín e Isnos en el departamento del Huila, Inzá (Tierradentro) en el Departamento del Cauca, y Mompox en el Departamento de Bolívar declarados patrimonio histórico de la humanidad por la Unesco y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por sus características Insulares, en pro de la conservación de la Reserva de Biosfera Declarada por la UNESCO y la cultura raizal incentivando la sostenibilidad del destino dada la dependencia económica a este sector (Artículo 51).

- Exclusión de la obligación de dar aportes de contrapartida para proyectos turísticos, a entidades territoriales declaradas en situación de desastre (Artículo 52).

- Facultad al Gobierno nacional para el uso de los recursos del Impuesto Nacional con Destino al Turismo, en casos de declaratoria de estado de emergencia o situación de desastre, para brindar auxilios, subsidios o apoyos a los prestadores de servicios turísticos afectados, recuperación de áreas afectadas o reparación de infraestructura de prestadores de servicios turísticos, tales como viviendas turísticas y alojamientos turísticos (Artículo 53).

- Facultad al Gobierno nacional para otorgar subvenciones a empresas de servicio de transporte aéreo, a través del presupuesto del Ministerio de Transporte, con el fin de promover la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo y atención de las rutas sociales (Artículo 54).

PRÓRROGA DE ALGUNOS DE LOS ESTÍMULOS PARA LA REACTIVACIÓN DEL TURISMO EN LA LEY DE INVERSIÓN SOCIAL

En el año 2021, el Gobierno nacional presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley 027/2021 Cámara, 046/2020 Senado, "Por medio de la cual se expide la l y de inversión social y se dictan otras disposiciones, convertida tras su discusión y aprobación en la Ley 2155 de 2021. Mediante esta norma se prorrogaron algunos de los estímulos tributarios para el sector turismo otorgados por la ley de turismo:

En primer lugar, se estableció una exención en el pago del Impuesto al Consumo y del Impuesto sobre las Ventas (IVA) hasta el 31 de diciembre de 2022, para aquellos contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen SIMPLE, que desarrollen actividades de expendio de comidas y bebidas de las que trata el numeral 4 del artículo 908 del Estatuto Tributario no serán responsables del impuesto al consumo ni del impuesto sobre las ventas - IVA (Artículos 56 y 57).

En segundo lugar, se amplió la vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022 de los artículos 40 y 45 de la ley 2068 de 2020, es decir, de la exención del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico, para los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, y de la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en la prestación de servicios de hotelería y turismo, hasta el 31 de diciembre de 2022 (Artículo 65).

ESFUERZOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA POR CONTINUAR IMPULSANDO LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR TURISMO

Tras la expedición de la Ley General de Turismo, además de los ya enunciados estímulos contenidos en la Ley de Inversión Social, el Congreso de la República ha realizado varios intentos por crear o prorrogar beneficios para la recuperación del sector turismo, tal y como se detalla a continuación:

- **Proyecto de ley número 077 de 2021 Cámara, por medio de la cual se amplían los beneficios tributarios al sector turismo en los términos del decreto legislativo 789 del 2020 y la ley 2068 de 2020.**

Autor: Representante *Edward David Rodríguez*

Estado: Aprobado en primer debate.

Este proyecto de ley tiene por objeto ampliar las exenciones en materia tributaria, generadas mediante el decreto legislativo 789 de 2020, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia del Covid-19.

El articulado original del proyecto de ley proponía dos medidas concretas:

1. La exclusión transitoria del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a los servicios de hotelería y turismo, hasta el 31 de diciembre de 2023.

2. La prórroga hasta 2023, de la suspensión del pago de la sobretasa a la energía, para prestadores de servicios turísticos.

La ponencia realizada a este proyecto de ley por los Representantes Juan Pablo Celis Vergel y Sara Elena Piedrahita Lyons, introdujeron dos artículos nuevos, que buscaban:

1) Una reducción transitoria del Impuesto al Consumo por comercialización de comidas y bebidas:

- Al 4% del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.
- Al 5 % del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023.
- Al 6% del 1 de enero de 2024 en adelante.

2) Una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2022 de la exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas, desarrolladas a través de contratos de franquicia.

En la discusión de este proyecto en Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, fueron aprobados finalmente en sesión del 2 de noviembre de 2021, 3 artículos, con las siguientes disposiciones:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar las exenciones en materia tributaria generadas mediante decreto legislativo 789 de 2020 por el presidente de la República y sus ministros al sector del turismo, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por la pandemia del Covid-19.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 47 de la ley 2068 de 2020 el cual quedará así:

Artículo 47. Reducción transitoria en el expendio de comidas y bebidas de las tarifas del impuesto nacional al consumo. Las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán en los siguientes porcentajes:

- A. Al 4% al 31 de diciembre del 2022.
- B. Al 5% al 31 de diciembre del 2023.
- C. Al 6% al 31 de diciembre del 2024.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 426 del Estatuto Tributario, así:

Artículo 426. Servicios excluidos. Cuando en un establecimiento de comercio se lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, incluyendo el servicio de catering, y el expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas, se entenderá que la venta se hace como servicio excluido del Impuesto sobre las Ventas (IVA) y está sujeta al impuesto nacional al consumo al que hace referencia el artículo 512-1 de este Estatuto.

- **Proyecto de ley número 130 de 2021 Cámara, por medio de la cual se prorrogan hasta el año 2022 los incentivos tributarios para el sector turismo, creados por la Ley 2068 de 2020”.**

Autores: Senadores *Horacio José Serpa Moncada, Fabio Raúl Amín Saleme, Carlos Andrés Trujillo González, Luis Fernando Velasco Chaves, John Moisés Besaile Fayad, Jaime Enrique Durán Barrera, Guillermo García Realpe, Andrés Cristo Bustos, Antonio Luis Zabaraín Guevara, Iván Darío Agudelo Zapata,*

Representantes *Rodrigo Arturo Rojas Lara, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Harry Giovanni González García.*

Estado: Archivado.

Este proyecto de ley buscaba:

• La prórroga hasta 31 de diciembre de 2022, de la suspensión del pago de la sobretasa a la energía, para prestadores de servicios turísticos.

• La prórroga hasta el 31 de diciembre de 2023, de la exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a la prestación de los servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia.

• La exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) hasta el 31 de diciembre de 2022,

• a la comercialización de artesanías colombianas.

• La prórroga de la tarifa del 0% en el Impuesto al Consumo en el expendio de comidas y bebidas, hasta el 31 de diciembre de 2022.

• La prórroga hasta el 31 de diciembre de 2022 de la exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas, desarrolladas a través de contratos de franquicia.

• La prórroga hasta el 31 de diciembre de 2022, de la facultad que brindó la ley de turismo a los Concejos municipales y distritales, de otorgar como incentivo para la reactivación del turismo en sus territorios, reducciones de impuestos territoriales.

• La ampliación del plazo para la reactivación del Registro Nacional de Turismo a prestadores de servicios turísticos, sin el pago de un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

• Un artículo nuevo que buscaba facultar a las entidades territoriales para la creación de sistemas o mecanismos de estímulos, incentivos, y fomento al sector turismo.

Este proyecto de ley contó con ponencia positiva de los Representantes Víctor Manuel Ortiz, Nubia López Morales y Nidia Marcela Osorio.

- **Proyecto de ley número 448 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico”.**

Autores: Representantes *Christian Munir Garcés Aljure, José Gustavo Padilla Orozco, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Enrique Cabrales Baquero, Senador Miguel Angel Barreta Castillo.*

Estado: Archivado.

Este proyecto de ley tenía por objeto exonerar definitivamente a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje, con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico.

Este proyecto contó con concepto favorable del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el cual el Gobierno nacional sugirió acotar el beneficio exclusivamente a alojamiento en hoteles.

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto prorrogar los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo, otorgados por la Ley 2068 de 2020, con el propósito de brindarle a este sector el impulso final que necesita para su recuperación económica, y para regresar a la senda de crecimiento y generación de desarrollo económico para el país, que tenía antes del inicio de la pandemia del Covid-19.

Teniendo en cuenta que durante el año 2021 el sector mostró los primeros indicios de recuperación, y que durante el año 2022 se estará haciendo un esfuerzo adicional por seguir consolidando esta recuperación, no se plantea en el proyecto una prórroga del 100% de los estímulos tributarios creados por la Ley 2068. Para el caso del impuesto al consumo de bares y restaurantes se plantea la fijación de una tarifa progresiva, que empezaría en el 4% para el año 2023 y aumentaría en 2024 a 5% y en 2025 a 6%. En lo que tiene que ver con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que pagan los servicios de hotelería y turismo; el IVA de los tiquetes aéreos con tarifa del 5%; la suspensión del pago de la sobretasa a la energía; la exclusión del IVA para la venta de artesanías colombianas; y la exclusión de IVA para los establecimientos de comercio dedicados al expendio de comidas y bebidas, a través de contratos de franquicia, lo que plantea el proyecto es una prórroga durante el año 2023 al beneficio dado por la ley 2068, para brindarle al sector el apoyo final que requiere para su recuperación completa, tras los graves efectos que le dejó la pandemia del Covid 19.

IV. DISPOSICIONES NORMATIVAS Y JUSTIFICACIÓN

Mediante el articulado del proyecto de Ley, se busca prorrogar los siguientes incentivos tributarios:

PRÓRROGA A LA EXENCIÓN EN LA SOBRETASA A LA ENERGÍA PARA PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS

A través del artículo 2 del proyecto de ley, se busca modificar el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020, con el fin de ampliar, por un año más, el beneficio de exención del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico, a los prestadores de servicios turísticos, con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

El beneficio de la exención en el pago de la sobretasa a la energía para prestadores de servicios turísticos beneficia especialmente a los establecimientos de alojamiento turístico, operadores de eventos y parques temáticos. De acuerdo con datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a partir de estimaciones del Doing Business del Banco Mundial, en el año 2020 Colombia registraba una de las tarifas más altas respecto al precio de la electricidad en comparación con otros países de América del Sur. Superábamos en un 2,1% al segundo en la lista y en un 88% el resultado promedio para América Latina, lo cual afecta la competitividad del sector turismo²¹.

De acuerdo con COTELCO, los pagos por consumo del servicio de energía eléctrica representan cerca del 12% de los gastos operacionales de los hoteles cada año²². De acuerdo con la Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones -ACOLAP- para los parques de diversiones el consumo de energía eléctrica representa entre el 14% y el 20% de sus gastos operacionales²³.

El beneficio de la exención al pago de la sobretasa al sector eléctrico por un año más, representaría para estos subsectores una liberación de capital que rápidamente sería reinvertido en mejoramiento de la infraestructura y generación de nuevos empleos para el país.

Vale la pena recordar que para el año 2019, el sector de parques de diversiones generaba para el país aproximadamente 30,000 empleos directos, de los cuales el 60% correspondían a jóvenes entre los 18 y 22 años²⁴. De este porcentaje el 60% eran mujeres. Por su parte el sector de hotelería genera al país alrededor de 150 mil empleos directos y más de 300 mil empleos indirectos²⁵.

PRÓRROGA A LA TARIFA DE IVA DEL 5% A LOS TIQUETES AÉREOS

Mediante el artículo 3 del proyecto de ley, se busca modificar el artículo 43 de la Ley 2068 de 2020, con el fin de prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2023, la tarifa del 5% en el Impuesto sobre las Ventas (IVA) que pagan los contribuyentes por los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

De acuerdo con la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), solo el subsector de transporte aéreo aportaba a la economía colombiana antes de la pandemia unos 10.500 millones de dólares al PIB, y generaba 665.000 empleos, entre directos e indirectos²⁶. Como hemos podido evidenciar con la revisión de los datos de tráfico aéreo, el país tiene todavía un rezago importante respecto a 2019 tanto en el número de pasajeros que se movilizan diariamente en vuelos regulares, como en el número de vuelos. La continuidad del beneficio del IVA del 5% en la compra de tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos, y la consecuente disminución en el costo de los tiquetes que realicen las aerolíneas bajo esta tarifa, se constituirá para los ciudadanos en un estímulo importante para la realización de viajes turísticos durante el año 2023.

EXENCIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA) PARA LOS SERVICIOS DE HOTELERÍA Y TURISMO

A través del artículo 4° del proyecto de ley, se busca prorrogar el beneficio de exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA) que se paga por la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, incluido el turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento, hasta el 31 de diciembre de 2023.

Este estímulo tiene como principales beneficiarios a los subsectores de hotelería, agencias de viajes y prestadores de servicios turísticos.

En lo que tiene que ver con el subsector de hotelería y alternativas de alojamiento, es preciso recordar que este fue uno de los más golpeados por la pandemia, y que la recesión que experimentó como resultado del aislamiento de 2020 pudo representar, de acuerdo con Cotelco, pérdidas por alrededor de 10 billones de pesos, a los que

²¹ Proyecto de ley número 403 de 2020 Cámara, 281 de 2020 Senado, “por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”. Acceso en: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-09/P.L.403-2020C%20%28LEY%20GENERAL%20DE%20TURISMO%29.pdf>

²² *Ibidem*.

²³ ACOLAP. ANÁLISIS ESTUDIO -ENCUESTA SOBRE EL IMPACTO DEL GASTO DE LA SOBRETASA A LA ENERGÍA EN LA OPERACIÓN DE LOS PARQUES TEMÁTICOS.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ La República (8 de octubre de 2021). Por la reactivación económica, hoteleros ya generan casi 500 mil empleos en el sector. Acceso en: <https://www.larepublica.co/economia/por-la-reactivacion-economica-hoteleros-ya-generan-ca-i-500-000-empleos-en-el-sector-3244345>

²⁶ Semana (9 de julio de 2021). Aerolíneas piden seguir con reducciones de IVA a tiquetes aéreos y combustible. Acceso en: <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/aerolineas-piden-seguir-conreduccion-de-iva-a-tiquetes-aereos-y-combustible/202123/>

se sumaron en el primer semestre del 2021, los efectos causados por las diferentes jornadas de paro nacional que pueden haber representado 1 billón de pesos adicionales en pérdidas²⁷. Mientras que en el año 2019 el subsector de hotelería cerró con una tasa de ocupación hotelera del 56,96%. Durante el año 2020, como consecuencia de las restricciones de la pandemia, la tasa de ocupación hotelera terminó en el 21,18%. En el año 2021, se empezaron a notar los signos de recuperación, sin embargo, solo se logró llegar a una tasa de ocupación de 42,57%, una diferencia de 14,3% respecto a 2019.²⁸

La situación de las Agencias de Viajes, por su parte, también fue crítica durante la pandemia y continúa en proceso de recuperación. De acuerdo con Anato, más del 90% de las Agencias de viajes son micro, pequeñas y medianas empresas. Durante el año 2020, las ventas brutas de las agencias de viajes cayeron un 70%, y el personal ocupado disminuyó un 20%²⁹. Si bien durante el año 2021, estas empresas empiezan a mostrar signos de mejoría, todavía están lejos de alcanzar los niveles de venta que lograron en 2019. Para el primer trimestre del año 2022 las ventas de las agencias de viajes se reactivaron apenas en un 70%, en comparación con los mismos meses del año 2019, y el personal ocupado reportó cifras 43% por debajo de las que tenía antes de la pandemia.³⁰

EXCLUSIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA) PARA LA COMERCIALIZACIÓN DE ARTESANÍAS

Mediante el artículo 5 del proyecto, se busca la ampliación, hasta el 31 de diciembre de 2023, del beneficio de exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para la comercialización de artesanías colombianas, creado por la Ley 2068 de 2020.

De acuerdo con el Sistema de Información Estadístico de Artesanías de Colombia, el país cuenta con cerca de 33.000 artesanos. El 49% de estos artesanos se reconoce en condición de vulnerabilidad. Este es además un sector altamente informal, en el cual el 72% son mujeres y 31% corresponde a población indígena³¹.

Dado que la comercialización de artesanías depende fundamentalmente del turismo, ferias artesanales y actividades de aglomeración de público, el sector recibió un duro golpe durante la pandemia. Se considera que la prórroga durante un año, de la exclusión del pago de IVA

con el que fueron beneficiados por la Ley 2068 de 2020, contribuirá notablemente a la formalización de empresas del sector, proceso en el que se venía avanzando hasta antes de la pandemia, y a la recuperación del empleo por parte de este importante subsector de la economía.

REDUCCIÓN TRANSITORIA DE LAS TARIFAS DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO EN EL EXPENDIO DE COMIDAS Y BEBIDAS.

Mediante el artículo 6 del proyecto de ley, se propone una reducción transitoria en el impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas, previsto por los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario, así:

- A. Al 4% al 31 de diciembre del 2023.
- B. Al 5% al 31 de diciembre del 2024.
- C. Al 6% al 31 de diciembre del 2025.

Es preciso señalar que dentro de los actores que integran la industria turística nacional, el subsector de bares y restaurantes fue uno de los que experimentó mayores impactos como consecuencia de las medidas de aislamiento, lo que tuvo como efecto principal para la economía del país, una disminución en el número de empleos que genera este subsector. En el año 2019, la industria de bares y restaurantes, de acuerdo con cifras de Asobares, generaba en promedio 743,707 empleos. Entre marzo y abril de 2020 se perdieron como consecuencia de la pandemia alrededor de 268 mil empleos. Si bien a partir de septiembre de 2020 la situación de empleo en este sector empezó a mejorar, el promedio de empleados del sector en 2021 fue de 689,657, una cifra de menos de 54 mil empleados menos a la registrada en 2019. De acuerdo con Asobares, la reducción del número de ocupados en 2021 no correspondió solo a los efectos de la pandemia, sino también a los inconvenientes en la operación generados por las diferentes jornadas de paro nacional.³²

Una disminución en la tarifa del impuesto al consumo que hoy pagan los ciudadanos en bares y restaurantes, tendría un efecto directo en los precios de los productos que ofrecen estos establecimientos, estimulando su competitividad y el aumento de su demanda. Además, se lograría un fortalecimiento de la capacidad de caja de estos establecimientos, y un estímulo para la recuperación para el país, del nivel de empleos que generaba esta actividad antes de la pandemia.

EXCLUSIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS A CONTRATOS DE FRANQUICIA

Mediante el artículo 7° del proyecto de ley, se busca conceder, por un año más, el beneficio de exclusión transitoria del Impuesto sobre las Ventas (IVA) que pagan los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia.

Esta medida busca brindar un estímulo adicional a cientos de negocios que operan bajo este modelo a nivel nacional, y que tienen el potencial de garantizar

²⁷ RCN (28 de mayo de 2021). Sector hotelero registra pérdidas por más de 11 billones ante pandemia y paro. Acceso en: <https://www.rcnradio.com/economia/sector-hotelero-registra-perdidas-por-mas-de-11-billones-ante-pandemia-y-paro>

²⁸ Cotelco. Informes de Indicadores Hoteleros. Acceso en: <https://www.cotelco.org/estadisticas>

²⁹ Anato (30 de abril de 2020). Presente y futuro de las agencias de viajes según encuesta de Anata del Covid-19. Acceso en: <https://anato.org/noticias/presente-y-futuro-de-las-agencias-de-viajes-segun-encuesta-de-anato-del-covid-19/>

³⁰ Anato (12 de mayo de 2022). Encuesta Anata: Durante el primer trimestre, las ventas de las agencias de viajes se reactivaron en un 70%. Acceso en: <https://anato.org/noticias/encuesta-anato-durante-el-primer-trimestre-las-ventas-de-las-agencias-de-viajes-se-reactivaron-en-un-70/>

³¹ el Espectador (25 de junio de 2020). De lo manual a lo virtual: así sobreviven los artesanos en la pandemia. Acceso en: <https://www.elespectador.com/economia/de-lo-manual-a-lo-virtual-asi-sobreviven-los-artesanos-en-la-pandemia-articulo/>

³² ASOBARES (abril de 2022). Documento "La importancia del sector de bares y restaurantes en Colombia 2021". Mateo Francisco Linares. Universidad Nacional de Colombia.

la sostenibilidad y crecimiento de miles de empleos formales, especialmente para mujeres y población joven.

V. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 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.

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

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

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

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen;

pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

LEYES DE LA REPÚBLICA

- **Ley 300 de 1996.** *Por la cual se expide la ley general de turismo, y se dictan otras disposiciones.*

- **Ley 1101 de 2006.** *Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.*

• **Ley 1558 de 2012.** *Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

- **Ley 2010 de 2019.** *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.*

- **Ley 2068 de 2020.** *Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.*

- **Ley 2155 de 2021.** *Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.*

- **Decreto 1074 de 2015,** Reglamentario Único del Sector Comercio, Industria y Turismo.

I. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2.003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitió copia de este Proyecto de Ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

II. CONFLICTOS DE INTERÉS

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 del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés. 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.

III. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que responde a la urgente necesidad de consolidar en el país la reactivación económica del sector turismo, y recuperar la senda de desarrollo económico y social que venía generando para Colombia este importante sector de la economía antes de la pandemia del Covid-19.


MIGUEL URIBE TURBAY
 Senador de la República


CHRISTIAN GARCES
 Representante a la Cámara Valle del Partido Centro Democrático


PALOMA VALENCIA LASERNA
 Senadora de la República


HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
 Representante a la Cámara Departamento de Antioquia


JOSÉ JAIME USCÁTEGUI
 Representante a la Cámara


ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
 Representante a la Cámara


Paola Andrea Holguín Moreno
 Senadora de la República


JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ
 Senador de la República de Colombia


ALEXANDER GUARIN SILVA
 Representante a la Cámara Guainía


EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
 Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático

1 Apr 22

C.A. R. C. C. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	10 de Agosto del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
No.	123 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	HS Miguel Uribe
	HR Christian Garces HS Paloma Valencia
	HR Hernan Cadavid y otros HI. RR y HI. SS
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2022
CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura del programa Subsidios No Vis y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,
 DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer alternativas para fortalecer y dinamizar el programa de subsidio de vivienda FRECH NO VIS en el segmento medio donde se aplica y, continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media e impactar el crecimiento económico del país.

Artículo 2°. *Aplicación de subsidio NO VIS.* Cuando el Gobierno nacional, con el propósito de continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, ofrezca el subsidio de vivienda no vis, el titular del crédito hipotecario, previa la información técnica y financiera necesaria, escogerá entre la cobertura condicionada de Tasa de Interés o abono directo a capital, para la aplicación de dicho subsidio. Las entidades financieras, están obligadas a lograr el consentimiento informado del deudor hipotecario.

Lo anterior se aplicará a crédito hipotecario para vivienda nueva, como también a operaciones de leasing habitacional que otorguen las entidades financieras, las Cajas de Compensación Familiar y las entidades de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Los deudores de crédito de vivienda, que actualmente son beneficiarios del subsidio de cobertura condicionada de Tasa de Interés y, que voluntariamente decidan aplicarlos como abono directo a capital, podrán solicitarlo a la entidad financiera, sin que esto conlleve una refinanciación o fijación de nuevas tasas de intereses. No será causal de pérdida y restitución del subsidio el pago parcial del crédito hipotecario.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará las reglas técnicas y financieras para que, el subsidio FRECH NO VIS sea aplicado directamente al valor del crédito hipotecario, como también a las operaciones de leasing habitacional, cuando así lo decida el titular del crédito.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará los términos, condiciones y procedimientos financieros para realizar el abono al crédito por parte del FRECH NO VIS a los establecimientos de crédito y las cajas de compensación familiar, como también señalará las reglas sobre el alcance y contenido de los contratos marco con dichos establecimientos.

Artículo 3°. *Integración normativa.* En los demás aspectos derivados de la aplicación del presente artículo, no previstos en este, se aplicará, en lo compatible, el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la cobertura del Programa NO VIS, cualquiera sea la fuente del subsidio.

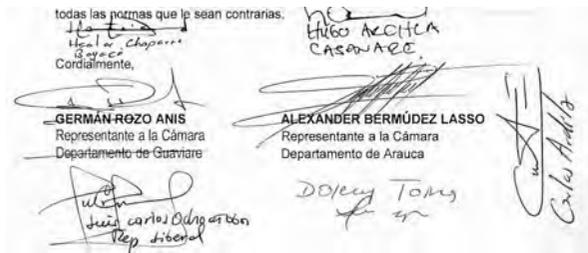
Artículo 4°. Los establecimientos de crédito o entidades financieras, para efectos de aplicar el subsidio FRECH NO VIS, concederán una amnistía hasta por seis meses, a quienes, por reportes en las centrales de riesgo, no pueden acceder al sector bancario, pero acrediten los ingresos suficientes para que se les otorgue un crédito de vivienda nueva.

Será prioritario conceder esta amnistía a los jóvenes entre 18 y 28 años para acceder a los distintos subsidios del gobierno nacional.

Artículo 5°. Para fortalecer su compromiso con el bienestar social y económico de los consumidores de créditos hipotecarios, los establecimientos de crédito o entidades financiera, cuando el subsidio FRECH NO VIS sea aplicado directamente al valor del crédito hipotecario, así como a los contratos de leasing habitacional, concederán al tiempo, incentivos adicionales en puntos porcentuales de cobertura a la tasa de interés mes a mes.

Artículo 6°. El gobierno nacional, previo los estudios técnicos presupuestales y conforme con las proyecciones del MFMP, prorrogará el ofrecimiento del subsidio FRECH NO VIS a los deudores de crédito de vivienda nueva por dos años más, contados a partir del 2023.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley que se presenta ante al Congreso de la República, con fundamento en el artículo 150-superior, está enmarcado dentro de la política pública de vivienda que se viene liderando desde el gobierno nacional a través del programa de Vivienda FRECH NO VIS, cuyo soporte presupuestal está en el Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República.

• **Antecedentes del subsidio FRECH NO VIS**

El programa hace parte del paquete de medidas que desde antes del año 2012 se adoptaron dentro del marco del segundo Programa de Impulso de la Productividad y el Empleo en Colombia (PIPE 2.0), el cual implementaba los subsidios a la tasa de interés para compra de vivienda nueva de estratos 3 y 4, para ese momento, con un precio comprendido entre \$79,5 millones y \$197,4 millones, independientemente de los ingresos de la familia que lo solicite o que ya cuente con una vivienda propia y comprometía recursos por el orden de los \$450.000 millones que financiaron un total de 32.000 créditos. Desde entonces se dijo que este programa se convertía en la oportunidad de oro para las familias de clase media que desean adquirir vivienda nueva.

Desde los análisis y seguimientos que se le hicieron desde entonces al programa, se evidencia la relación directa entre el incentivo y la comercialización de unidades de vivienda nueva. Camacol, en el año 2011, aseguró que cuando los recursos del Gobierno destinados al subsidio se agotaron, las ventas de vivienda cayeron, en promedio, 25%, por ello la directiva gremial insistió en la necesidad de mantener el subsidio a la tasa y de reglamentarlo para que quede de manera permanente, como había anunciado el Gobierno nacional de entonces. Se necesitaba la reglamentación porque era real el impacto en las ventas de vivienda, tanto, que en el año completo (2011) crecieron 15%, frente a 2010, es decir, 113.000 unidades colocadas.³³

Durante buena parte del periodo de gobierno 2010-2018, sobre todo en los primeros años de la crisis originada por la caída de los precios del petróleo, la construcción, que tuvo un crecimiento promedio de 6,8% entre 2011 y 2017, fue el gran motor de la economía y del empleo, y estuvo impulsada por los programas del Gobierno.

“la dinámica de los subsidios dirigidos a la cuota inicial de las viviendas y a la tasa de interés de los créditos jugó un papel preponderante. De un total de 390.000 desembolsos que se realizaron en 2017, prácticamente 61% contaron con recursos complementarios de la mano de programas del Gobierno”.³⁴

Las señales de recuperación para 2018 parecen claras. En primer lugar, la cartera hipotecaria no ha dejado de crecer, al punto que cerró 2017 en \$55,78 billones (+7,7% frente a 2016), de acuerdo con cifras del Dane.

• **El segmento No VIS o segmento medio de más de 135 a 435 SMLLV**

No obstante, para diciembre de 2018 se expide la resolución 4929 norma que modifica la resolución 0201 de 2016 que a su vez fue modificada por la resolución 2758 de 2017, relacionada con la cobertura de la tasa de interés del programa FRECH NO VIS. La medida dejaba sin subsidio para el 2019 de las viviendas urbanas nuevas en el rango comprendido entre los 135 salarios mínimos mensuales vigentes a los 435 salarios mínimos mensuales vigentes. La decisión se toma en un momento crucial para la vivienda nueva de clase media.

El beneficio eliminado por el Ministerio de Hacienda, produciría la caída en los indicadores de oferta y demanda para la vivienda diferente de VIS, es decir, en el segmento de precios medio como en el segmento de precios alto, dado que se desfinanciaba esta política, generando un impacto en el contexto económico en la clase media que es la titular del segmento medio NO VIS, lo que no se da en el segmento VIS y en el segmento alto NO VIS.

La fortaleza del programa evidencia sus resultados y es el sector inmobiliario uno de los que más jalaron la economía, durante la pandemia. En 2020 representó 1% del valor agregado al Producto Interno Bruto (PIB), en un año en el que este indicador cayó 6,8%. Según cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), “durante el primer trimestre del año se vendieron 54.875 viviendas nuevas, lo cual evidenció un incremento de 14% en comparación con el mismo periodo del año pasado.³⁵ Finalmente, con el decreto 1233 de 2020 quedan definidos unos lineamientos para la Cobertura condicionada de Tasa de Interés para créditos de vivienda y contratos de leasing habitacional-FRECH NO VIS. El Gobierno nacional mediante el Decreto 2500 de 2015, incorporado en el Decreto 1068 de 2015, y la Resolución 201 de 2016 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamenta la cobertura condicionada de la tasa de interés. Finalmente, con el decreto 1233 de 2020 quedan definidos unos lineamientos para la Cobertura condicionada de Tasa de Interés para créditos de vivienda y contratos de leasing habitacional-FRECH NO VIS.

BREVE CONTEXTO DEL DE LOS SECTORES AFINES A LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA.

Diferencia de vivienda VIS y No VIS	
VIS	NO VIS
<ul style="list-style-type: none"> Topes de precio de 135 y 150 SMLLV. Reúne los requisitos necesarios para su habitabilidad. Podrás aplicar a diferentes subsidios o cajas de Compensación. El grupo familiar no puede tener ingresos superiores a 4 salarios mínimos. La vivienda será para el núcleo familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> Topes de precio hasta 500 SMLLV. Este tipo de vivienda puede construirse con características Especiales. Solo hay un tipo subsidio del programa de vivienda del gobierno No hay un limite de ingresos mensuales. La vivienda No Vis no tiene afectación familiar.
<p>0 - 2 SMLLV \$0 - \$1.817.052</p>	<p>2 - 4 SMLLV \$1.817.052 - \$3.634.104</p>
	<p>4 - 8 SMLLV \$3.634.104 - \$7.268.208</p>

³³ Cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción Camacol.

³⁴ Santiago Castro.

³⁵ Cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción Camacol.

Subsidio cuota inicial	Subsidio cuota inicial	Subsidio cuota inicial
<p>30 SMMLV \$27.255.780</p>	<p>20 SMMLV \$18.170.520</p>	<p>No aplica</p>
<p>Subsidio a la tasa de interés</p> <p>VIP Viviendas de hasta 90 SMMLV \$81.767.340 5% de tasa EA \$8,9 millones en 7 años</p> <p>VIS Viviendas de hasta 135 SMMLV \$122.651.010 o hasta 150 SMMLV \$136.278.900 4% de tasa EA \$15 millones en 7 años</p>	<p>Subsidio a la tasa de interés</p> <p>VIP Viviendas de hasta 90 SMMLV \$81.767.340 5% de tasa EA \$8,9 millones en 7 años</p> <p>VIS Viviendas de hasta 135 SMMLV \$122.651.010 o hasta 150 SMMLV \$136.278.900 4% de tasa EA \$15 millones en 7 años</p>	<p>Subsidio a la tasa de interés</p> <p>VIP Viviendas de hasta 90 SMMLV \$81.767.340 5% de tasa EA \$8,9 millones en 7 años</p> <p>VIS Viviendas de hasta 135 SMMLV \$122.651.010 o hasta 150 SMMLV \$136.278.900 4% de tasa EA \$15 millones en 7 años</p>

Fuente: @larepublica.com.co

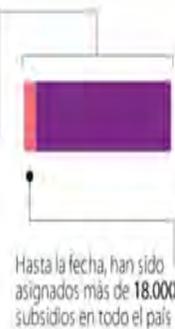
ASÍ VA EL PROGRAMA DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO NACIONAL



Plan de subsidios

El pasado 26 de mayo, el presidente Iván Duque anunció una estrategia de 200.000 subsidios para compra de vivienda en Colombia

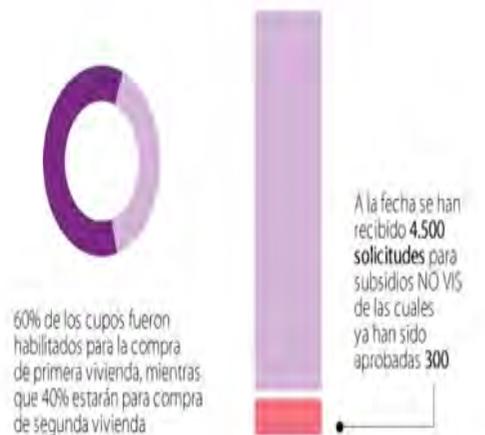
Esta cantidad está dividida en 50% para VIS y 50% para NO VIS



Funcionamiento de subsidios (NO VIS)

Las coberturas aplican para créditos hipotecarios y operaciones de leasing habitacional para compra de vivienda nueva de hasta 500 salarios mínimos

Los beneficiarios de los subsidios NO VIS reciben cerca de \$439.000 durante los primeros siete años del crédito, lo que equivale a un total de mínimos 42 salarios mínimos



Fuente: Ministerio del Interior - DAVT

Fuente: @larepublica.com.co

INVENTARIO DE VIVIENDA EN EL PAÍS Y NUEVOS SUBSIDIOS DEL GOBIERNO

200.000 SUBSIDIOS ANUNCIÓ EL GOBIERNO

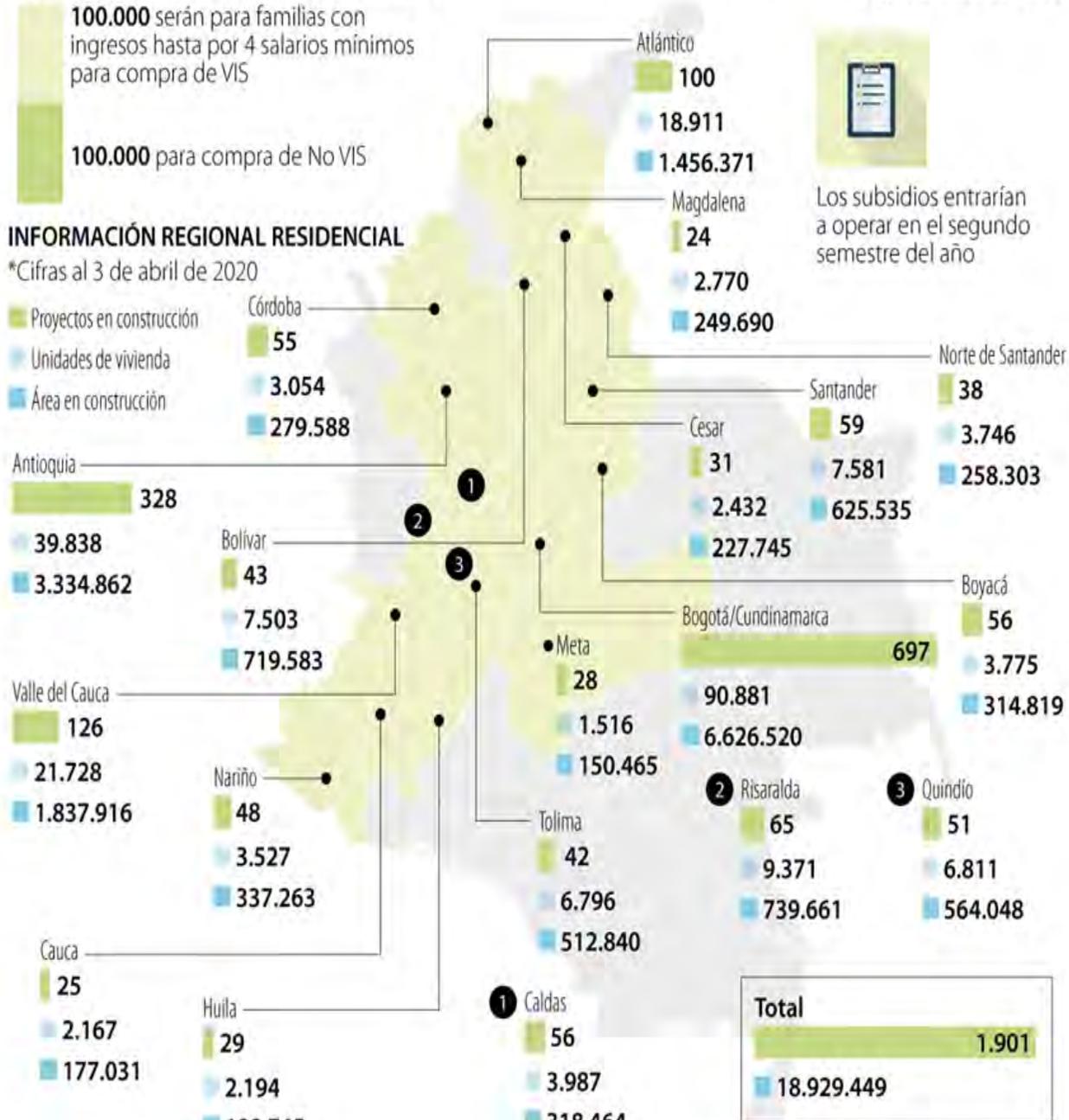
Vigencia: 2020 - 2022

- 100.000 serán para familias con ingresos hasta por 4 salarios mínimos para compra de VIS
- 100.000 para compra de No VIS

INFORMACIÓN REGIONAL RESIDENCIAL

*Cifras al 3 de abril de 2020

- Proyectos en construcción
- Unidades de vivienda
- Área en construcción



Fuente: Camacol, Dane, Ministerio de Vivienda / Gráfico: LR-AL

Fuente: @larepublica.com.co

• **Las utilidades de los Bancos y su responsabilidad social para conceder beneficios.**

La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) reveló las cifras del sistema financiero para abril de 2021. En el cuarto mes del año, los bancos alcanzaron utilidades por \$3,2 billones, donde las entidades nacionales aportaron \$2,3 billones (con un crecimiento anual de 13,8%), las internacionales \$715.780 millones (+35,5%) y los bancos públicos de primer piso \$191.898 millones (+44,3%)³⁶.

En el segmento de establecimientos de crédito, los bancos fueron los que más ganancias aportaron, le siguen las corporaciones financieras con ganancias por \$772.621 millones; las compañías de financiamiento (\$35.116 millones) y las cooperativas financieras (\$44,377 millones).

En abril, la solvencia total de los establecimientos de crédito se ubicó en 21,66%, cifra levemente inferior a la de marzo (21,11%). Por tipo de entidad, los bancos registraron un nivel de solvencia total de 20,10%, para las corporaciones financieras el dato fue 58,18%; las compañías de financiamiento cerraron con 20,11% y las cooperativas financieras reportaron una solvencia de 39,90%.

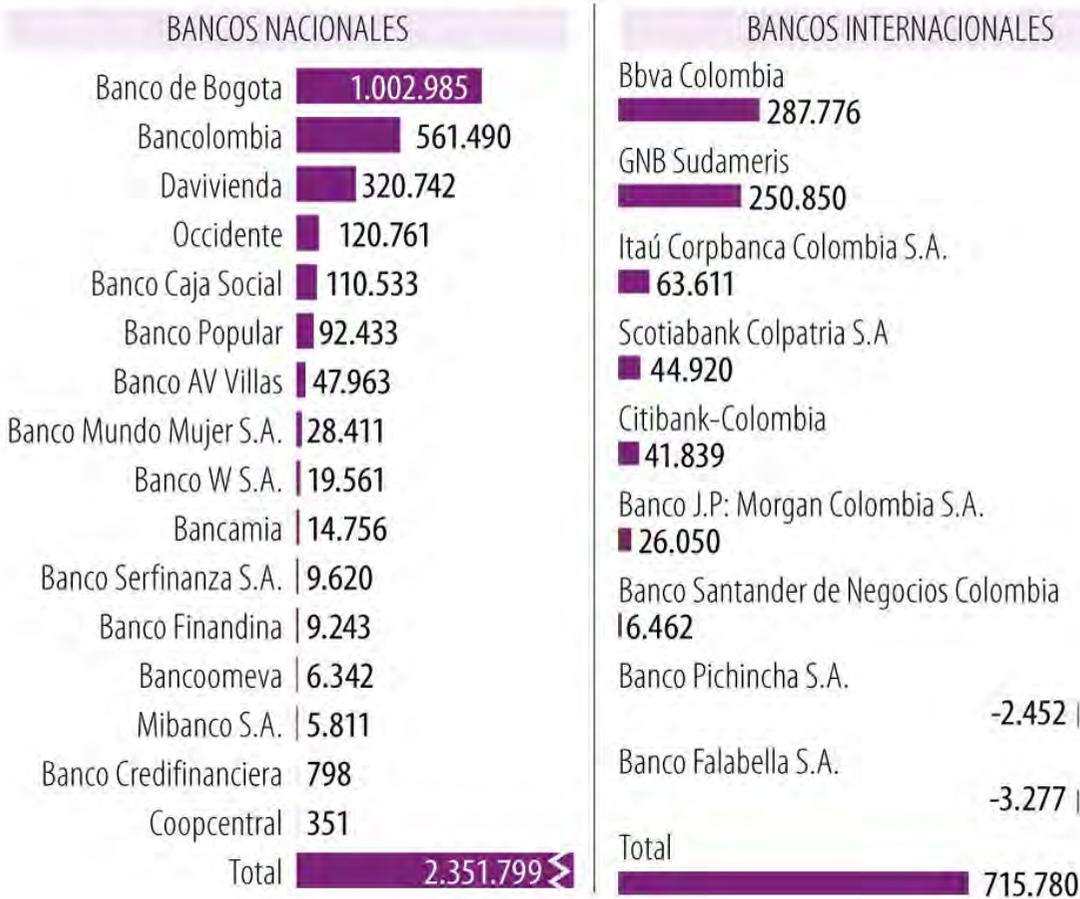
El total de utilidades para todo el sistema financiero colombiano en abril fue de \$9,5 billones.

36

Lina Vargas Vega - lvargas@larepublica.com.co

UTILIDADES DE LOS BANCOS EN ABRIL

*Cifras en millones de pesos



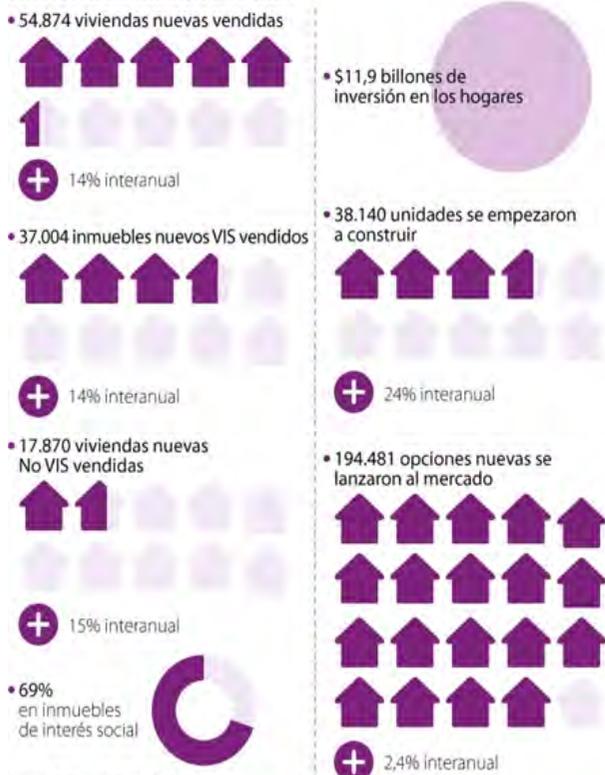
Fuente: Superfinanciera / Gráfico: LR-ER

Fuente: @larepublica.com.co

LAS TASAS DE CRÉDITOS PARA COMPRA DE VIVIENDA

- Leasing habitacional:** Es la entidad financiera la que adquiere para sí el inmueble elegido por el cliente. La persona puede habitar la propiedad pero la adquiere como suya solamente al finalizar el término estipulado en el contrato
- Crédito hipotecario:** Accede a un crédito con el cual adquiere la propiedad del inmueble y sobre este se constituye una hipoteca para respaldar la deuda

CIFRAS PRIMER SEMESTRE DE 2021



Sondeo LR, Camacol, Dane / Gráfico: LR-AL



Fuente: @larepublica.com.co

• **Constructoras**

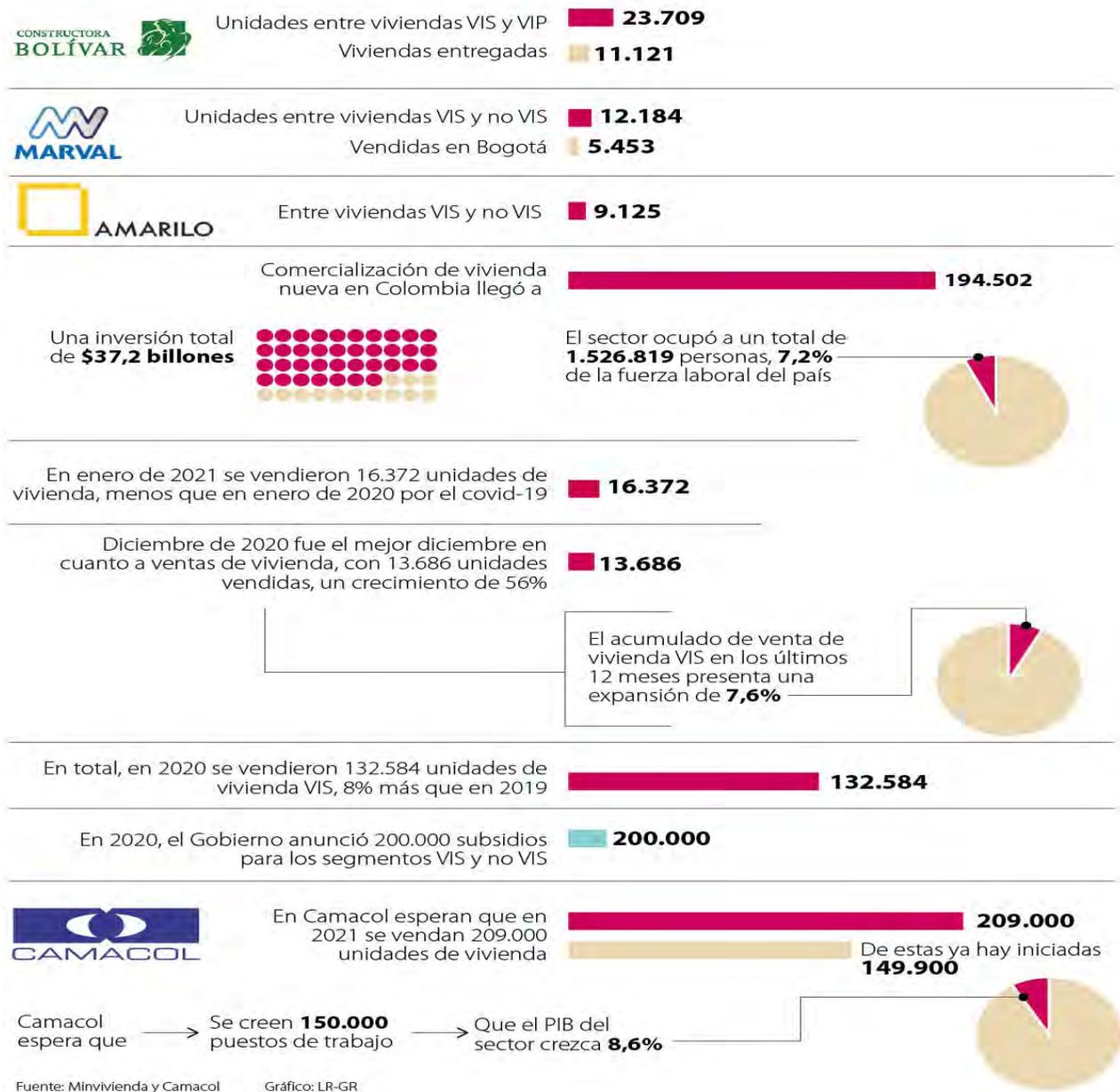
De acuerdo con un informe de Coordinada Urbana a pesar de la pandemia del Covid-19 y de los efectos económicos que trajo consigo la cuarentena, el sector de la construcción fue uno de los que inició su recuperación el año pasado. La comercialización de vivienda nueva durante 2020 llegó a un máximo histórico de 194.802 unidades, lo que representó inversiones por \$37,2 billones.³⁷

El presidente de Constructora Bolívar, Carlos Arango.

“El 2020 fue un año muy retador para el mundo y el sector de la construcción no fue la excepción. Sin embargo, y a pesar de las proyecciones tempranas de diferentes analistas económicos que presagiaban que los resultados del sector serían unos de los más pobres en la historia, el mercado colombiano de vivienda presentó un crecimiento de 12,6%”, Sobre las proyecciones para 2021, el directivo agregó que lanzarán un total de 18.000 unidades de vivienda, de las cuales 70% será VIS. En total para 2021 anunciaron el lanzamiento de 45 proyectos en el territorio nacional, de los cuales hay una nueva oferta de 21.136 unidades.

³⁷ Salomón Asmar Soto - sasmar@larepublica.com.co. Coordinada Urbana – Camacol.

LAS CONSTRUCTORAS QUE MÁS VIVIENDAS VENDIERON EN 2020



Fuente: Minvivienda y Camacol Gráfico: LR-GR

Fuente: @larepublica.com.co

• **Otras cifras sobre el sector de Vivienda**

Del total de las viviendas comercializadas durante los primeros meses del año, fueron vendidos 37.004 inmuebles nuevos de interés social (VIS), evidenciando un crecimiento de 14% interanual y una participación de 69%.

Así mismo, 17.870 viviendas No VIS fueron comercializadas, lo que significa 15% más que un año antes. Esto representó una inversión de \$11,9 billones de los hogares.

Muestra de ello es que, para el mismo periodo, 38.140 propiedades se empezaron a construir en el país en el marco de la reactivación económica, lo que significa 24% más que hace un año. A su vez, se lanzaron 194.481 inmuebles al mercado, 2,4% más que en 2020.

• **Balance del sector edificador para el primer semestre de 2021. Camacol**

Se tiene que las ventas de vivienda para el primer semestre totalizaron 112.995 unidades comercializadas en todo el país, lo que se traduce en un crecimiento

de 43% comparado con el mismo periodo del año inmediatamente anterior.³⁸

Desde la presidencia de Camacol, afirmó que las cifras del sector son positivas ya que se registraron casi 34.000 nuevas viviendas comercializadas en este periodo, lo que **se apalca en la reactivación económica y los incentivos que ha evidenciado el rubro en los últimos meses por parte del Gobierno.**

En el segmento medio y alto, Camacol explicó que estas también representan un alto volumen de ventas. Para el segmento medio (comprendido por encima de \$135 millones e inferior a \$450 millones), **el comportamiento evidenció una cifra que no se registraba desde 2017, ubicándose en 27.256 unidades.** En cuanto al segmento alto, el panorama es positivo debido a que la tendencia a la baja en ventas en los últimos cuatro años se rompió, gracias a 7.199 inmuebles comercializados.³⁹

El reporte del Ministerio de Vivienda, da cuenta que, en el primer semestre de 2021, 41.706 familias se convirtieron en propietarias con el apoyo para compra de vivienda nueva del Gobierno. De los más de 41.000 subsidios entregados durante los primeros seis meses de 2021, 28.394 han sido otorgados para compra de vivienda de interés social y 13.312 subsidios para adquisición de vivienda No VIS.⁴⁰

Durante el mes de junio de 2021 los colombianos compraron 17.815 unidades en el país, logrando incrementar en 68% la cifra frente a junio de 2020 y alcanzado el récord histórico para un sexto mes del año.⁴¹ Por segmentos, la VIS sigue impulsando el desempeño al alcanzar las 12.932 unidades, cifra histórica para un mes de junio. **Por su parte, el segmento número VIS con 4.883 unidades comercializadas también alcanzó el mejor junio en ventas desde 2016, con un incremento de 89% frente al año pasado.**⁴²

Además, con cifras disponibles a corte del primer trimestre de este año Colombia lideró el ranking de países iberoamericanos donde más viviendas se han vendido. Con 59.920 unidades, el país superó en volumen al número de unidades vendidas en países como Chile (15.730), España (28.695) y Brasil (53.185).⁴³

• **LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA DEL SEGMENTO MEDIO DE LOS SUBSIDIOS. CLASE MEDIA.**

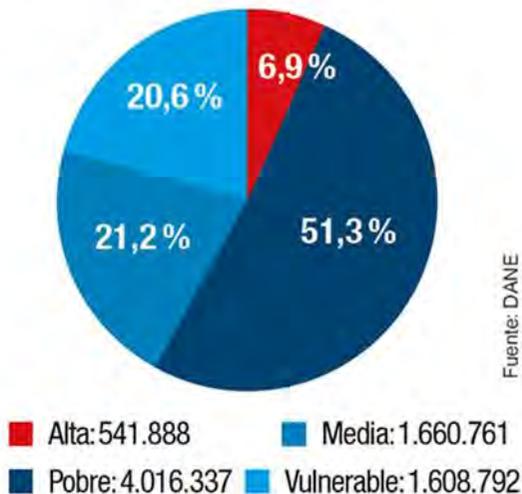
Los colombianos que en el 2019 pertenecían a la clase media están en aprietos. Sus condiciones ahora son similares a las del estrato socioeconómico que antes tenían por debajo en la pirámide establecida por el Dane: clase alta, clase media, vulnerables y pobres.

Si bien, hasta finales de abril se conocerán oficialmente los datos de las nuevas personas que entrarán o saldrán de las distintas clases sociales, el propio Gobierno, en el documento CONPES 4023, sobre reactivación económica, ya estima que la pandemia llevará a una disminución de la clase media en 3,9 puntos, con lo cual, el porcentaje de colombianos en ese segmento caería a 26,5 %. Esa movilidad social negativa llevará a que los pobres pasen de ser el 35,7 % de la población, al 42 %.⁴⁴

La pandemia torció el rumbo ascendente que traía la movilidad social en Colombia, país que llegó a tener un 30,4 % de sus ciudadanos en el peldaño de la mitad. **Precisamente, el hecho de ser el ‘queso’ del sándwich les da un menor margen para ser receptores de subsidios y ayudas estatales.**

POBLACIÓN POR HOGARES

23 ciudades y áreas metropolitanas.
Julio-diciembre 2020



En la época precrisis, según las cifras del informe ‘Pulso social’ del Dane, aunque en el total nacional el 30,4 por ciento de la población era de clase media, en las 23 principales capitales el porcentaje estaba en 42,7 %, debido a las mejores oportunidades de educación y trabajo que hay en las áreas urbanas de las grandes ciudades. En números netos implica que, de 48,9 millones de colombianos, 14,8 millones eran de clase media y, en las 23 ciudades había 10,7 millones de habitantes en ese nivel socioeconómico intermedio.

Según la entidad estatal, más allá de los pronósticos, aún no hay certeza de la población que se ubica ahora en la clase media, pero el hecho de que los jefes de hogar y sus cónyuges que se perciben en ese escalón de la pirámide social sea solo de 6.003.163, indica que habrá un aumento en el número de ciudadanos que no se sienten seguros de tener con qué sostener a sus familias y mucho menos acceder a una vivienda.

Según la investigadora Cecilia López, “a la crisis de la clase media nadie le pone atención. A ellos, nadie les da mercados ni ayudas. Los que trabajan en casa porque contaban con un computador, tienen cargas laborales mayores por igual o menos salario” (...) En el país se habla de reactivación económica, pero esa clase media que está encerrada, según López, “está colgada con los impuestos y los gastos, y es la que consume lo que se produce en Colombia”.

Por lo anterior, el proyecto de ley que se presenta, va en consonancia con lo que se está haciendo desde el Gobierno nacional, en el sentido de activar “medidas para subsidiar la tasa de interés en la compra de vivienda no VIS, pero adicionándole que este puede aplicarse al pago de la deuda hipotecaria.

• **El problema legislativo a resolver.**

El programa de Vivienda FRECH NO VIS, consiste en una cobertura condicionada de la tasa de interés ofrecida por el Gobierno nacional y la Tasa FRECH, es un beneficio del gobierno que cubre un porcentaje de la tasa de interés pactada en el crédito que se haya tomado,

38 Anderson Urrego - aurrego@larepublica.com.co. Fuente Sandra Forero, presidente Camacol

39 Ibídem.

40 Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio.

41 Anderson Urrego - aurrego@larepublica.com.co, La republica.com julio 12 de 2021.

42 Ibídem

43 Ibídem

44 Fuente Departamento Administrativo Nacional de

reduciendo los costos de las cuotas mensuales para que así se pueda pagar la vivienda con mayor facilidad. Esta tasa aplica según el valor comercial de la vivienda nueva que se adquiriera, sea vivienda de interés social o vivienda No VIS, en el caso de las viviendas No VIS se puede aplicar tanto para primera vivienda como para segunda vivienda.

Hasta el momento tal y como está concebido el programa de subsidio de Vivienda FRECH NO VIS, el gobierno aporta unos 42 salarios mínimos mensuales vigentes, repartidos en 7 años de forma mensual, rebajando el valor que debe pagar quien compra la vivienda nueva No VIS. Cada mes, quien accede al beneficio, tendrá una rebaja en su cuota de aproximadamente, para este año, de \$454.263 mil pesos, es decir, que el subsidio solo se destina a pagar intereses en ese lapso de tiempo y no se ha considerado que el beneficiario pueda aplicarlo, como abono al pago del crédito hipotecario de cualquier entidad financiera calificada, como también a los contratos de leasing habitacional.

De manera que el proyecto de ley que se presenta ante al Congreso de la República, básicamente debe resolver esta omisión estableciendo que el Gobierno nacional, dentro de su política integral de subsidios de vivienda no vis, lo ofrecerá como abono al pago del crédito hipotecario para vivienda nueva, como también al leasing habitacional que otorguen las entidades financieras, las Cajas de Compensación Familiar y las entidades de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

En este orden, la iniciativa también debe dejar establecido qué titular del crédito de vivienda nueva, previa la información técnica y financiera necesaria, escogerá entre la cobertura condicionada de Tasa de Interés o abono directo a capital, para la aplicación del subsidio FRECH NO VIS, en el segmento medio donde se identifica.

• OBJETO

La presente ley tiene por objeto establecer alternativas para fortalecer y dinamizar el programa de subsidio de vivienda FRECH NO VIS en el segmento medio donde se aplica y, continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase media e impactar el crecimiento económico del país.

• JUSTIFICACIÓN

Para iniciar este acápite, se ha identificado una definición de subsidio, bastante general; el subsidio es “Una transferencia de recursos públicos, que le otorga un beneficio económico a una persona, natural o jurídica, efectuada en desarrollo de un deber constitucional, en especial del deber de intervención del Estado en la economía y de los deberes y fines sociales del Estado”.⁴⁵

Como se tiene claro, los subsidios de vivienda están clasificados en VIS y NO VIS. Los subsidios VIS, se han estructurado muy integralmente y se vienen fortaleciendo para beneficiar al máximo a las familias en su compra de vivienda. Los beneficiarios de los subsidios VIS recibirán entre 20 y 30 salarios mínimos para el pago de la cuota inicial y 4 o 5 puntos porcentuales de cobertura a la tasa de interés durante 7 años de acuerdo con sus ingresos.

En tanto, los beneficiarios de los subsidios para la compra de vivienda FRECH NO VIS, solo recibirán una ayuda mensual durante los primeros siete años del crédito que implica una reducción de la cuota cercana a los 438.000 pesos, lo que se traduce en un subsidio total equivalente a 42 salarios mínimos.

De lo que no puede haber duda, es que, con el objetivo de reactivar la economía y promover la compra de vivienda, la política pública de vivienda se ha empleado a fondo para promover la compra de vivienda, impulsar más créditos, más consumo, más empleo, más inversión, por lo que siempre se deben garantizar que los subsidios impacten de manera integral y equitativa todos los intereses que confluyen en el negocio, pero más a la parte débil de toda la cadena que son las familias del segmento medio donde aplica el subsidio FRECH NO VIS, que no es más que la clase media de nuestro país. Así lo prevé las consideraciones del Decreto 1233/20:

“Que las iniciaciones en el segmento medio (viviendas cuyo precio es superior a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y hasta de quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV)) representa el 78% de las ventas del segmento vivienda NO VIS Y que este registra una contracción en el número de iniciaciones superiores al 60% en el periodo de enero a abril de 2020 en relación con el mismo periodo del año anterior.”⁴⁶

La compra de vivienda es una de las inversiones más apalancadas de todas. Es bien sabido que los bancos financian el 70% hasta el 90% en algunos casos la compra de vivienda nueva y usada. También es claro, que las familias del segmento medio donde aplica el subsidio FRECH NO VIS, al hacer una inversión con un nivel de deuda tan alto, el efecto del subsidio es muchísimo menor en relación con el subsidio VIS, donde el impacto es mayor en la cuota mensual. Un menor préstamo a las entidades de crédito, además de reducir la obligación crediticia, debe impactar también el valor de los intereses que se pagarán por menos deuda. En un mayor valor del préstamo, el riesgo es alto y el más asegurado de la cadena son los bancos y los constructores.

En este escenario, el dicho de “tan seguro como tener casa propia” debería ser realmente, “nada más seguro que prestarle a alguien para que compre casa.” No hay duda, sin entrar a cuestionar, que los dos mejores negocios históricamente han sido los bancos y la finca raíz. No es sino estudiar la historia económica y del dinero para aprender que las grandes fortunas las han hecho los banqueros y los dueños de la tierra.⁴⁷

En esta política de subsidio de vivienda, sin desconocer los beneficios que obtengan las familias, los más asegurados en realidad son los bancos, pues hasta yo no pagar mi vivienda, estos tienen la hipoteca de mi inmueble. La deuda es muy buena, pero mal utilizada puede ahogar nuestras finanzas, por ello, si ofrecemos la oportunidad de menos deuda con las entidades de crédito, le ayudamos a las familias a sobrellevar la carga de una obligación crediticia, cuando esta ha sido muy alta y se ha optado por sumirla a pesar de las previsiones comunes que se tienen en cuenta pero que las otras, las que sobrevienen, casi nunca se analizan para hacer números, tener en cuenta todos los costos y gastos coligados a su inversión, estudiar muy bien los sectores, las ciudades, entre otros factores, que le permitan desarrollar un intuición para identificar mejores oportunidades. Incluso

⁴⁵ Decreto Legislativo 812 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁴⁶ Presidencia de la República, Decreto 3312 de 2021.

⁴⁷ <https://mispropiasfinanzas.com/colombia-un-pais-de-propietarios/>

llegar a superar el “analfabetismo financiero” que los habilite para lograr una inversión rentable para su economía doméstica.

Sin duda, la franja donde se aplica el subsidio FRECH NO VIS, para la compra de vivienda tiene gastos implícitos que muchas veces no se consideran. La casa, cuando es nuestra única inversión, se convierte en una inversión de altísimo riesgo.

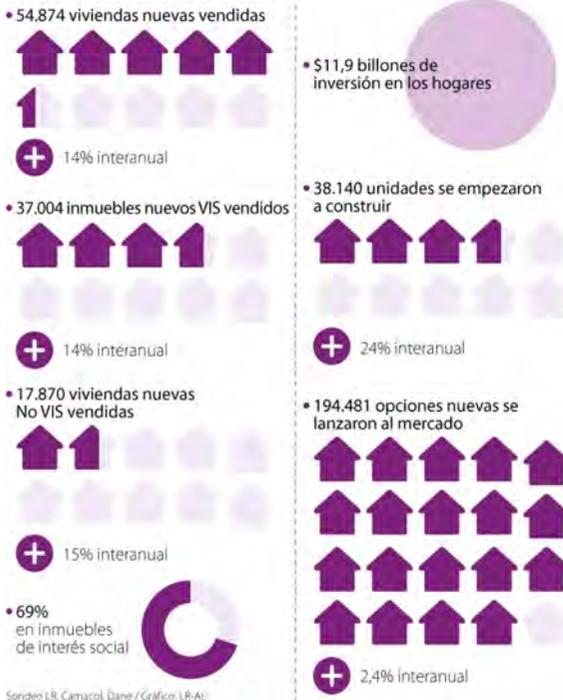
Ahora bien, el subsidio NO VIS, aplica a la tasa de interés, pero resulta que la reducción de esta tasa, continúa transmitiéndose a las diferentes tasas de interés. Las mayores reducciones se han visto en las interbancarias, de CDT y de créditos comerciales. Reducciones de menor cuantía se han dado en las de consumo, mientras que las hipotecarias se han mantenido estables, no obstante ser las más bajas de la historia crediticia”.⁴⁸

48 Anderson Urrego - aurrego@larepublica.com.co

LAS TASAS DE CRÉDITOS PARA COMPRA DE VIVIENDA

- 
Leasing habitacional:
 Es la entidad financiera la que adquiere para sí el inmueble elegido por el cliente. La persona puede habitar la propiedad pero la adquiere como suya solamente al finalizar el término estipulado en el contrato.
- Crédito hipotecario:**
 Accede a un crédito con el cual adquiere la propiedad del inmueble y sobre este se constituye una hipoteca para respaldar la deuda.

CIFRAS PRIMER SEMESTRE DE 2021



Entidad	Leasing Habitacional	Crédito Hipotecario
Banco de Occidente	7,95%	8,25%
Banco Caja Social	9,30%	10,99%
Bancolombia	8,50%	8,70%
Banco AV Villas	8,60%	11%
Itaú	9,00%	9,20%
Scotiabank. COLPATRIA	9,10%	9,20%
DAVIVIENDA	8,99%	11,25%
Banco de Bogotá	9,25%	9,65%
BBVA	10,20%	11,50%
Banco Agrario de Colombia	10,70%	13,22%
Bancoomeva	13,22%	
Credifamilia	10,70%	8,99%
PROMEDIO	10,36%	

Fuente: @larepublica.com.co

Este proyecto obedece a la justificada preocupación de hacer más dinámico y eficiente el subsidio de vivienda FRESCH NO VIS. y que haya una especie de equidad en los beneficios recibidos, en tanto los bancos, las constructoras y las familias y en general que todos los intereses que confluyen en el negocio de los subsidios se impacten de manera integral, pero reitero más a la parte débil de toda la cadena que son las familias del segmento medio donde aplica el subsidio FRECH NO VIS.

Como se afirmó anteriormente, un menor préstamo a las entidades de crédito, además de reducir la obligación crediticia, debe impactar también el valor de los intereses que se pagarán por menos deuda. En un mayor valor del préstamo, el riesgo es alto y el más asegurado de la cadena son los bancos (**Aseguran la deuda con la hipoteca**) y los **constructores (Reciben el pago casi de inmediato)**, mientras las familias cargan con ese peso de la deuda por 15 o 20 años.

De manera que el presente proyecto de ley se justifica en la medida en que se establece una alternativa para la aplicación del subsidio de vivienda no vis y, continuar impulsando la financiación de vivienda nueva de clase

media e impactar el crecimiento económico del país, tal y como lo manifiesta su objeto.

La presidenta ejecutiva de Camacol, Sandra Forero, viene manifestando que: “Creando un subsidio para la financiación de la vivienda en el segmento medio estamos creando una estrategia social y económica muy importante para hacer frente a la coyuntura, sostener el empleo, y reactivar el aparato productivo del país”, pero se logrará aún más esta pretensión, sí le damos más alternativas a las familias de ese segmento para que aplicando el subsidio FRECH NO VIS, directamente a su deuda con las entidades de crédito, le evitemos un alto endeudamiento, así como todos los riesgos que se coligan a esas operaciones de crédito.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Sea lo primero resaltar, que esta iniciativa parte del fundamento constitucional dispuesto en el artículo 51 superior que a su tenor dice:

El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda

de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.⁴⁹

Consecuentemente, la jurisprudencia ha definido este derecho constitucional, de manera general, como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida⁵⁰. Simultáneamente, crea para la administración el “deber de generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad”.⁵¹ Lo que no excluye a los demás grupos sociales.

En este sentido se manifestó:

“La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. (...) Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas”.⁵²

Para no caer en argumentos extenso, se puede consultar “Los subsidios de vivienda familiar en la doctrina constitucional, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia.”⁵³

En cuanto al escenario legal del tema en concreto, se tiene que el artículo 48 de la Ley 546 de 1999 autorizó la creación de un Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, en los términos que establezca el Gobierno nacional, con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda. En el mismo sentido el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, no derogado expresamente por las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019, estableció que el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de créditos de vivienda nueva y locatarios en contratos de leasing habitacional que otorguen o suscriban los establecimientos de crédito.⁵⁴

También el parágrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011 estableció que:

“Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, el Gobierno nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva que otorguen las entidades financieras y las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con la

reglamentación que expida el Gobierno nacional para estas últimas”.

Frente a una política pública integral, el gobierno ha establecido unas líneas y criterios estables mediante documento CONPES 4002 del 25 de agosto de 2020, con el que se aprobó la modificación del Documento CONPES 3897 “Modificación del documento CONPES 3848 sobre Importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para Créditos de Vivienda no VIS, Frech No VIS” en relación con los ajustes a las condiciones del programa Frech no VIS y la ampliación de su periodo de ejecución para las vigencias 2020, 2021 y 2022 y declaró de importancia estratégica la modificación del Documento CONPES 3897.⁵⁵

De los Honorables Congresistas.

GERMAN ROZO ANIS
Representante a la Cámara
Departamento de Guaviare

ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara
Departamento de Guaviare

HUGO AECHE
CASANARE

Señorías de la Nación
República de Colombia

Colombia

⁴⁹ Corte Constitucional Sentencia C-936 de 2003.
⁵⁰ Ver, entre otras, la Sentencia T-140 de 2015.
⁵¹ Fuente normativa del decreto 1233 de 2021.
⁵² Ibidem.

N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de Agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 124 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HR German Rozo Anis, HR Alexander Bermudez

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2022

por medio de la cual se regula la sobreventa de tiquetes aéreos en Colombia, se fortalece la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de la República
DECRETA”

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto regular la sobreventa de tiquetes aéreos en el territorio nacional, con la finalidad de proteger a los usuarios del servicio de transporte aéreo de los efectos de esta práctica comercial utilizada por las empresas de transporte aéreo de pasajeros.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

Sobreventa: Es la venta por encima de la capacidad de transporte de la aerolínea.

⁴⁹ Constitución Política, artículo 51.

⁵⁰ Ver sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-894 de 2005, T-079 de 2008, T-573 de 2010, T-437 de 2012, T-717 de 2012 y T-019 de 2014, entre muchas otras.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Corte Constitucional Sentencia C-936 de 2003.

⁵³ Ver entre otras, la Sentencia T-140 de 2015.

⁵⁴ Fuente normativa del Decreto 1233 de 2021.

⁵⁵ Ibidem.

Transporte aéreo: Traslado de personas o cosas efectuado de un origen a un destino, por medio de aeronaves.

Aerolínea (línea aérea): Empresa de servicios aéreos comerciales de transporte público

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* Las normas estipuladas en la presente ley se aplicarán en la prestación del servicio de transporte aéreo público de pasajeros.

Asimismo, serán aplicables a todas las personas naturales o jurídicas ubicadas en el territorio nacional que comercialicen de forma directa o indirecta tiquetes aéreos.

Artículo 4°. *Sobreventa de tiquetes aéreos en Periodos de Alta Temporada.* Prohíbese a todas las personas naturales o jurídicas ubicadas en el territorio nacional que se dediquen a la comercialización de tiquetes aéreos de forma directa o indirecta, la sobreventa de tiquetes aéreos en períodos de Alta Temporada.

Parágrafo. Independientemente de las medidas compensatorias que adopten, las empresas de servicios aéreos comerciales de transporte público no podrán vender durante periodos de alta temporada tiquetes por encima de la capacidad de pasajeros disponible en la aeronave respectiva.

Artículo 5°. *Sobreventa de tiquetes aéreos en Periodos de Baja Temporada.* En periodos de Baja Temporada y previa aprobación de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, las personas naturales o jurídicas ubicadas en el territorio nacional que se dediquen a la comercialización de tiquetes aéreos de forma directa o indirecta podrán sobrevender tiquetes hasta en un 5%.

Artículo 6°. *Derecho a Compensación.* Todo usuario de transporte aéreo público de pasajeros que no pueda embarcar o sea expulsado de la aeronave por causa de la sobreventa de tiquetes aéreos, tendrá derecho a una compensación por parte de la aerolínea o entidad que vendió el tiquete equivalente al setenta por ciento (70%) del valor del trayecto, la cual deberá ser depositada en efectivo, a menos que el pasajero acepte voluntariamente otra forma, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, etc.

Adicionalmente la aerolínea deberá garantizar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, deberá hacer las gestiones necesarias, por su cuenta, para embarcar al pasajero en otra aerolínea, a la mayor brevedad posible.

Artículo 7°. *Reglamentos.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil deberá armonizar los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia -RAC- con las disposiciones contempladas en la presente ley.

Artículo 8°. *Control y Vigilancia.* La Superintendencia de Industria y Comercio en coordinación con la Superintendencia de Transporte y la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil ejercerán control y vigilancia al cumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley.

Artículo 9°. *Multas por Incumplimiento.* Toda persona natural o jurídica ubicada en el territorio nacional que comercialice de forma directa o indirecta tiquetes aéreos que incumpla las disposiciones contempladas en la presente ley será sancionada con una multa equivalente a trescientos setenta (370) UVT.

Parágrafo. La sanción de la que trata el presente artículo se impondrá con respecto a una sola persona o pasajero afectado, y se incrementará de acuerdo al número de pasajeros afectados del mismo vuelo de la siguiente forma:

a) En un veinte por ciento (20%) si el número de pasajeros afectados del mismo vuelo es igual o superior a diez (10) y menor de veinte (20).

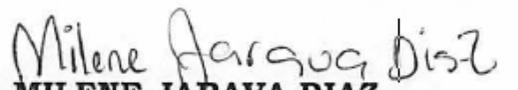
b) En un treinta por ciento (30%) adicional si el número de pasajeros afectados del mismo vuelo es igual o superior a veinte (20) y menor de cincuenta (50).

c) En un cincuenta por ciento (50%) si el número de pasajeros afectados del mismo vuelo es igual o superior a cincuenta (50) y menor a cien (100).

d) En un cien por ciento (100 %) adicional si el número de pasajeros afectados del mismo vuelo es igual o superior a cien (100).

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

Cordialmente,


MILENE JARAVA DIAZ
H. Representante A La Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY

por medio de la cual se regula la sobreventa de tiquetes aéreos en Colombia, se fortalece la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

El artículo 150 de la Constitución Política establece: “Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)”.

Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154 lo que sigue:

“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 (...)” (Subrayado fuera de texto).

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.*

(Subrayado fuera de texto).

2. 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.*

Asimismo, 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.*

2.1. 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.

La Corte Constitucional en Sentencia T-987 de 2012, dejó claro que la intervención estatal en materia de transporte tiene por objeto “garantizar la seguridad, eficiencia y calidad del servicio prestado, a través de la fijación de condiciones técnicas que permitan cumplir con esas condiciones”, y está dirigida también a “asegurar el acceso objetivo y equitativo de las personas a las prestaciones propias del servicio público correspondiente”.

El artículo 1° del Decreto 260 de 2004 consagra que La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá, D. C.

Asimismo, el artículo 3° del mismo decreto establece que La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), tiene como objetivo garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales.

El numeral 3.10.1.5. de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia denominado **Respeto de la reserva**, estipula que *efectuado la reserva para uno o más trayectos por parte de un pasajero, esta deberá ser respetada por el transportador, sus agentes o intermediarios, en los términos y condiciones de la misma.*

Asimismo, el numeral 3.10.1.6. **Información sobre cambios** del Reglamento contempla que *en caso de producirse algún cambio en cuanto al vuelo, el horario o en general cualquier aspecto que afecte la reserva acordada, la aerolínea o la agencia de viajes por cuyo conducto se haya efectuado la reserva (si esta última hubiese tenido conocimiento), deberá informarlo al pasajero por el medio más rápido posible (teléfono,*

fax, correo electrónico, mensaje de texto por teléfono móvil, etc.) a más tardar con veinticuatro (24) horas de antelación al vuelo.

El numeral **3.10.2.5.** del mismo Reglamento establece que *el pasajero será transportado conforme a lo contratado, de acuerdo con la tarifa, itinerario, frecuencia y horario pactados, siempre que cumpla con los deberes y obligaciones contenidos en el presente reglamento.*

El numeral **3.10.2.13.** del mencionado Reglamento estipula que *en todos los casos de incumplimiento por parte del transportador deberá informar inmediatamente al pasajero sobre las políticas previstas por la compañía para la correspondiente compensación, sin perjuicio de las normas previstas en este reglamento.*

El literal d) del numeral **3.10.2.13.2.** denominado **- compensaciones al pasajero-** consagra que en los casos de cancelaciones, interrupciones o demoras producidas *por sobreventa o por cualquier otro motivo imputable a la aerolínea, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, el transportador deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, el transportador deberá hacer las gestiones necesarias, por su cuenta, para embarcar al pasajero en otra aerolínea, a la mayor brevedad posible.*

3. LA SOBREVENTA DE TIQUETES AÉREOS

La sobreventa de tiquetes aéreos se trata de un mecanismo que usan las aerolíneas para contrarrestar los efectos producidos por los pasajeros denominados “No show”, es decir pasajeros que a pesar de haber comprado un tiquete no se presentan al vuelo, sin embargo, esta práctica a lo largo del tiempo se ha convertido en un negocio para las aerolíneas si se tiene en cuenta que el transporte aéreo corresponde a un mercado predictivo, incluso en los vuelos que no van completamente llenos.

En la actualidad en la mayoría de los vuelos existe un porcentaje de aproximadamente 5% de ausencia de pasajeros, que en ocasiones y bajo ciertas circunstancias, puede subir hasta 15%, razón por la cual las aerolíneas utilizan esta tendencia para vender un número mayor de boletos que el que corresponde a los asientos.

Recientemente las principales aerolíneas del mundo expresaron que la sobreventa ayuda en casos en los que se cancela un vuelo por causas mecánicas o de clima y hay que reacomodar a todos los pasajeros en otros aviones y a pesar de que casi siempre se encuentran voluntarios en los vuelos sobre vendidos cada vez se convierten en más comunes las quejas y los usuarios inconformes por esta modalidad.

Últimamente se ha apreciado como la venta de más billetes que asientos disponibles origina la salida forzada de pasajeros que ven vulnerados sus derechos, y aunque se ofrecen compensaciones por parte de los operadores, estas no compensan los daños causados si se tiene en cuenta que tiene que los pasajeros se ven obligados a aceptar las condiciones de un posible aplazamiento o en su defecto de la cancelación total de su viaje, y todo esto porque el riesgo de demandar o quejarse es mínimo, por el costo jurídico y el desgaste de tiempo.

4. SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente en Colombia la sobreventa de tiquetes aéreos es una práctica que se considera legal, así lo contemplan los Reglamentos expedidos por la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica civil, sin embargo según un estudio realizado en el Congreso de la República de Colombia, las fallas más comunes que se

han presentado en la prestación del servicio de transporte aéreo de personas pueden clasificarse en cancelación de vuelos, retraso de estos, daño en el equipaje y **sobreventa de tiquetes aéreos** (*overbooking*). Ahora bien, además de la intención de compensación, la realidad económica determina que la penalidad impuesta por los entes gubernamentales ha sido nula, ya que la Aeronáutica Civil en 5 años, solo impuso multas por \$5.000 millones a 16 aerolíneas, mientras que desde una órbita igualmente económica, la Superintendencia de Industria y Comercio en los primeros 6 meses del 2014, aplicó multas que ascendieron a \$2.867.819.000⁵⁶.

En lo que respecta específicamente a la sobreventa de tiquetes aéreos, entre los años 2011 y 2018 la AERONÁUTICA CIVIL DE COLOMBIA recibió 2.365 quejas, así como se relaciona a continuación:

Año de recepción de queja	Números de quejas por sobreventa
2011	290
2012	341
2013	342
2014	313
2015	295
2016	372
2017	240
2018	172

Fuente. Aeronáutica Civil.

De las cuales se compensaron por parte de las aerolíneas a favor del usuario pasajero del transporte aéreo, el total de 2161 quejas. Asimismo, entre los años 2011 al 2018 la Aeronáutica profirió 97 fallos entre sanciones y terminaciones anticipadas por pago (pliego de cargos). Los demás procesos se tramitaron bajo modalidad de mediación con fin de compensación generada a favor de los usuarios.

De igual forma y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1955, la Superintendencia de Transporte entre el 25 de mayo de 2019 hasta el 4 de octubre de 2021 a través de la delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte, ha recibido 137 PQRD relacionadas con sobreventa de tiquetes en el modo de transporte aéreo de pasajeros, lo que representa el 0.65% del total de PQRD recibidas, así como se relaciona en la siguiente tabla:

Año	PQRD	Porcentaje
2019	60	43,8%
2020	48	35%
2021	29	21,2%
Total	137	100%

Fuente. Superintendencia de Transporte.

De las cuales, el mayor número de quejas fueron presentadas en contra de la Aerolínea Avianca, así como se muestra a continuación:

Aerolínea	PQRD	Porcentaje
Avianca	52	38,0%
Fast Colombia S. A. S.	29	21,2%

⁵⁶ <https://agoramercatorum.uexternado.edu.co/el-transporte-aereo-de-pasajeros-y-las-fallas-sobreventa-detiquetes-overbooking/>.

Latam	25	18,2%
Subtotal	106	77,4%

Fuente. Superintendencia de Transporte.

Actualmente, la Superintendencia de Transporte para prevenir este tipo de situaciones el único procedimiento que desarrolla es el de la realización de campañas con usuarios y empresas de transporte con el objetivo de prevenir la ocurrencia de este evento, procedimiento que claramente no es suficiente para proteger a los usuarios de esta modalidad de transporte, los cuales día a día ven afectados sus negocios, sus compromisos e incluso sus deberes por no poder abordar en el itinerario adquirido al momento de comprar el tiquete.

5. LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO

Los derechos de los pasajeros han cobrado relevancia gracias al aumento exponencial en la demanda de los servicios de transporte aéreo y a la llegada de aerolíneas de bajo costo a Colombia y, consecuentemente, al aumento en los problemas que surgen como parte de la prestación de dicho servicio. De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), mientras que en 2006 se movilizaron 13.295.000 pasajeros, en 2016 se movilizaron 35.773.000 pasajeros con una tasa promedio de crecimiento anual del 10,4%. Tan solo en vuelos domésticos, el número de pasajeros ha aumentado de 8.737.000 en 2006 a 23.968.000 en 2016 (Aeronáutica Civil, 2017)⁵⁷.



Fuente. <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73360074012/html/index.html>.

El aumento significativo de pasajeros, el crecimiento exponencial de las aerolíneas de bajo costo y las nuevas dinámicas de oferta de pasajes a través de medios electrónicos han traído consigo varios inconvenientes para los consumidores de servicios de transporte aéreo. Cancelaciones imprevistas, demoras, pérdidas de equipaje, **sobreventa de vuelos** y líneas de atención al cliente que no brindan una atención adecuada son tan solo algunos de los problemas a los que se enfrentan los consumidores de servicios de transporte aéreo⁵⁸.

Cifras de la Aerocivil, tan solo en diciembre de 2016 las aerolíneas nacionales invirtieron COP 10.121.000.000 en compensaciones y otros pagos equivalentes. En total, en 2016, las aerolíneas entregaron a los pasajeros compensaciones y otros pagos equivalentes a COP 60.189.000.000. El principal motivo para la entrega de estas compensaciones fue la demora de los vuelos (44%), seguido por cancelaciones (31%) y denegación de embarque (12%). Otras causas registradas fueron pérdida del equipaje (9%), sobreventa de vuelos (3%) y vuelos anticipados (1%) (Aeronáutica Civil, 2016).

Las anteriores cifras demuestran la vulneración constante de los derechos que tienen los usuarios

del transporte aéreo de pasajeros, que, aunque se encuentran contemplados en los RAC y en el Estatuto del Consumidor, son objeto de frecuentes violaciones por parte de las aerolíneas. Puntualmente los Reglamentos Aeronáuticos establecen, entre otros, como derechos de los usuarios:

Derecho a recibir información

Antes de viajar, el pasajero tiene derecho a recibir información por parte del transportador, agencia de viajes o intermediarios respecto de:

1. Disponibilidad de vuelos.
2. Características y condiciones del servicio.
3. Tarifas disponibles, su vigencia y condiciones.
4. El valor de cada uno de los tiquetes que usted adquiera, discriminando cualquier suma adicional (IVA, tasa aeroportuaria, impuesto de salida, cargos sobrecargos o cualquier otro sobrecosto autorizado).
5. Tipo o capacidad de la aeronave.
6. Los derechos, deberes, restricciones y requisitos que debe cumplir el pasajero para que le presten un adecuado servicio de transporte aéreo.
7. Los aeropuertos y terminales aéreas de origen y destino del vuelo ofrecido.
8. Las condiciones generales del contrato de transporte.

Derecho al transporte de menores de edad

1. Vuelos nacionales: Los menores de 2 años no pagarán tarifa siempre y cuando viajen en brazos y no ocupen silla. Sin embargo, si usted va a adquirir un tiquete para un niño o niña mayor de 2 años y menor de 12, la tarifa deberá corresponder máximo a 2/3 de la tarifa del adulto acompañante y tendrá derecho a ocupar un asiento.

2. Vuelos internacionales: Por cada niño menor de 2 años, se le cobrará una tarifa máxima equivalente al 10% del precio total pagado por el adulto acompañante. Lo anterior siempre que la reserva del menor se haga junto con la del adulto.

Derecho a la expedición del tiquete

En el momento en que el pasajero realice exitosamente la reserva de su vuelo, tendrá derecho a que se le expida en medio físico o electrónico el correspondiente tiquete en los términos acordados.

1. Si el tiquete se expide en físico: Deberá contener las características y condiciones del servicio contratado en letra clara, tamaño legible, en idioma castellano (cuando sea expedido en Colombia) y en un color de tinta que haga contraste con el del papel.

2. Si el tiquete se expide por vía electrónica: Las características y condiciones del servicio contratado (texto del contrato de transporte aéreo) deberán ser puestas a su disposición mediante un vínculo o link de fácil acceso (visible al momento de la expedición del tiquete) que pueda ser descargado.

Derecho a la corrección de datos personales

1. Aplica en los casos en donde haya errores en la información personal incluida en el tiquete.

2. Deberá solicitar la corrección a la aerolínea o agencia de viajes una vez note dicho error y esta deberá proceder a su corrección inmediata.

3. Podrá generar un pago adicional, cuyo monto no podrá ser superior al vigente para la tarifa administrativa aplicable al tiquete, al momento de la corrección.

Derecho a recibir información sobre cambios que afecten su reserva:

⁵⁷ <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73360074012/html/index.html>.

⁵⁸ <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73360074012/html/index.html>.

En caso de producirse algún cambio en cuanto al vuelo, el horario o en general cualquier aspecto que afecte la reserva, el pasajero tendrá derecho a que se le informen los cambios por parte de la aerolínea o la agencia de viajes (si esta última hubiese tenido conocimiento).

1. Por el medio más expedito posible (teléfono, fax, correo electrónico, mensaje de texto por teléfono móvil, etc.).

2. A más tardar con 24 horas de antelación al vuelo.

Los cambios repentinos e imprevistos ocurridos con menos de 24 horas de antelación al vuelo, deberán ser informados al pasajero a la mayor brevedad.

Derecho a la expedición del pase de abordaje

Tan pronto como la aerolínea verifique la reserva y los demás requisitos exigibles para el viaje (pasaporte, visados, autorización de ingreso cuando sea aplicable, etc.), el pasajero tendrá derecho a que se le expida el pase de abordar o autorización para embarcar, que podrá ser física o electrónica.

El pasabordo deberá contener:

1. La hora prevista de salida.
2. El muelle o sala.
3. Las condiciones para el embarque.

Si hay pérdida o destrucción total del pase de abordar, usted tendrá derecho a la expedición de uno nuevo o al reembolso de su valor, presentando la correspondiente denuncia.

Derecho a la devolución del precio del ticket:

Puede ocurrir cuando se presenten demoras en el inicio del viaje por razones naturales o meteorológicas que ponga en riesgo la seguridad del vuelo y el transportador decida no prestar el servicio. Si el viaje ya hubiere iniciado y el servicio se interrumpe, usted mantendrá el derecho a ser transportado hasta su destino junto con su equipaje.

El transportador asumirá los gastos razonables de manutención y hospedaje que se deriven de cualquier interrupción.

Derecho a ser compensado cuando la causa sea imputable a la aerolínea:

A través de las compensaciones se busca aliviar y resarcir las molestias o perjuicios que se pudieren ocasionar al pasajero por hechos como demoras, cancelaciones, sobreventa o interrupciones cuya causa sea atribuible a la aerolínea, en caso contrario, no existirá la obligación de compensar al usuario.

Las compensaciones también serán aplicables a los vuelos en tránsito o conexión, siempre que se trate del mismo transportador.

Cancelaciones:

1. Si el pasajero es transferido a otro vuelo de la misma o de otra aerolínea, tendrá derecho a una compensación según el tiempo de espera hasta que salga el otro vuelo (aplican las compensaciones de demora).

2. Si la aerolínea decide cancelar el vuelo, porque el viaje no pueda iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o por razones meteorológicas que afecten su seguridad, y no reintegre el precio del pasaje.

3. El pasajero tendrá derecho a gastos de hospedaje, si no se encuentra en su residencia. Así como los gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje.

4. Además, tendrá derecho a la compensación adicional de mínimo el 30% del valor del trayecto, pagadera en efectivo o la forma en que el pasajero autorice expresamente.

Sobreventa:

1. El pasajero debe ser transportado a su destino en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta, así como recibir una compensación equivalente al 30% del valor de trayecto en efectivo a menos que acepte expresamente otra cosa.

En caso de no disponer de un vuelo en las condiciones anunciadas, el transportador deberá gestionar por su cuenta, el embarque en otra aerolínea, a la mayor brevedad posible.

Derecho a llegar al lugar de destino

Los usuarios tienen derecho a llegar a su lugar de destino, sanos y salvos y sin ningún contratiempo.

Esto implica que tienen derecho a llegar a la hora informada por la aerolínea o por la agencia de viajes, salvo los casos de demora donde las causas no sean imputables al transportador⁵⁹.

6. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto tiene como principal objetivo regular la sobreventa de tiquetes aéreos en Colombia, estableciendo la prohibición de esta práctica en periodos de alta temporada y estipulando un tope para los periodos de baja temporada. Asimismo, fortalece el sistema de compensaciones de los usuarios del servicio de transporte aéreo de pasajeros, con la principal finalidad de protegerlos de los efectos de esta práctica comercial utilizada por aerolíneas y entidades que se dedican a la venta de tiquetes aéreos.

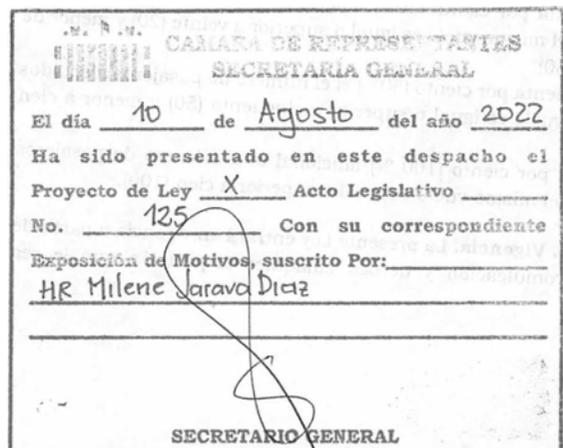
7. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa fue radicada en la pasada legislatura 2021-2022 con número de radicado 370 de 2021, se radicó en Secretaría General de la Cámara de Representantes el 10 de noviembre del año 2021, posteriormente por su materia fue remitida a la Comisión Sexta constitucional, en la cual debido a los tiempos no pudo surtir los debates reglamentarios correspondientes y fue archivado.

Por tal motivo, convencidos de la importancia de insistir en la aprobación de esta importante iniciativa legislativa, la volvemos a radicar para que sea discutida en la legislatura 2022-2023 y así se pueda proteger a todos los usuarios del servicio de transporte aéreo de los efectos de la sobreventa de tiquetes utilizada por las empresas de transporte aéreo de pasajeros.

Cordialmente,

Milene Jarava Diaz
MILENE JARAVA DIAZ
H. Representante A La Cámara



59

PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2022
CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos en materia de reconexión de servicios públicos domiciliarios, se garantizan derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de la República
DECRETA:”

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos que garanticen la protección a los usuarios de servicios públicos domiciliarios de cobros por concepto de reconexión que no cuenten con soportes que permitan determinar la existencia de la suspensión y de la reconexión efectiva del servicio.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 96 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 96. Otros cobros tarifarios. Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.

Los prestadores de servicios públicos domiciliarios no podrán realizar cobros a los que se refiere el inciso anterior cuando el servicio no hubiese sido efectivamente suspendido y reconectado, o cuando tal suspensión o reconexión no pueda ser probada.

Para poder cobrar el cargo por concepto de reconexión y reinstalación, los prestadores de servicios públicos domiciliarios deberán informar y suministrar al usuario evidencia que compruebe la efectiva suspensión y/o reconexión del servicio.

En los casos en los que el prestador no lleve a cabo lo estipulado en el inciso anterior, el usuario no deberá asumir el cargo de reconexión y reinstalación.

En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos.

Las comisiones de regulación podrán modificar las fórmulas tarifarias para estimular a las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía y acueducto a hacer inversiones tendientes a facilitar a los usuarios la mejora en la eficiencia en el uso de la energía o el agua, si tales inversiones tienen una tasa de retorno económica suficiente para justificar la asignación de los recursos en condiciones de mercado.

Artículo 3°. El Gobierno nacional a través de las entidades competentes garantizará que lo estipulado en el artículo segundo de la presente ley se contemple en los contratos de condiciones uniformes que suscriban los operadores de servicios públicos domiciliarios con los usuarios.

Artículo 4°. El Gobierno nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, establecerá de acuerdo al tipo de servicio público los procedimientos y mecanismos que deberán seguir los prestadores de servicios públicos domiciliarios para poder cobrar cargos por reconexión y reinstalación a los usuarios, garantizando que se cumpla con lo establecido en el artículo segundo de la presente ley.

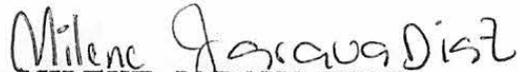
Artículo 5°. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberá ejercer seguimiento y control de las disposiciones consagradas en la presente ley.

Asimismo, impondrá multas a los prestadores de servicios públicos domiciliarios que efectúen cobros por concepto de reconexión y reinstalación sin informar

y suministrar evidencia que compruebe la efectiva suspensión y/o reconexión del servicio a los usuarios.

Artículo 6°. La presente ley entrará en vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

Cordialmente,


MILENE JARAVA DIAZ

H. Representante A La Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY

por medio de la cual se establecen lineamientos en materia de reconexión de servicios públicos domiciliarios, se garantizan derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones.

1. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

El artículo 150 de la Constitución Política establece:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes(...)”.

Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154 lo que sigue:

“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(...)” (Subrayado fuera de texto).

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. (Subrayado fuera de texto).

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El artículo 1° de la Constitución política establece que 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.

El artículo 2° de la Carta Magna dispone 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; 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.

El artículo 365 de la Constitución Política consagra que *los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad ilícita.*

El artículo 366 de la Constitución estipula que *el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

El artículo 367 de la Constitución establece que *la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.*

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

Así mismo el artículo 369 consagra que *la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.*

2.1. FUNDAMENTOS LEGALES

El artículo 2° de la Ley 142 de 1994 establece que el Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

- Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
- Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.
- Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.
- Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza

mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.

- Prestación eficiente.
- Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.
- Obtención de economías de escala comprobables.
- Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.
- Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

Asimismo, el artículo 3° de la misma ley estipula que constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:

- Promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos.
- Gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios.
- Regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario.
- Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia.
- Organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica.
- Protección de los recursos naturales.
- Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.
- Estímulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos.
- Respecto del principio de neutralidad, a fin de asegurar que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación de los servicios.

El numeral 9.4 del artículo 9° de la Ley 142 de 1994 consagra que los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley) a:

9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

El numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994 estipula que las entidades que presten servicios públicos tienen la obligación de:

11.1. Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.

El artículo 15 de la misma Ley 142 dispone que pueden prestar los servicios públicos:

- 15.1. Las empresas de servicios públicos.
- 15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento

de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta ley.

15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional.

El artículo 47 de la Ley 142 de 1994 designa que es función de la Superintendencia velar por la progresiva incorporación y aplicación del control interno en las empresas de servicios públicos. Para ello vigilará que se cumplan los criterios, evaluaciones, indicadores y modelos que definan las comisiones de regulación, y podrá apoyarse en otras entidades oficiales o particulares.

El numeral 25 del artículo establece que es función de la Superintendencia sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.

El artículo 142 de la Ley 142 de 1994 estipula que, para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, este debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.

Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio.

El artículo 174 de la Ley 142 de 1994 expedida por el Congreso de la República, *“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios”*, establece que *por motivos de interés social y con el propósito de que la utilización racional del recurso gas natural permitiera la expansión y cobertura del servicio a las personas de menores recursos, el Ministerio de Minas y Energía podría otorgar las áreas de servicio exclusivo para la distribución domiciliaria de gas combustible por red.*

La Ley 689 de 2001 *modificó parcialmente la Ley 142 de 1994, asimismo la Ley 1117 de 2006* expidió normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2.

3. SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente en Colombia con la vigencia del artículo 96 y 142 de la Ley 142 de 1994 los prestadores de servicios públicos domiciliarios están habilitados para cobrar montos por concepto de reconexión y reinstalación del servicio que prestan en caso de que el usuario no cumpla con sus obligaciones de pago en los tiempos establecidos, sin embargo, es un cobro que debe proceder solo si realmente se efectúa la suspensión o corte del servicio y posteriormente la reconexión del mismo, debido a que su finalidad es cubrir los gastos en que incurre el prestador para poder llevar a cabo la mencionada acción.

En múltiples ocasiones la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha precisado los eventos en que procede el mencionado cobro de reconexión y ha sido enfática en que, *si la suspensión o corte se ocasionaron por una conducta imputable al suscriptor o usuario, le corresponde a este eliminar la causa pagando todos los gastos de reinstalación o reconexión en que incurra el prestador, de acuerdo con lo establecido en el contrato de condiciones uniformes.*

Por lo tanto, el cobro solo debe proceder en los eventos en que el servicio efectivamente haya sido suspendido y, por ende, se haya incurrido en costos para garantizar la reconexión, pues el fundamento legal del cobro no es enriquecer a las empresas, sino permitir que recuperen los costos.

Todo lo anterior deja en claro que el prestador de servicios públicos no puede realizar el cobro cuando el servicio no fue efectivamente suspendido, sin embargo, hoy en día esta es una disposición que no está consagrada en la Ley 142 de 1994, la cual establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, por lo tanto pese a los conceptos expedidos por la Superintendencia y a falta de la obligatoriedad de informar y demostrarle al usuario el efectivo corte y posterior reconexión del servicio son cada día mucho más frecuentes los cobros de reconexión injustificados o en su defecto cobros sin ninguna evidencia o soporte que realmente permita comprobar que la acción sí se desarrolló.

Prueba de lo anterior se ve reflejado en las altas quejas y recursos que a diario recibe la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por este concepto, cifras de la misma entidad arrojan que entre enero del 2016 y agosto de 2021 se han recibido en total 42.022 solicitudes relacionadas con el cobro injustificado de reconexión del servicio público domiciliario, es decir, 42.022 hogares que han visto en sus facturas el cobro de un acción que no se efectuó o que simplemente el operador no tuvo cómo probar y que por el contrario causa una gran afectación en el bolsillo de los afectados.

Detalle de reclamación	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Cobro por reconexión no autorizada por la empresa	69	757	365	1487	306	134	3118
Cobros por conexión	0	0	0	0	0	553	553
Cobros por conexión, reconexión, reinstalación	255	5280	5365	17424	6553	3474	38351
Total general	324	6037	5730	18911	6859	4161	42022

Fuente. Superintendencia de Servicios Públicos.

En el mismo sentido, entre enero del año 2016 y agosto del 2021, la Superintendencia recibió 28.880 recursos de apelación, relacionados con el cobro injustificado de reconexión del servicio público domiciliario tal como se muestra en la siguiente tabla.

Recursos de apelación - motivo	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Cobro por reconexión no autorizada por la empresa	62	404	189	1327	108	25	2115
Cobros por conexión						25	25
Cobros por conexión, reconexión, reinstalación	212	2927	2618	14543	4212	2228	26740
Total general	274	3331	2807	15870	4320	2278	28880

Fuente. Superintendencia de Servicios Públicos.

Todas las anteriores cifras demuestran que a diario los hogares colombianos están siendo afectados por cobros de reconexión que carecen de procedimientos que tengan como objetivo informar y suministrar al usuario de la validez del mismo, causando así múltiples quejas y apelaciones que generan desgastes innecesarios tanto en los afectados como en las entidades con competencias en el tema, incluso en el peor de los casos por no incurrir en los múltiples trámites de una queja, las personas optan por asumir grandes costos que no le corresponden.

Actualmente estos cobros en el servicio público de Acueducto tienen una tarifa del 1,2 por ciento de un salario mínimo legal mensual vigente, que este año equivale a 8.853 pesos, pero hay que sumarle el cargo por la suspensión, que es de 1,4 por ciento de un salario mínimo. Es decir, el proceso completo cuesta por lo menos 19.181 pesos. Para el servicio de Gas natural de acuerdo con Andesco, los valores para los usuarios varían entre 55.000 pesos y 120.000 pesos, dependiendo de los costos asociados al proceso. Los valores más bajos de reconexión en energía eléctrica inician en 15.500 pesos y van hasta los 42.400 pesos, dependiendo del municipio y de la empresa prestadora, sumas que generan una afectación importante en los hogares.

Todo lo anterior convierte en necesario que el concepto expedido por la Superintendencia en cuanto a la correcta aplicabilidad del cobro de reconexión se eleve a rango de ley, y asimismo se establezca un procedimiento que garantice la protección de los usuarios contra los cobros sin soporte y sin pruebas de la efectiva desconexión y posterior reconexión del servicio público domiciliario que dio lugar al cobro.

4. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como principal objetivo establecer lineamientos que permitan proteger a los usuarios de servicios públicos domiciliarios de cobros de reconexión injustificados, asimismo se eleva a rango de ley el concepto emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en cuanto a la correcta aplicabilidad de este tipo de cobros por parte de las empresas operadoras de servicios públicos.

Con lo dispuesto en el proyecto se obliga a que los operadores antes de efectuar un cobro por concepto de reconexión informen y le comprueben al usuario la efectiva suspensión y posterior reconexión del servicio. En caso de no efectuarse este procedimiento, el cobro no podrá ser efectuado y el usuario no tendrá la obligación de asumirlo.

Actualmente las entidades con competencia en la vigilancia de la correcta prestación de los servicios públicos domiciliarios no exigen que los prestadores prueben la suspensión o reconexión del servicio, dicho procedimiento solo es llevada a cabo en caso de que se interponga un recurso de apelación por parte del usuario afectado, situación que se convierte en desgastante y la mayoría de las veces afecta el bolsillo de los hogares colombianos.

Se debe tener en cuenta que no todos los usuarios cuentan con los medios para interponer quejas o apelaciones y por ende se ven afectados económicamente ante este tipo de cobros.

5. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

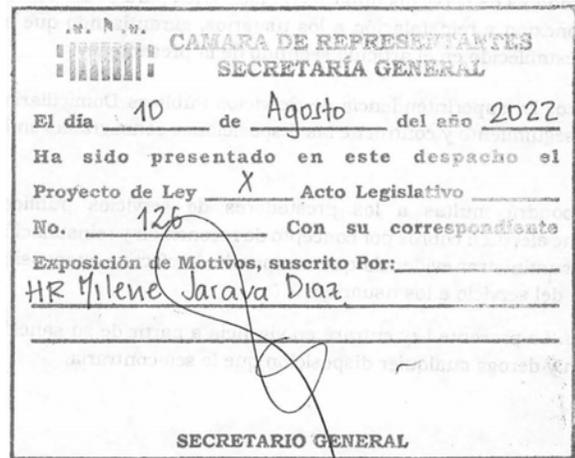
La presente iniciativa legislativa fue radicada en la pasada legislatura 2021-2022 con número de radicado 343 de 2021, se radicó en Secretaría General de la Cámara de Representantes el 5 de octubre del año 2021, posteriormente fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1394 de 2021 y por su materia remitida a la Comisión Sexta Constitucional, en la cual debido a los

tiempos no pudo surtir su primer debate y fue retirada por su autora para ser presentada en la siguiente legislatura.

Por tal motivo, convencidos de la importancia de insistir en la aprobación de esta importante iniciativa legislativa, la volvemos a radicar para que sea discutida en la legislatura 2022-2023 y así se pueda proteger a todos los hogares colombianos de los cobros injustificados en materia de reconexión, que constantemente cometen las empresas de servicios públicos domiciliarios con sus usuarios.

Cordialmente,

Milene Jarava Diaz
MILENE JARAVA DIAZ
H. Representante A La Cámara



CONTENIDO

Gaceta número 965 - jueves 25 de agosto de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 121 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea el programa nacional de becas de excelencia para jóvenes artistas y deportistas.....	1	
Proyecto de ley número 122 de 2020 Cámara, por la cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la Nación "LAMUDANZAFOLCLÓRICA", actividad que nace y se desarrolla en el marco del Festival de la Paletilla en el municipio de Becerril en el departamento del Cesar, y se dictan otras disposiciones.....	8	
Proyecto de ley número 123 de 2022 Cámara, Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la Ley 2068 de 2020.....	13	
Proyecto de ley número 124 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura del programa Subsidios No Vis y se dictan otras disposiciones.....	24	
Proyecto de ley número 125 de 2022 Cámara, por medio de la cual se regula la sobreventa de tiquetes aéreos en Colombia, se fortalece la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.....	33	
Proyecto de ley número 126 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos en materia de reconexión de servicios públicos domiciliarios, se garantizan derechos de los usuarios y se dictan otras disposiciones.....	39	