



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1438

Bogotá, D. C., martes, 10 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 45 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1176 de 2007 en lo relacionado con los recursos de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2023

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretaría General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Presentación del **Proyecto de Ley número 259 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 1176 de 2007 en lo relacionado con los recursos de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley “Por medio del cual se modifica la Ley 1176 de 2007 en lo relacionado con los recursos de agua potable y saneamiento básico”, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante de la Cámara por Boyacá
Congreso de la República
Partido Alianza Verde

1. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 259 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1176 de 2007 en lo relacionado con los recursos de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objeto dar mayor eficacia a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que son asignados a los municipios para la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB), facilitando el proceso por el cual los municipios pueden usar los excedentes de los recursos destinados para subsidios, una vez se cumpla con la cobertura de ellos en los estratos subsidiables de la entidad territorial.

Artículo 2º. Modifíquese el párrafo 2º y adiciónese un párrafo transitorio al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. De los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, deberá destinarse mínimo el quince por ciento (15%) de los mismos a la actividad señalada en el literal a) del presente artículo.

En los eventos en los cuales los municipios de qué trata el presente párrafo hayan logrado el correspondiente equilibrio entre subsidios y contribuciones, podrán destinar un porcentaje menor de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico para tal actividad. Para

certificar el equilibrio bastará la expedición de Acto Administrativo debidamente motivado por parte de la entidad territorial en el cual se especifique el cumplimiento de la obligación de pago del 100% de los subsidios a los que hace referencia el numeral A del presente artículo, el valor invertido en subsidios y el valor restante que será utilizado para las demás destinaciones contempladas en este artículo.

Solo podrán ingresar al Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso del que trata el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 los recursos de SGP que vayan a ser utilizados por los municipios para el pago de subsidios; si el municipio determina que no requiere utilizar el 15% de los recursos de SGP para el pago de subsidios sino un porcentaje menor, los municipios deberán ingresar al Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso este porcentaje y no el 15%.

Parágrafo Transitorio. Autorízase a los municipios para que por una única vez liberen los recursos que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos por concepto del Sistema General de Participaciones del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, que hayan sido girados a estos Fondos para el pago de subsidios y que no se requieran para ello, a fin de que puedan ser utilizados en las demás destinaciones del sector que contempla este artículo.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Congreso de la República
Partido Alianza Verde

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1 Presentación y síntesis del proyecto

La presente iniciativa, busca facilitar el proceso mediante el cual las entidades territoriales pueden disponer de los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico que se asignan a ellos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), específicamente los recursos que se destinan al pago de subsidios de acuerdo a lo estipulado en el parágrafo segundo del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Respecto al pago de subsidios, la Ley 142 de 1994, establece que una de las fuentes para poder financiar los subsidios son las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, de igual forma, mediante el artículo 89, crea los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, con el fin de que allí se recauden los recursos que van a ser destinados al pago de subsidios de los servicios públicos domiciliarios, así las cosas, los recursos

que allí ingresan tienen una destinación específica que se limita al objeto del Fondo.

En esa medida, la Ley 1176 de 2007 estableció en el parágrafo segundo del artículo 11 que los municipios clasificados en las categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª deben destinar mínimo el 15% de los recursos que reciben de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico al pago de subsidios; sin embargo, también establece la posibilidad de que cuando haya un equilibrio entre subsidios y contribuciones, el municipio podrá destinar un menor porcentaje a ello y podrá destinar el excedente de los mismos a otras inversiones del sector una vez se cumpla con los requisitos determinados para ello por el Gobierno nacional.

De acuerdo a las disposiciones legales planteadas anteriormente, cabe precisar que han generado confusión en las entidades territoriales, dándoles a entender que el 15% de los recursos de SGP-APSB deben ingresar a los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, razón por la cual, muchos municipios del país han incurrido en el error presupuestal de incluir estos recursos en su respectivo Fondo sin que exista una necesidad del 15% de los mismos para el pago de subsidios, impidiendo su uso para cualquier otra destinación de las que habla el artículo 11 y convirtiéndolos en recursos con una destinación específica limitada al objeto del Fondo sin que se requiera.

En ese sentido, estas entidades territoriales que han incurrido en este error, presentan un superávit de los recursos de SGP-APSB en los Fondos, sin que puedan ser utilizados en ninguna otra destinación del sector, en ese sentido, mediante la presente iniciativa, se pretende dar una mayor claridad a la ley, con el fin de que haya una mejor planeación presupuestal de los territorios y generar una mayor eficiencia en la utilización de los mismos.

Ahora bien, respecto a los requisitos para poder destinar un menor porcentaje al pago de subsidios, el Gobierno estableció un proceso que se pretende simplificar mediante la presente iniciativa, con base en el principio de autonomía territorial, a fin de evitar trabas en los procesos de ejecución presupuestal de los municipios y de agilizar la inversión en las entidades territoriales en el sector de agua potable y saneamiento básico.

Lo anterior busca materializarse en tres artículos que contienen el objeto del proyecto, la modificación al parágrafo 2° y adición de un parágrafo 3° al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 y la vigencia. El artículo segundo, pretende que el municipio determine la condición de equilibrio mediante la metodología establecida por el Gobierno nacional para ello y que pueda certificar la misma mediante acto administrativo debidamente motivado sin que se le exija ningún otro requisito para disponer de estos recursos agilizando la inversión en el sector. Esto se justifica ya que los recursos que se giran a las Entidades Territoriales por concepto de SGP se convierten en recursos propios y por lo tanto basta con que el ente territorial cumpla con la metodología

dispuesta por el Gobierno nacional para determinar el equilibrio, para que pueda en consecuencia el mismo ente territorial certificar a través de Acto Administrativo el cumplimiento del pago de los subsidios, y que por tanto, requiere un menor porcentaje de SGP para el pago de los mismos.

De igual forma, esta modificación busca aclarar que los municipios solo deben ingresar a los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso aquellos recursos que vayan a ser efectivamente destinados al pago de subsidios, y no el 15% del que habla el primer inciso de este artículo, teniendo la opción de poder destinarlos en otra de las inversiones de las que habla el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Por su parte, el párrafo tercero que se pretende adicionar al artículo 11, busca autorizar a los municipios que lo requieran, para que por una única vez se liberen los recursos que se hayan incluido en el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, que por concepto del Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico el municipio haya recibido para el pago de subsidios y que no se hayan utilizado ni se requiera su utilización, a fin de que se pueda subsanar el error de las entidades territoriales al incluir en estos fondos el 100% de los recursos sin que haya existido una necesidad en la planeación presupuestal de la entidad.

Finalmente, el artículo tercero contiene la vigencia y las derogatorias.

2.2. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de 3 artículos con los siguientes temas:

- Artículo 1°. *Objeto.*
- Artículo 2° *Modificación al párrafo 2° y adición del párrafo 3° al artículo 11 de la Ley 1176 de 2006.*

- Artículo 3°. *Vigencia.*

2.3 Justificación

El presente proyecto de ley busca contribuir con el logro y la materialización de los principios constitucionales de la descentralización y la autonomía territorial. 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, en tal sentido, el proyecto de ley contribuye a facilitar la gestión administrativa en los territorios mediante el otorgamiento de facultades que permitan a los representantes legales de las entidades territoriales tomar decisiones de manera práctica y a la vez eliminar las barreras normativas que han impedido la materialización del principio de autonomía territorial.

2.3.1. Descentralización administrativa: Autonomía de las entidades territoriales

Como se anunció anteriormente, la carta política establece que Colombia es un Estado descentralizado, lo que se traduce en la distribución de funciones entre los diferentes niveles de Gobierno, dejando en cabeza del nivel nacional la función de coordinar,

expedir lineamientos y generar directrices sobre la prestación de servicios públicos y en las entidades territoriales la tarea de garantizar la prestación de estos servicios.

La descentralización busca la transferencia de competencias para que los municipios, departamentos y distritos puedan administrar su territorio, ampliar la participación de las comunidades locales en asuntos que pueden tener incidencia en su vida diaria como la elección de sus mandatarios locales; este principio busca también que las entidades territoriales puedan planificar su propio desarrollo e invertir sus recursos en pro de ello sin que exista mayor interferencia en la toma de decisiones por parte del Gobierno nacional.

Colombia, tiene antecedentes históricos que datan desde su independencia respecto a la definición de la organización como Estado que incluso llevaron a Colombia a conflictos internos entre federalistas y centralistas. Los primeros querían seguir el modelo norteamericano, donde la soberanía estaría dividida, manteniendo un gobierno general, pero permitiendo que cada estado tuviese autonomía y libertad en ciertas decisiones.

El sistema federativo, que se presentaba como una tendencia política moderna, progresista e innovadora, impulsó el sentimiento autonomista y regionalista, motivando a algunos estados a sancionar sus propias constituciones.

Mientras que, los centralistas pedían que la autoridad en la que residía el poder político fuera única e indivisible, ejercida en la plenitud de sus facultades por un poder central y fuerte que preparara a esta nueva nación independiente en un solo frente unido que respondiera ante la posible reacción española¹.

Después de años de conflictos por implantar una de estas dos ideas organizacionales del Estado, se estableció un término medio fijado en la carta política, la cual ordena que Colombia es un Estado unitario, en donde el poder está concentrado y existe un solo centro de poder político, que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado. Al ser un Estado unitario todos los individuos de los demás territorios, obedecen una misma y única autoridad regidos bajo las mismas leyes, pero con la facultad de decidir.² Sin embargo, también se estableció que Colombia goza de descentralización administrativa, lo cual indica que cada entidad territorial tiene la facultad de poder gobernarse a sí misma, planear su desarrollo, gestionar los intereses de su territorio, así como administrar sus recursos y tributos.

¹ Viviana López. Canal Institucional TV. 2022. *Las guerras civiles del siglo XIX: intolerancia y sed de poder.* Disponible en: <https://www.canalinstitucional.tv/guerras-civiles-siglo-xix>

² Función Pública. CURSO VIRTUAL: INDUCCIÓN A LOS GERENTES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN COLOMBIANA. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo1/tema-3/1-estado-unitario.html>

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se hizo evidente el esfuerzo de la asamblea nacional constituyente por descentralizar las instituciones. Según lo afirma Alejandro Becker, Presidente de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Red RINDE) quien en diálogo con el Instituto de Estudios Urbanos - IEU indicó que la expedición de la Constitución Política marcó una serie de hitos frente a la estructura y operación de la administración pública colombiana, dentro de los que se encuentran:

- *Institucionalizar las transferencias de recursos públicos y enfocarlos a sectores que pueden potenciar la movilidad social y transformar las condiciones de vida. La Constitución enfocó la transferencia de los recursos de los municipios y departamentos en rubros de transformación para la movilidad social.*

- *La necesidad de distribuir las tareas entre niveles de Gobierno para lograr un desarrollo integral y que el país sea equitativo a lo largo y ancho del territorio.*

- *Procurar que el diseño de la administración pública, a través de un sistema descentralizado, garantice la presencia del Estado de manera permanente en todo el territorio. Lo anterior, con el único propósito de establecer la calidad de los servicios de las ciudades, la pertinencia y el nivel de respuesta por parte del Estado frente a cualquier inquietud, incapacidad e inclemencia de las personas en Colombia, sin importar el lugar donde viva³.*

Si bien han existido avances en la constitución de un Estado descentralizado con mayor autonomía en sus entidades territoriales, persisten los problemas respecto a la competencia y a los límites del Gobierno nacional para intervenir en los asuntos de las entidades territoriales; en ese sentido, es de vital importancia mantener y fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en aras de generar mayor eficiencia en la respuesta del Estado ante las necesidades de los territorios alejados del Gobierno central y así poder garantizar un mayor desarrollo y una mayor cobertura en la prestación de los servicios.

2.3.2. Autonomía de las Entidades Territoriales para la administración de recursos

Si bien nuestra Constitución Política establece la centralización del poder político, también plasma las herramientas necesarias para que se establezca la autonomía territorial. Como consecuencia de los esfuerzos por implementar la descentralización, la carta política le otorgó facultades, obligaciones y derechos a las entidades territoriales, dentro de las

cuales se establece la posibilidad de un gobierno autónomo que se rige por autoridades propias, en ese sentido, las entidades territoriales conforman para sí un Gobierno para el cual eligen a sus mandatarios a través del voto popular; en ese mismo sentido, se establecen unas obligaciones específicas para estos mandatarios, a fin de que presten los servicios públicos domiciliarios que se requieran en sus territorios, recauden los recursos derivados de los tributos que hayan sido establecidos a nivel nacional o impuestos por las asambleas o concejos municipales o distritales de acuerdo a lo ordenado en las disposiciones legales; de igual forma, se establece la competencia de las entidades territoriales de administrar sus propios recursos.

Respecto a la administración de los recursos, cabe precisar que:

“En materia económica y de hacienda pública existe en Colombia un modelo híbrido, que conjuga dos enfoques teóricos: el federalismo fiscal y el agente principal. Las funciones fiscales suponen todas aquellas actividades que se relacionan con el manejo de ingresos y gastos. Sobre todo, en cuanto respecta a decisiones. El término federal en lo fiscal, no es más que la aclaración de la existencia de varios agentes con poder de decisión sobre qué hacer con los impuestos recolectados. Cuando se habla de federalismo, se dice implícitamente que existen varios niveles de Gobierno que proveen bienes y servicios públicos, y en esa calidad, cada nivel ostenta cierto grado de autoridad para tomar decisiones de ingreso y gasto públicos.

Un federalismo fiscal consistente supone que cada cual financie sus competencias con sus propios recursos. En este sentido, el artículo 362 establece que “los bienes y rentas tributarias o no tributarias, o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. (...) La ley no podrá trasladarlos a la nación salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

Sin embargo, hoy, en la medida en que la mayor parte de las entidades territoriales dependen casi por entero de las transferencias, se impuso el modelo del agente principal. En un modelo de este género las entidades actúan como rentistas procurando obtener una mayor proporción de los ingresos corrientes de la nación, en lugar de generar recursos propios.

El modelo del agente principal se refiere a una relación desde la cual una entidad (el principal) contrata a otra (el agente) para que desempeñe ciertas funciones en su nombre. Lo anterior significa que el principal delega en el agente su autoridad para tomar decisiones.

En virtud del artículo 356 de la Constitución Política, a la ley le corresponde fijar los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, determinar el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación cedido a departamentos y distritos, y definir los criterios de distribución para ellos. También corresponde a la ley, según el artículo 357,

³ Entrevista a Alejandro Becker, Presidente de la Red RINDE. *El papel de la Constitución de 1991 en el proceso de descentralización*. Instituto de Estudios Urbanos (IEU). 2021. Disponible en: <http://ie.u.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-papel-de-la-constitucion-de-1991-en-el-proceso-de-descentralizacion>

definir las áreas prioritarias de inversión social y los criterios de distribución a los municipios.

Aunque se busca autonomía y fortalecimiento político e institucional de los entes territoriales, la delegación de funciones y la distribución condicionada de los recursos convierten a municipios y departamentos en delegados del gobierno nacional en la ejecución e implementación de políticas con los recursos de las transferencias”⁴.

En ese sentido, si bien se ha establecido una autonomía de las entidades territoriales para la administración de recursos, desde la misma Constitución y en varias disposiciones normativas, esta facultad se ha visto limitada, por lo que el avance de la carta política en un intento de descentralización se restringe ante los lineamientos que expida el Gobierno nacional sobre la distribución y administración del gasto, razón por la cual es de vital importancia que desde la Ley, se fortalezca la autonomía de las entidades territoriales quienes representan la presencia del Estado en los territorios, prestan los servicios públicos y sobre todo son los que conocen de primera mano las necesidades que el Estado debe garantizar.

2.3.3. Sistema General de Participaciones para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y el Pago de Subsidios

El Estado como garante de la prestación de servicios públicos debe procurar progresivamente que los ciudadanos tengan acceso efectivo y material al goce del servicio público. Para ello, el Estado a través de distintas instituciones de los órdenes nacional, departamental y local debe poner en operación recursos de orden técnico, económico, humano y administrativo para que a través de ellos logre el objetivo de servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

La Ley 1176 de 2007 reguló el uso y la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico, particularmente el artículo 11 de esta Ley parcialmente reglamentó la destinación de estos recursos; además de lo anterior, el parágrafo 2º. del citado artículo 11, estableció que de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, deberá destinarse mínimo el quince por ciento (15%) de los mismos al pago de subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables. De igual forma, este parágrafo establece que cuando estos municipios hayan logrado el correspondiente equilibrio entre subsidios y contribuciones, podrán destinar un porcentaje menor de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico para tal actividad, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Así las cosas, el Gobierno nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria, estableció la condición de equilibrio y una metodología para poder determinarlo. Estas disposiciones se encuentran plasmadas en los artículos 2.3.5.1.3.22 y 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Adicional a lo anterior, este Decreto, en su artículo 2.3.5.1.3.23, estableció unos requisitos adicionales para cuando se pretendan destinar recursos en cuantía inferior al 15% para financiar los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables. En consecuencia, la reglamentación establecida por el Gobierno nacional sobre el particular, ha introducido nuevos y complejos procedimientos que, lejos de contribuir con el objetivo de materializar la autonomía de las entidades territoriales, ha impuesto nuevas barreras normativas que coartan la descentralización y la autonomía territorial e incrementan la ineficiencia de la administración pública.

Con el propósito de hacer más eficiente la administración pública territorial, esta iniciativa pretende facilitar el procedimiento administrativo en lo que tiene que ver con la asignación de recursos en cuantía inferior al 15% destinados a la actividad de financiación de subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables, se propone este proyecto de ley.

2.3.4. Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso

Por mandato expreso del artículo de la Ley 142 de 1994, los concejos municipales deben crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos; de igual forma, esta Ley establece que los recursos que se recauden en estos fondos serán destinados al pago de subsidios de los estratos 1, 2 y 3. Adicionalmente, el artículo 2.3.4.1.3.14. del Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio establece las fuentes de financiación que concurren a este fondo indicando como una de estas fuentes los recursos del SGP-APSB.

En atención a lo anterior, se entiende que los recursos que ingresan a estos fondos tienen una destinación específica que se limita al objeto del fondo, el cual se restringe únicamente a financiar los subsidios anteriormente descritos, por lo cual, una vez ingresados los recursos al fondo, estos no pueden ser utilizados para ningún otro fin.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 2º de la Ley 1176 de 2007, las entidades territoriales deben destinar al menos el 15% de los recursos que reciben por concepto de SGP-APSB al pago de subsidios, sin embargo, este parágrafo también establece que puede destinarse un menor porcentaje si se cumple con determinados requisitos, así las cosas, las disposiciones normativas y reglamentarias de la materia han llevado a que muchas de las entidades territoriales interpreten de manera errónea lo dispuesto en la norma, e ingresen el total del 15% de los recursos que perciben por concepto del

⁴ David Soto. Revista *Opera*. Vol. 3. 2003. Universidad Externado de Colombia. *La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía*

Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico a la cuenta en la cual se maneja el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, destinando así los recursos a la destinación específica de los fondos, incluso cuando después de realizar el ejercicio presupuestal que determina la metodología para determinar el equilibrio se determine que no se requiere el uso del 15% de los recursos de SGP-APSB en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso.

Así las cosas, otra de las finalidades de este proyecto de ley es poder otorgar la posibilidad a estas entidades territoriales que han incurrido en este error presupuestal de poder liberar estos recursos de SGP-APSB que vigencia tras vigencia se han venido acumulando en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, para que puedan ser utilizados en las otras destinaciones del sector que contempla el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 con el fin de dar un uso efectivo a los recursos con los que ya cuentan las entidades territoriales.

2.3.5. Pago de Subsidios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo

De acuerdo a lo indicado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en respuesta generada a un Derecho de Petición identificada con el número de radicado 2023EE0087133, de acuerdo a la información reportada por las entidades territoriales en el FUT y el CUIPO, las siguientes

son las entidades que utilizaron menos del 15% de los recursos de SGP-APSB para el pago de subsidios durante las últimas cinco vigencias:

Tabla 2. Número de entidades que relacionan pago de subsidios por un porcentaje inferior al 15%

| VIGENCIA | NÚMERO DE ENTIDADES | % DEL TOTAL DE MUNICIPIOS |
|----------|---------------------|---------------------------|
| 2018 | 293 | 27% |
| 2019 | 271 | 25% |
| 2020 | 249 | 23% |
| 2021 | 271 | 25% |
| 2022 | 240 | 22% |

De lo anterior se puede inferir que para el periodo comprendido entre 2018 – 2022, en promedio 265 entidades territoriales destinan un porcentaje menor al 15% para el pago de subsidios, por lo que se deduce que, de acuerdo a las cifras reportadas, existe un porcentaje 24,02% de los municipios del país que pudo haber incurrido en el error presupuestal de incluir el 15% de los recursos de SGP-APSB en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso.

Adicionalmente, el Ministerio establece que de acuerdo a lo reportado por las entidades territoriales a través de la plataforma CUIPO, los siguientes municipios reportan un saldo a favor en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso:

| PAGOS DE SUBSIDIOS VIGENCIA 2022 | | | | |
|----------------------------------|----------------------|----------------|----------------|------------------------|
| Departamento | Municipio | SGP FSRI 2022 | PAGOS FSRI | SALDO RESTANTE EN FSRI |
| Antioquia | Amagá | 457.505.987 | 350.512.066 | 106.993.921 |
| Antioquia | Belmira | 151.741.286 | 139.040.019 | 12.701.267 |
| Antioquia | Copacabana | 917.598.315 | 572.593.108 | 345.005.207 |
| Antioquia | El Carmen de Viboral | 483.913.435 | 267.227.893 | 216.685.542 |
| Antioquia | El Santuario | 299.051.058 | 195.576.619 | 103.474.439 |
| Antioquia | La Unión | 219.959.004 | 179.964.517 | 39.994.487 |
| Antioquia | Murindó | 1.800.085.149 | 0 | 1.800.085.149 |
| Antioquia | Mutató | 2.631.725.186 | 484.042.125 | 2.147.683.061 |
| Antioquia | Puerto Triunfo | 398.714.285 | 389.026.072 | 9.688.213 |
| Antioquia | Sabanalarga | 1.053.308.734 | 208.628.360 | 844.680.374 |
| Antioquia | Vigía del Fuerte | 3.291.673.441 | 180.736.560 | 3.110.936.881 |
| Arauca | Saravena | 2.149.271.983 | 2.024.733.417 | 124.538.566 |
| Atlántico | Baranoa | 3.576.700.141 | 2.991.509.198 | 585.190.943 |
| Atlántico | Barranquilla | 27.369.726.645 | 4.105.458.996 | 23.264.267.649 |
| Atlántico | Palmar de Varela | 1.933.733.008 | 319.285.436 | 1.614.447.572 |
| Atlántico | Ponedera | 1.172.642.400 | 305.291.701 | 867.350.699 |
| Atlántico | Repelón | 1.864.193.369 | 1.618.782.934 | 245.410.435 |
| Atlántico | Soledad | 27.927.361.604 | 27.548.986.948 | 378.374.656 |
| Bolívar | Cartagena | 32.907.831.594 | 24.463.844.169 | 8.443.987.425 |
| Bolívar | Villanueva | 2.451.538.172 | 1.998.126.838 | 453.411.334 |
| Boyacá | Beteitiva | 22.674.602 | 0 | 22.674.602 |
| Boyacá | Boyacá | 106.404.844 | 0 | 106.404.844 |
| Boyacá | Busbanzá | 82.821.687 | 46.018.384 | 36.803.303 |

| PAGOS DE SUBSIDIOS VIGENCIA 2022 | | | | |
|---|-----------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------|
| Departamento | Municipio | SGP FSRI 2022 | PAGOS FSRI | SALDO RESTANTE EN FSRI |
| Boyacá | Chíquiza | 112.019.536 | 69.723.560 | 42.295.976 |
| Boyacá | Cúitiva | 167.901.835 | 87.955.663 | 79.946.172 |
| Boyacá | Duitama | 3.093.753.846 | 1.803.887.885 | 1.289.865.961 |
| Boyacá | Floresta | 84.119.337 | 48.923.313 | 35.196.024 |
| Boyacá | Güicán | 882.404.775 | 33.239.707 | 849.165.068 |
| Boyacá | La Uvita | 82.500.000 | 26.196.831 | 56.303.169 |
| Boyacá | Labranzagrande | 140.160.779 | 34.411.226 | 105.749.553 |
| Boyacá | Mongua | 101.054.628 | 63.577.120 | 37.477.508 |
| Boyacá | Nuevo Colón | 102.388.594 | 59.653.024 | 42.735.570 |
| Boyacá | Pauna | 917.843.103 | 83.964.048 | 833.879.055 |
| Boyacá | Paya | 197.345.209 | 26.938.116 | 170.407.093 |
| Boyacá | Pesca | 96.299.758 | 23.878.357 | 72.421.401 |
| Boyacá | Pisba | 121.571.873 | 22.663.356 | 98.908.517 |
| Boyacá | Samacá | 657.356.356 | 239.464.224 | 417.892.132 |
| Boyacá | Santa Rosa de Viterbo | 700.112.418 | 0 | 700.112.418 |
| Boyacá | Sativanorte | 99.000.000 | 42.723.298 | 56.276.702 |
| Boyacá | Socotá | 136.683.955 | 81.146.987 | 55.536.968 |
| Boyacá | Sogamoso | 2.418.119.000 | 227.839.803 | 2.190.279.197 |
| Boyacá | Susacón | 94.250.481 | 15.981.000 | 78.269.481 |
| Boyacá | Sutamarchán | 102.666.554 | 46.818.072 | 55.848.482 |
| Boyacá | Tópaga | 84.400.000 | 78.081.734 | 6.318.266 |
| Boyacá | Tota | 30.240.146 | 20.726.134 | 9.514.012 |
| Boyacá | Villa de Leyva | 132.901.986 | 11.226.614 | 121.675.372 |
| Caldas | Manizales | 5.196.044.700 | 2.031.503.381 | 3.164.541.319 |
| Caldas | Palestina | 356.000.000 | 333.564.450 | 22.435.550 |
| Caquetá | Albania | 337.000.000 | 336.585.460 | 414.540 |
| Caquetá | Florencia | 4.416.558.490 | 3.800.280.007 | 616.278.483 |
| Caquetá | Morelia | 781.525.698 | 110.000.000 | 671.525.698 |
| Caquetá | Puerto Rico | 564.934.665 | 511.502.196 | 53.432.469 |
| Caquetá | Solano | 252.000.000 | 249.751.152 | 2.248.848 |
| Caquetá | Valparaíso | 306.311.916 | 306.311.915 | 1 |
| Casanare | Hato Corozal | 412.496.269 | 412.496.268 | 1 |
| Casanare | Nunchía | 450.000.000 | 383.237.092 | 66.762.908 |
| Cauca | Buenos Aires | 725.120.439 | 232.574.955 | 492.545.484 |
| Cauca | Caldono | 6.237.042.592 | 162.945.628 | 6.074.096.964 |
| Cauca | El Tambo | 5.055.167.497 | 442.747.323 | 4.612.420.174 |
| Cauca | Morales | 5.776.533.909 | 0 | 5.776.533.909 |
| Cauca | San Sebastián | 154.694.788 | 49.140.000 | 105.554.788 |
| Cauca | Totoró | 1.031.669.255 | 117.984.129 | 913.685.126 |
| Cesar | Becerril | 1.358.243.759 | 1.094.296.434 | 263.947.325 |
| Cesar | Bosconia | 3.301.516.500 | 2.063.798.302 | 1.237.718.198 |
| Cesar | Curumaní | 2.426.603.944 | 2.259.737.062 | 166.866.882 |
| Cesar | El Paso | 2.667.808.276 | 1.483.355.420 | 1.184.452.856 |
| Cesar | La Gloria | 1.829.056.434 | 1.057.127.630 | 771.928.804 |
| Cesar | Tamalameque | 1.030.238.778 | 1.009.265.170 | 20.973.608 |
| Córdoba | Cereté | 4.928.311.258 | 4.928.311.256 | 2 |
| Córdoba | Cotorra | 847.801.849 | 842.053.542 | 5.748.307 |
| Córdoba | Montelíbano | 3.993.778.178 | 3.727.809.450 | 265.968.728 |
| Córdoba | Tuchín | 560.349.032 | 536.054.243 | 24.294.789 |
| Cundinamarca | Albán | 101.863.568 | 101.863.567 | 1 |

| PAGOS DE SUBSIDIOS VIGENCIA 2022 | | | | |
|---|-----------------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------|
| Departamento | Municipio | SGP FSRI 2022 | PAGOS FSRI | SALDO RESTANTE EN FSRI |
| Cundinamarca | Anapoima | 156.018.016 | 78.501.923 | 77.516.093 |
| Cundinamarca | Choachí | 89.801.585 | 80.540.819 | 9.260.766 |
| Cundinamarca | Chocontá | 278.752.206 | 264.887.061 | 13.865.145 |
| Cundinamarca | Cota | 131.528.486 | 0 | 131.528.486 |
| Cundinamarca | El Colegio | 453.647.930 | 437.175.647 | 16.472.283 |
| Cundinamarca | El Rosal | 1.230.522.907 | 476.154.341 | 754.368.566 |
| Cundinamarca | Fusagasugá | 2.406.774.316 | 682.509.244 | 1.724.265.072 |
| Cundinamarca | Gachetá | 215.338.344 | 208.731.803 | 6.606.541 |
| Cundinamarca | Girardot | 1.993.438.554 | 936.424.745 | 1.057.013.809 |
| Cundinamarca | Guachetá | 950.854.524 | 212.803.153 | 738.051.371 |
| Cundinamarca | Guaduas | 660.000.000 | 568.009.078 | 91.990.922 |
| Cundinamarca | Guatavita | 60.000.000 | 19.528.169 | 40.471.831 |
| Cundinamarca | Gutiérrez | 55.189.749 | 49.850.931 | 5.338.818 |
| Cundinamarca | Nilo | 898.904.800 | 348.285.112 | 550.619.688 |
| Cundinamarca | Nocaima | 126.449.898 | 115.485.210 | 10.964.688 |
| Cundinamarca | Paratebueno | 867.113.084 | 303.912.998 | 563.200.086 |
| Cundinamarca | San Antonio del Tequendama | 179.207.241 | 0 | 179.207.241 |
| Cundinamarca | Sibaté | 627.427.128 | 584.202.324 | 43.224.804 |
| Cundinamarca | Soacha | 11.613.141.055 | 8.042.977.173 | 3.570.163.882 |
| Cundinamarca | Sutatausa | 564.164.715 | 84.662.491 | 479.502.224 |
| Cundinamarca | Tena | 177.736.519 | 156.629.059 | 21.107.460 |
| Cundinamarca | Tibacuy | 68.103.549 | 60.411.460 | 7.692.089 |
| Cundinamarca | Tocaima | 437.068.236 | 428.425.692 | 8.642.544 |
| Cundinamarca | Ubalá | 127.193.400 | 108.281.259 | 18.912.141 |
| Cundinamarca | Útica | 550.112.137 | 338.599.758 | 211.512.379 |
| Cundinamarca | Villa de San Diego de Ubaté | 697.447.301 | 628.939.427 | 68.507.874 |
| Huila | Acevedo | 366.083.408 | 352.894.883 | 13.188.525 |
| Huila | Agrado | 528.348.323 | 400.000.000 | 128.348.323 |
| Huila | Aipe | 1.070.976.487 | 981.231.642 | 89.744.845 |
| Huila | Algeciras | 928.071.405 | 746.499.239 | 181.572.166 |
| Huila | Baraya | 402.537.060 | 362.537.060 | 40.000.000 |
| Huila | Campoalegre | 1.610.695.453 | 1.556.584.802 | 54.110.651 |
| Huila | Colombia | 258.769.290 | 236.370.955 | 22.398.335 |
| Huila | Elías | 161.535.835 | 138.860.486 | 22.675.349 |
| Huila | Garzón | 1.874.060.773 | 1.874.060.772 | 1 |
| Huila | Gigante | 706.806.035 | 639.848.686 | 66.957.349 |
| Huila | Iquira | 261.617.113 | 218.936.238 | 42.680.875 |
| Huila | Isnos | 381.771.280 | 317.155.423 | 64.615.857 |
| Huila | Nátaga | 117.812.982 | 108.199.557 | 9.613.425 |
| Huila | Paicol | 151.690.864 | 140.412.524 | 11.278.340 |
| Huila | Palermo | 1.465.133.131 | 1.278.407.339 | 186.725.792 |
| Huila | Palestina | 189.352.860 | 155.336.484 | 34.016.376 |
| Huila | Pitalito | 2.021.106.361 | 1.869.145.002 | 151.961.359 |
| Huila | Saladoblanco | 258.669.921 | 241.379.461 | 17.290.460 |
| Huila | San Agustín | 497.502.642 | 450.118.827 | 47.383.815 |
| Huila | Santa María | 310.853.561 | 188.493.715 | 122.359.846 |
| Huila | Tarqui | 329.555.376 | 301.722.235 | 27.833.141 |
| Huila | Tello | 331.265.298 | 330.690.131 | 575.167 |
| Huila | Tesalia | 564.498.585 | 515.637.828 | 48.860.757 |

| PAGOS DE SUBSIDIOS VIGENCIA 2022 | | | | |
|---|---------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------|
| Departamento | Municipio | SGP FSRI 2022 | PAGOS FSRI | SALDO RESTANTE EN FSRI |
| La Guajira | Dibulla | 1.157.959.561 | 1.156.477.846 | 1.481.715 |
| La Guajira | Distracción | 1.301.645.092 | 1.227.688.826 | 73.956.266 |
| La Guajira | Uribia | 2.759.171.850 | 2.574.293.729 | 184.878.121 |
| Magdalena | Ciénaga | 3.285.282.453 | 2.757.954.790 | 527.327.663 |
| Magdalena | El Retén | 1.698.263.231 | 1.649.938.569 | 48.324.662 |
| Magdalena | San Zenón | 450.266.321 | 380.171.981 | 70.094.340 |
| Magdalena | Santa Marta | 18.925.355.756 | 18.012.272.247 | 913.083.509 |
| Magdalena | Zona Bananera | 3.098.742.618 | 3.090.333.885 | 8.408.733 |
| Meta | Acacías | 3.582.496.979 | 0 | 3.582.496.979 |
| Meta | Cumaral | 1.299.658.744 | 1.022.668.651 | 276.990.093 |
| Meta | Puerto López | 1.687.439.588 | 1.591.461.372 | 95.978.216 |
| Meta | Restrepo | 1.102.281.700 | 430.587.670 | 671.694.030 |
| Nariño | Aldana | 422.478.372 | 374.675.327 | 47.803.045 |
| Nariño | Contadero | 130.789.364 | 95.816.134 | 34.973.230 |
| Nariño | Cumbal | 508.235.099 | 508.235.097 | 2 |
| Nariño | Cumbitara | 349.396.403 | 291.163.668 | 58.232.735 |
| Nariño | Francisco Pizarro | 810.584.424 | 666.000.000 | 144.584.424 |
| Nariño | La Cruz | 568.000.000 | 550.000.000 | 18.000.000 |
| Nariño | Ricaurte | 356.720.483 | 331.810.711 | 24.909.772 |
| Nariño | San Lorenzo | 262.141.320 | 243.945.885 | 18.195.435 |
| Nariño | San Pablo | 315.034.695 | 284.500.147 | 30.534.548 |
| Nariño | Sandoná | 529.914.703 | 529.914.702 | 1 |
| Nariño | Túquerres | 716.715.275 | 657.122.393 | 59.592.882 |
| Norte de Santander | Durania | 123.041.848 | 107.368.157 | 15.673.691 |
| Norte de Santander | Mutiscua | 100.553.445 | 100.553.444 | 1 |
| Norte de Santander | Pamplona | 1.453.434.570 | 1.302.418.218 | 151.016.352 |
| Norte de Santander | Salazar | 155.129.619 | 154.680.318 | 449.301 |
| Norte de Santander | Villa del Rosario | 1.200.000.000 | 992.136.122 | 207.863.878 |
| Quindío | Quimbaya | 667.969.684 | 407.427.271 | 260.542.413 |
| Risaralda | La Virginia | 509.341.271 | 0 | 509.341.271 |
| Risaralda | Quinchía | 317.342.422 | 312.626.077 | 4.716.345 |
| Santander | Bolívar | 77.455.398 | 64.677.257 | 12.778.141 |
| Santander | Chipatá | 44.000.000 | 0 | 44.000.000 |
| Santander | Contratación | 491.733.645 | 92.386.735 | 399.346.910 |
| Santander | Girón | 2.148.578.622 | 793.540.982 | 1.355.037.640 |
| Santander | Guadalupe | 628.028.616 | 167.197.985 | 460.830.631 |
| Santander | Hato | 874.076.753 | 49.166.779 | 824.909.974 |
| Santander | La Belleza | 188.556.720 | 172.056.720 | 16.500.000 |
| Santander | Landázuri | 1.032.305.615 | 202.020.670 | 830.284.945 |
| Santander | Palmar | 613.611.139 | 112.237.075 | 501.374.064 |
| Santander | Puente Nacional | 1.749.148.872 | 257.405.266 | 1.491.743.606 |
| Santander | San José de Miranda | 71.246.639 | 52.154.637 | 19.092.002 |
| Santander | Vélez | 1.367.900.026 | 581.558.883 | 786.341.143 |
| Santander | Zapatoca | 95.000.000 | 79.969.087 | 15.030.913 |
| Sucre | Guaranda | 1.933.080.803 | 560.618.904 | 1.372.461.899 |
| Sucre | San Onofre | 1.254.719.451 | 259.467.926 | 995.251.525 |

| PAGOS DE SUBSIDIOS VIGENCIA 2022 | | | | |
|----------------------------------|---------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Departamento | Municipio | SGP FSRI 2022 | PAGOS FSRI | SALDO RESTANTE EN FSRI |
| Tolima | Carmen de Apicalá | 474.360.459 | 392.510.172 | 81.850.287 |
| Tolima | Espinal | 2.407.388.769 | 2.022.111.695 | 385.277.074 |
| Tolima | Guamo | 1.087.709.969 | 1.085.756.034 | 1.953.935 |
| Tolima | Natagaima | 225.350.744 | 0 | 225.350.744 |
| Tolima | Palocabildo | 873.973.044 | 229.154.197 | 644.818.847 |
| Tolima | Saldaña | 1.021.436.924 | 377.062.554 | 644.374.370 |
| Tolima | Venadillo | 958.411.785 | 592.401.197 | 366.010.588 |
| Valle del Cauca | Ansermanuevo | 598.549.630 | 523.199.061 | 75.350.569 |
| Valle del Cauca | Cali | 38.436.758.319 | 17.704.147.192 | 20.732.611.127 |
| Valle del Cauca | Candelaria | 3.393.366.525 | 3.362.616.967 | 30.749.558 |
| Valle del Cauca | Cartago | 1.282.123.948 | 1.169.786.509 | 112.337.439 |
| Valle del Cauca | Guadalajara de Buga | 1.992.132.746 | 1.807.913.237 | 184.219.509 |
| Valle del Cauca | Jamundí | 4.211.978.077 | 1.684.400.654 | 2.527.577.423 |
| Valle del Cauca | Palmira | 1.614.901.926 | 1.601.198.841 | 13.703.085 |
| Valle del Cauca | Riofrío | 337.605.761 | 337.134.082 | 471.679 |
| Valle del Cauca | Trujillo | 511.777.925 | 377.969.447 | 133.808.478 |
| Valle del Cauca | Yumbo | 3.547.204.000 | 3.297.893.316 | 249.310.684 |
| - | - | 509.874.374.388 | 855.281.977.046 | 134.161.340.427 |

Cabe precisar que estas cifras pueden variar teniendo en cuenta que el Ministerio suministra esta información con base en los reportes que realizan las entidades territoriales como encargadas del manejo de estos recursos; de igual forma, es importante resaltar que dentro de la plataforma CUIPO, a partir de la vigencia 2022, en el formato FUT cierre fiscal, se incluyó como un concepto a diligenciar por parte de las entidades territoriales el valor existente en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, por lo que no todas las entidades hicieron el reporte al ser una variable nueva.

2.3.6. Agua Potable y Saneamiento Básico en el país

El agua, como fuente de vida y elemento esencial en la supervivencia del ser humano, debe reunir unas características específicas para que pueda ser potable; en ese sentido, el agua potable, es aquella que por sus condiciones se encuentra apta para el consumo humano sin que ello represente un riesgo en su salud. Hoy en día, de acuerdo a lo afirmado por la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio Catalina Velasco en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Agua 2023: “En Colombia, 12 millones de personas tienen acceso inadecuado al servicio de agua potable, esto representa 25 % de la población del país. Así mismo, 3,2 millones de personas no tienen acceso a agua potable, problemática que se incrementa en el sector rural. Entre otros datos de Min Vivienda, cerca de 1,5 millones de personas realizan sus necesidades fisiológicas al aire libre y solo se tratan 52 % de las aguas residuales”⁵.

De igual forma, se traen a colación cifras que datan la situación colombiana y la necesidad de inversiones urgentes que permitan mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento básico:

“Se calcula que aproximadamente 6,6 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por causas relacionadas a la enfermedad diarreica aguda en 2019 según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esta enfermedad se podría prevenir con el consumo de agua tratada y el acceso a puntos de lavado de manos.

De igual manera, 13,3 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por infección respiratoria aguda el mismo año (DANE). Dicha enfermedad también se asocia al consumo de agua sin tratar y la falta de prácticas clave de higiene.

En La Guajira, las personas que recogen agua en los hogares, principalmente niñas, adolescentes y mujeres, pueden tardar hasta 5 horas de su día en este proceso, de acuerdo con cifras del Banco Mundial. Esto incluye ir y volver a los lugares donde la consiguen, lo que implica que muchas niñas y adolescentes, en especial, corren el riesgo de dejar de abandonar el estudio.

Aproximadamente 1.4 millones en Colombia de personas defecan a campo abierto; no cuentan con baños, letrinas ni otra opción. Directamente,

de agua potable. 2023. Disponible en: <https://www.la-republica.co/economia/en-el-colombia-3-2-millones-de-personas-no-tienen-acceso-al-servicio-de-agua-potable-3576736#:~:text=Entre%20otros%20datos%20de%20MinVivienda,agua%20potable%20y%20saneamiento%20b%C3%A1sico.>

⁵ Juliana Trujillo Velásquez. La República. *En el Colombia, 3,2 millones de personas no tienen acceso al servicio*

estas personas tampoco cuentan con puntos de lavado de manos para mantener prácticas clave de higiene. Dicha situación se da principalmente en zonas rurales, rurales dispersas y asentamientos humanos, de acuerdo con el Programa Conjunto de Monitoreo.

1 de cada 5 infecciones respiratorias se pueden prevenir gracias al lavado de manos y 1 de cada 3 enfermedades gastrointestinales se pueden prevenir gracias al lavado de manos, pues en 1 centímetro cuadrado de nuestras manos pueden vivir hasta 1.500 bacterias, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, de acuerdo con el índice Welbin 2022, en Colombia solo 5 de 10 escuelas rurales cuentan con puntos de lavado de manos funcionales para sus estudiantes”⁶.

Así las cosas, esta clase de iniciativas legislativas son de vital importancia para incrementar las inversiones en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y de esta manera garantizar el derecho al agua potable y al saneamiento básico como elementos esenciales para la supervivencia de manera digna, adicional a lo anterior, de acuerdo a un estudio de la OMS en 2012, se calcula que cada dólar invertido en saneamiento produce un rendimiento de US\$ 5.50, traducido en menores costos de atención de salud, más productividad y menos muertes prematuras.⁷ Lo anterior indica que la inversión en este sector se encuentra de la mano con los objetivos de Gobierno respecto de la Atención Primaria en Salud, cuyo propósito principal se basa en una atención preventiva en salud que busque la prevención de enfermedades y condiciones patológicas.

Así las cosas, con la presente iniciativa se pretende que los recursos que se deben destinar al sector de APSB tengan una inversión efectiva ayudando a contrarrestar el subdesarrollo en esta materia y de esta manera asegurar que las entidades territoriales puedan contar con mayores recursos de inversión para suplir las necesidades de Agua Potable y Saneamiento Básico de sus territorios.

2.4. Marco Jurídico sobre la materia a legislar

2.4.1. Marco Constitucional

El artículo primero de nuestra carta política, establece que Colombia es un país descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales así:

Artículo 1º. 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.

⁶ UNICEF Colombia. *6 cifras para entender el acceso a agua y saneamiento en Colombia*. 2023.

Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/historias/6-cifras-para-entender-el-acceso-agua-y-saneamiento-en-colombia>

⁷ UNICEF Colombia. *Supervivencia y desarrollo infantil*. Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/supervivencia-y-desarrollo-infantil>

En ese sentido, la descentralización a la que se refiere el artículo anterior se materializa con la distribución de las tareas administrativas entre los diferentes niveles de Gobierno y la autonomía de las entidades territoriales, establece que cada entidad territorial posee el poder de ejecutar aquellas funciones que surgen con ocasión de la descentralización de manera autónoma, teniendo el poder de decisión sobre las mismas en una porción de territorio determinada.

Por su parte, el artículo 287 establece que es derecho de las entidades territoriales en virtud de la descentralización administrativa, que puedan administrar sus recursos y establecer los tributos que requieran así:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

(...)

Adicional a lo anterior, el artículo 366 menciona que el gasto público social será prioritario, con el fin de atender las necesidades que se tengan en salud, educación y agua potable y saneamiento básico así:

Artículo 366. 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.

Así las cosas, el artículo 356 de la Constitución Política establece la creación del Sistema General de Participaciones para atender los servicios a cargo de las entidades territoriales fijados por la ley a iniciativa del Gobierno, adicional a ello, este artículo menciona que estos recursos van a ser invertidos dando prioridad a los servicios en salud, educación (preescolar, primario, secundaria y media), y Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) y establece unos criterios de distribución así:

Artículo 356. “Artículo modificado por el artículo 2º. del Acto Legislativo número 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:” Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos, y municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

(...)

“Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:” Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

(...)

Adicional a lo anterior, el artículo 357 de la Constitución Política establece que el porcentaje en el cual será incrementado y como será calculado el Sistema General de Participaciones -SGP por vigencia, la distribución y destinación de los recursos de propósito general así:

Artículo 357. *“Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:” El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.*

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares

de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

(...)

La Constitución Política, no solo establece el sistema de transferencias para financiar los servicios públicos, sino que adicionalmente indica que quienes son los competentes para prestar los mismos de manera principal son los municipios de acuerdo a lo fijado por la ley, así:

Artículo 367. *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.

Con relación a la prestación de servicios, la carta política establece la posibilidad de poder otorgar subsidios, para que las personas de bajos ingresos económicos puedan acceder a servicios públicos y sus necesidades básicas:

Artículo 368. *La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.*

Artículo 369. *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.

De igual forma, la constitución determina que, por intermedio de la Superintendencia de Servicios Públicos, se ejerce el control y la inspección de la prestación de los servicios públicos.

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

2.4.2. Marco Legal y Reglamentario

Como desarrollo de las anteriores disposiciones constitucionales, existe un amplio marco normativo que estipula las participaciones que derivan del SGP, y su destinación así:

Ley 715 de 2001 Sectores y porcentajes

Artículo 3°. Conformación del sistema general de participaciones. “Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:” El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general.

Artículo 4°. Distribución sectorial de los recursos. “Artículo modificado por el artículo 2° de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:” El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 y los parágrafos transitorios 2° y 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3° de la Ley 715, así:

1. Un 58.5% corresponderá a la participación para educación.
2. Un 24.5% corresponderá a la participación para salud.
3. Un 5.4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Un 11.6% corresponderá a la participación de propósito general.

Ley 1176 de 2007 Inversión

Respecto a los recursos destinados a la financiación del sector agua potable y saneamiento básico, la Ley 1176 de 2007 indicó su distribución y su destinación así:

Artículo 6°. Distribución territorial de los recursos. Los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico, se distribuirán de la siguiente manera:

1. 85% para distritos y municipios de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 7° de la presente ley.
2. 15% para los departamentos y el Distrito Capital, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo. Los recursos que por concepto de la distribución departamental que reciba el Distrito

Capital se destinarán exclusivamente para el Programa de Saneamiento Ambiental del río Bogotá.

Artículo 7°. Criterios de distribución de los recursos para los distritos y municipios. Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los distritos y municipios, serán distribuidos conforme a los siguientes criterios:

1. Déficit de coberturas: se calculará de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva entidad territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá considerar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.

2. Población atendida y balance del esquema solidario: para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio.

3. Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, en relación con los incrementos observados a nivel nacional.

4. Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.

5. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial, considerando los costos en que incurren los municipios de categorías 3^a, 4^a, 5^a y 6^a, por concepto de gastos de energía eléctrica utilizada para el bombeo. El valor resultante de la aplicación del anterior criterio no se tendrá en cuenta para efectos de definir los topes máximos a los que se refiere el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 99 de la Ley 1151 de 2007. El Gobierno nacional definirá la metodología aplicable y reglamentará la materia.

Parágrafo Transitorio. Mientras se consolida la información de suscriptores por estrato para la totalidad de los municipios del país en el Sistema Único de Información, la metodología para calcular la participación definida en el numeral 2 del presente artículo, tendrá en consideración el número de personas registradas por nivel en el Sisbén en cada entidad territorial, previa validación del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

a) Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;

b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;

c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;

d) Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;

e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;

f) Programas de macro y micromedición;

g) Programas de reducción de agua no contabilizada;

h) “Literal modificado por el artículo 280 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” Adquisición de los equipos requeridos y pago del servicio de energía por concepto de la operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado en los municipios de categorías 5 y 6 que presten directamente estos servicios, conforme a la reglamentación que establezca el Gobierno nacional, siempre y cuando estos costos no estén incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios.

i) Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.

Parágrafo 1°. Las inversiones en proyectos del sector que realicen los distritos y municipios deben estar definidos en los planes de desarrollo, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio.

Parágrafo 2°. De los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, deberá destinarse mínimo el quince por ciento (15%) de los mismos a la actividad señalada en el literal a) del presente artículo.

En los eventos en los cuales los municipios de que trata el presente parágrafo hayan logrado el correspondiente equilibrio entre subsidios y contribuciones, podrán destinar un porcentaje menor de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico para tal actividad, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Respecto a lo estipulado en el parágrafo 2° del artículo 11 de esta ley, de los recursos destinados a cada municipio por concepto de agua potable y

saneamiento básico, debe destinarse al menos el 15% de los mismos al pago de subsidios, sin embargo, también establece la posibilidad de que el municipio destine un porcentaje menor en cuanto cumpla con los requisitos que establezca el Gobierno nacional.

Ley 142 de 1993

Respecto a la prestación de los servicios públicos, se expidió la Ley 142 de 1994, la cual establece las reglas frente al pago de subsidios y crea los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso así:

Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

14.29. SUBSIDIO. Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.

(...)

Artículo 89. Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. “Ver Notas del Editor” Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

Los concejos municipales están en la obligación de crear “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

89.2. “Ver Notas del Editor” “*Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados” Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. Al presentarse superávits, por este concepto, en empresas de servicios públicos oficiales de orden distrital, municipal o departamental se destinarán a “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos” para empresas de la misma naturaleza y servicio que cumplan sus actividades en la misma entidad territorial al de la empresa aportante. Si los “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos” después de haber atendido los subsidios de orden distrital, municipal o departamental, según sea el caso, presentaren superávits, éstos últimos se destinarán para las empresas de la misma naturaleza

y servicio con sede en departamentos, distritos o municipios limítrofes, respectivamente. Los repartos se harán de acuerdo a los mecanismos y criterios que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de agua potable o saneamiento básico y telefonía local fija*, se destinarán a los “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos” del municipio o distrito correspondiente y serán transferidos mensualmente, de acuerdo con los mecanismos que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de energía eléctrica y gas combustible irán a los fondos que más adelante se desarrollan en este mismo artículo.

(...)

Ley 1450 de 2011

Artículo 125. Subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2o de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

De conformidad con lo previsto en los artículos 15.2, 16 y 87.3 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de servicios suministrados por productores de servicios marginales independientes o para uso particular, y ellos mismos en los casos de autoabastecimiento, en usos comerciales en cualquier clase de suelo y de vivienda campestre en suelo rural y rural suburbano, deberán hacer los aportes de contribución al respectivo fondo de solidaridad y redistribución del ingreso, en los porcentajes definidos por la entidad territorial. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regulará la materia.

Parágrafo 1º. Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante, estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones.

Parágrafo 2º. Para efectos de los cobros de los servicios públicos domiciliarios, se considerará a las personas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, como suscriptores industriales.

Parágrafo 3º. “Parágrafo adicionado por el artículo 125 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:” Los municipios y distritos, de acuerdo a sus posibilidades fiscales, podrán definir porcentajes de subsidios diferenciales a los señalados en el inciso primero del presente artículo a favor de los suscriptores residenciales de las zonas rurales, zonas insulares y áreas no municipalizadas para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, hasta un porcentaje máximo del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización; y treinta por ciento (30%) para el estrato 3 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización.

3. Conflictos de intereses – Artículo 291 de la Ley 5ª de 1992

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los Congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) 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.”

Por otra parte, la ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los Congresistas, en ese sentido se dispuso:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que

otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular; actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022⁸, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010⁹ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta

función por parte del Congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del Congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un Congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los Congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el Congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

• 4. Ley 819 DE 2003 – ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS

La presente iniciativa no tiene impacto fiscal, sin embargo, se aborda en este a parte del texto para anotar que, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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

racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto).

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que pueden tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; sin embargo, desde esta oficina precisamos que la presente iniciativa legislativa no requiere para su implementación recursos adicionales por parte del Gobierno nacional, toda vez que lo que busca es que los municipios puedan liberar los recursos de SGP-APSB que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso sin usar, para que puedan ser destinados a otras inversiones del sector de agua potable y saneamiento básico.

5. Fuentes consultadas (Bibliografía, Webgrafía)

- Viviana López. Canal Institucional TV. 2022. *Las guerras civiles del siglo XIX: intolerancia y sed de poder*. Disponible en: <https://www.canalinstitucional.tv/guerras-civiles-siglo-xix>
- Función Pública. Curso Virtual: Inducción a Los Gerentes Públicos de la Administración Colombiana Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo1/tema-3/1-estado-unitario.html>
- Entrevista a Alejandro Becker, Presidente de la Red Rinde. *El papel de la Constitución de 1991 en el proceso de descentralización*. Instituto de Estudios Urbanos (IEU). 2021. Disponible en: <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-papel-de-la-constitucion-de-1991-en-el-proceso-de-descentralizacion>
- David Soto. Revista Opera. Vol. 3. 2003. Universidad Externado de Colombia. *La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía*
- Juliana Trujillo Velásquez. La República. *En el Colombia, 3,2 millones de personas no tienen acceso al servicio de agua potable*. 2023. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/en-el-colombia-3-2-millones-de-personas-no-tienen-acceso-al-servicio-de-agua-potable-3576736#:~:text=Entre%20otros%20datos%20de%20MinVivienda,agua%20potable%20y%20saneamiento%20b%C3%A1sico.>

- Unicef Colombia. *6 cifras para entender el acceso a agua y saneamiento en Colombia. 2023.* Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/historias/6-cifras-para-entender-el-acceso-agua-y-saneamiento-en-colombia>
- Unicef Colombia. *Supervivencia y desarrollo infantil.* Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/supervivencia-y-desarrollo-infantil>
- Colombia. Consejo De Estado. Sala Plena. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.
- Colombia. Consejo De Estado Sala De Consulta y Servicio Civil, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 03 de Octubre del año 2023

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

No. 259 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Wilmer

Var Castellanos Hernández

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2023
CÁMARA**

por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.

Bogotá, D. C., octubre de 2023

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretaría General

Cámara de Representantes


Asunto: Presentación del Proyecto de Ley número 260 de Cámara, *por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.*

Respetado Secretario reciba cordial saludo,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios,*

lo anterior a efectos de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Partido Alianza Verde

1. ARTICULADO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2023
CÁMARA**

por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).

Artículo 2º. Alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa) y del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran). Los deudores con obligaciones a 31 de diciembre de 2022 del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa), así como del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), podrán extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones y términos que reglamente el Gobierno nacional, dicha extinción se llevará a cabo dentro de un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Los Programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro causados, respecto de los deudores que se acojan a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo 1º. Los deudores que hayan realizado abonos a capital podrán extinguir sus obligaciones cuando estos cancelen la diferencia entre el monto inicial de la deuda y los abonos a capital realizados hasta la fecha que establezca el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En caso de que los abonos a capital efectuados superen el monto inicial de la deuda esta se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional definirá las modalidades, tiempos y demás condiciones de pago que se aplicarán a la cartera concerniente.

Parágrafo 3º. La Información sobre las condiciones que establezca el Gobierno nacional y que aplicará el administrador y/o acreedor de las carteras Pran y Fonsa, deberá ser de fácil acceso, uso y comprensión por parte de los beneficiarios

para que se entiendan los términos y efectos de los alivios.

Parágrafo 4º. Los acreedores de la cartera originada en los Programas Pran podrán celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de la presente ley; sobre las obligaciones adquiridas, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados en la reglamentación posterior.

Artículo 3º. Suspensión del cobro judicial y prescripción. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones del Pran y del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a los deudores de los que trata el artículo segundo de esta ley, hasta por un año y seis meses contados a partir de la promulgación de ella; término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como los términos de prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley.

Parágrafo. Lo anterior con excepción de las obligaciones que hagan parte de procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial, en los cuales no se aplicará lo dispuesto en presente artículo.

Artículo 4º. Para los efectos de la presente ley se entenderá pequeño y mediano productor, lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (Cnca) o quien haga sus veces, al momento de la adquisición del crédito.

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 8º de la Ley 2071 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 8º. Creación del programa de alivio a las obligaciones financieras y no financieras para cadenas priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Créase un Programa de Alivio a las Obligaciones Financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los Intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, para el efecto el Gobierno nacional reglamentará la materia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará el funcionamiento del programa, cuyos beneficiarios solo podrán ser pequeños y medianos productores agropecuarios, incluidos pescadores artesanales, con créditos que hayan entrado en mora antes del 31 de diciembre de 2022.

Parágrafo 1º. En ningún caso el productor podrá acceder a este programa de alivio y ser beneficiario del Fonsa al mismo tiempo.

Parágrafo 2º. Se entenderá por deudas no financieras aquellas acreencias adquiridas por los pequeños y medianos agricultores con asociaciones, cooperativas, agremiaciones u otras entidades no financieras que estén legalmente reconocidas y tributariamente reportadas ante la DIAN, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 6º. El Ministerio de Agricultura entregará informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados de las medidas financieras conferidas a los pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también deberá publicar la Información básica de los beneficiarios que accedieron a las medidas contempladas en esta ley.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Partido Alianza Verde

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Presentación y síntesis del proyecto

La presente iniciativa de ley contiene 7 artículos incluyendo la vigencia, que buscan aliviar 46.595¹ obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores de los Programas Pran y Fonsa que han sido afectados por fenómenos fitosanitarios, zoonosarios (generados por plagas y enfermedades en cultivos de animales), biológicos, caída severa y sostenida de ingresos de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, afectaciones climáticas, orden público, los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la enfermedad Coronavirus Covid-19 y en general por cualquier otro fenómeno no controlable por el productor que haya afectado su actividad productiva, de logística y comercialización impidiéndoles el cumplimiento de las mismas, en pro de la reactivación del sector.

A pesar de que el Producto Interno Bruto creció un 7,5%² en el año 2022pr respecto al año 2021pr, y que las actividades económicas que más contribuyeron a la dinámica del valor agregado nacional fueron: artísticas de entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, seguidas de información

¹ COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO. página 150, Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2023-03/IGS-2022.pdf>

² COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Boletín técnico Producto Interno Bruto -PIB IV trimestre 2022. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IV-trim22_produccion_y_gasto.pdf

y comunicaciones y el comercio al por mayor y al por menor. El sector primario asociado a actividades como la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca presentó un decrecimiento del 1.9% en su tasa de crecimiento para el mismo periodo.

Y es que ese decrecimiento en uno de los sectores económicos históricamente más importante del país, se debió al comportamiento de las siguientes variables:

“decrecimiento de:

- Cultivo permanente de café: 15.3%
- Cultivos agrícolas transitorios; cultivos agrícolas permanentes; propagación de plantas (actividades de viveros, excepto viveros forestales); actividades de apoyo a la agricultura y la ganadería y posteriores a la cosecha; explotación mixta (agrícola y pecuaria) y caza ordinaria y mediante trampas; y actividades de servicios conexas: 1.7%
- Ganadería: 0.4%

En contraste con lo anterior presentaron crecimiento la silvicultura y extracción de madera en un 17,9% y la pesca- acuicultura 18,2%”³.

Cuyas causas se originan en factores tales como la desigualdad y pobreza, políticas estatales, cambio climático, enfermedades vegetales y animales, conflicto interno, cambios en las preferencias de los consumidores, fraccionamiento en el ciclo de producción- logística y comercialización, limitaciones respecto a acceso a crédito, fluctuaciones en tasa de cambio así como de precios de los productos, escasez de insumos, recesión mundial derivada de las medidas tomadas en el marco del Covid-19 y el conflicto bélico entre Ucrania y Rusia.

En el marco de la Ley 2294 de 2023, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se contempló la transformación: 3. Derecho Humano a la Alimentación, que consta de:

“tres pilares soportados en una gobernanza interinstitucional: **disponibilidad y accesibilidad a alimentos**, así como su adecuación a las necesidades nutricionales de la población según su curso de vida y las prácticas alimentarias territoriales. La disponibilidad se refiere a una oferta suficiente y sostenible de alimentos, el acceso se refiere a capacidad de pago para adquirir alimentos y a la disponibilidad física de los alimentos. Finalmente, la **adecuación** implica que la alimentación sea completa, equilibrada, adecuada, diversificada e inocua para el desarrollo físico, mental, social y cultural de los individuos. De manera transversal, se encuentra inmersa la sostenibilidad que busca garantizar alimentos para las generaciones presentes y futuras. Sobre este Derecho, se evidencia que Colombia presenta una desconexión entre el potencial del país para ser despensa mundial de alimentos y los altos niveles de inseguridad

alimentaria y nutricional”⁴. **(negrita fuera de texto)**

En cuanto a expectativas de crecimiento contempladas en el PND, para las vigencias de 2025 y 2026 se proyecta un crecimiento de la economía colombiana de 3,6% impulsado por los sectores de agricultura, industria y servicios. Al analizar las proyecciones del PIB por el lado de la oferta se estima pasar de -0.1 en 2022 a 6.0 en 2026, en el sector de agricultura, silvicultura y pesca. (...) lo anterior a través de “una política pública orientada al cambio estructural debe mejorar la dotación de factores, como por ejemplo la distribución de la tierra o las facilidades de crédito con garantía estatal. Las estrategias que se adopten deberán garantizar una correspondencia entre la dotación factores y dinámicas productivas”⁵.

Por lo anterior y en aras de contribuir al posicionamiento de Colombia como despensa Alimentaria y por ende a la reactivación del sector agropecuario, se pretende generar un alivio parcial o total de las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios que forman parte de los programas Pran y Fonsa con corte a 31 de diciembre de 2022.

2.2. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de artículos con los siguientes temas:

Artículo 1°. Objeto.

Artículo 2°. Alivio especial a deudores del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa) y del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran).

Artículo 3°. Suspensión del cobro judicial y prescripción para deudores previstos en el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 4°. Definición de pequeño y mediano productor.

Artículo 5°. Modificación del artículo 8° de la Ley 2071 de 2020.

Artículo 6°. Entrega de informes trimestrales al Congreso y a la ciudadanía sobre los avances parciales y acumulados por parte del Madr.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.

2.3. Antecedentes Legislativos

A continuación, se enuncian las iniciativas de ley que han contribuido a la constitución de un antecedente legislativo, y que han redundado en medidas de alivio y saneamiento de cartera para pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales.

⁴ Colombia. Congreso de la República. Ley 2294 (19, mayo, 2023). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. *Diario Oficial*. 2023 número 52400, página 121.

⁵ Colombia. Congreso de la República. Ley 2294 (19, mayo, 2023). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. *Diario Oficial*. 2023 número 52400, páginas 279 y 280.

³ ibíd.

1. **Proyecto de Ley número 092 de 2022 Cámara**, por medio del cual se modifica la ley 2071 de 2020 y se adicionan otras disposiciones para los acuerdos de recuperación, saneamiento de cartera agropecuaria, las medidas de alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuario y del programa nacional de reactivación agropecuaria y otros tipos de deudores del sector agropecuario.

A través de este proyecto de ley se busca favorecer las “condiciones de acceso a los beneficios de condonación de intereses y de mora, quitas de capital, así como otros conceptos dados en la Ley 2071 de 2020 y decretos reglamentarios 596 y 1730 de 2021 en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario de carteras en condiciones Finagro con garantías Fag pagadas y no pagadas como también carteras con garantías reales de la deudas castigadas y no castigadas, vencidas y no vencidas”⁶.

2.4. Justificación

Como se manifestó en la síntesis de la iniciativa, el presente proyecto de ley pretende aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios que formaban parte de los programas Pran y Fonsa con corte a 31 de diciembre de 2022, que han sido afectados por fenómenos no controlables por el productor y que han afectado su actividad productiva, de logística y comercialización impidiéndole el cumplimiento de las mismas, en pro de la reactivación del sector.

Contexto sector agropecuario

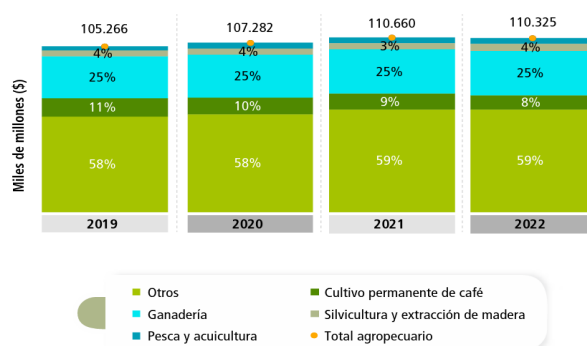
De conformidad con la Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA en 2019 la producción total del país correspondió a 63.247.863⁷ toneladas de las cuales el 66.7% corresponden a productos agroindustriales, 10.6% a frutales, 10.1% a tubérculos y plátano, el 7% a cereales, el 4.8% a verduras y legumbres y 0.7% a árboles frutales dispersos.

Respecto al producto interno bruto, el sector agropecuario a finales de 2021 presentó un crecimiento positivo del 2,4%⁸, el cual disminuyó a -1,9 % en 2022. Al detallarse por subsectores, se presentaron tasas de crecimiento positivas en dos subsectores; silvicultura y extracción de madera 17.9 % y pesca y acuicultura 18,2%. en contraste con lo anterior presentaron decrecimiento el cultivo permanente de café -15.3%, cultivos agrícolas,

actividades de apoyo a la agricultura y ganadería, mixtas, caza ordinaria y servicios conexos de -1.7% y la ganadería con - 0.4%⁹”.

De acuerdo con el informe de gestión sostenible FINAGRO 2022, es posible evidenciar que las actividades de ganadería (25%) y cultivo permanente de café (8%) continúan siendo las actividades con mayor participación dentro del PIB agropecuario.

Figura 1. Evolución de los componentes del PIB agropecuario (\$ constantes 2022)



Fuente: informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO.

De acuerdo con el boletín técnico del índice de precios del consumidor, generado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), “En diciembre de 2022 comparado con diciembre de 2021 los sectores de Agricultura, ganadería y pesca (33,46%) y Explotación de minas y canteras (29,31%) presentaron variaciones superiores a la media nacional (21,81%), mientras que el sector de Industrias manufactureras (16,34%) registró una variación inferior a la media”¹⁰.

Por otra parte, de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE 2022 (GEIH), fue posible inferir que en 2022, 22.032¹¹ miles de personas se encontraban ocupadas en el país y que de estas el 14,6%, es decir 3.224 miles de personas se dedicaban a la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Contexto de factores que han afectado al sector

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR en su boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales número 1 del 2021¹²,

⁶ Colombia. Congreso de la República. Proyecto de ley 092/ 2022 C, disponible en: <https://www.camara.gov.co/alivios-financieros>

⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>

⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Boletín técnico Producto Interno Bruto -PIB IV trimestre 2022. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim22_produccion_y_gasto.pdf.

⁹ *ibid.*

¹⁰ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Boletín técnico índice de Precios del Productor diciembre 2022pr. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipp/bol_ipp_dic22.pdf

¹¹ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE. Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), diciembre de 22, página 10, Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_22.pdf

¹² COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales número 1 del 2021. Disponible en: <https://sioc.minagricultura.gov.co/Boletines/>

menciona algunos de los aspectos que han influido directa e indirectamente en el incremento del precio de los alimentos para animales, el MADR se refiere a los efectos negativos que ha traído a la economía el COVID-19 y el paro nacional del primer semestre de 2021, en esa medida existe una relación directa entre estos dos eventos y el incremento en el precio de los alimentos balanceados para animales. Frente al primer evento, la escasez de las materias primas necesarias para la elaboración de otros bienes, conllevó a que existiera una alteración en la cadena logística mundial y la ya conocida crisis de contenedores.

Por otra parte, el paro nacional que se dio producto del estallido social, generó que muchos de los agroinsumos y productos como el maíz, soya, y torta de soya se quedaran represados en los puertos, lo que desembocó en un incremento del precio final de los alimentos para consumo humano como para animales, pues se tuvo que pagar sobrecostos por contenedores y bodegajes de mercancías.

Aunado a lo anterior, la contienda que inició el 24 de febrero de 2022¹³ y que a la fecha continúa, en la que tropas del ejército Ruso cruzaron la frontera en varias zonas de Ucrania, generó un fuerte impacto en el mundo respecto a la oferta de algunos productos como alimentos (trigo, cebada y maíz), petróleo, gas y fertilizantes¹⁴; toda vez que la alteración de los procesos de producción y exportación redujo la disponibilidad de estos productos, principalmente en países en desarrollo, donde se evidenció la crisis de alimentos y de precios. situación que implicó la necesidad de suscribir en julio de 2022 dos acuerdos: “1. el memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y la Federación Rusa para facilitar el acceso sin trabas de sus exportaciones de alimentos y fertilizantes a los mercados globales. 2. la Iniciativa de Granos del Mar Negro (BSGI), firmada por la Federación Rusa, Türkiye, Ucrania, y atestiguada por las Naciones Unidas para permitir la exportación segura de cereales, fertilizantes y otros productos alimenticios desde los puertos ucranianos en el Mar Negro” Al respecto Naciones Unidas, manifestó que “este progreso es frágil y persisten las presiones sobre los precios. Si bien los precios de los alimentos han bajado desde su máximo histórico al comienzo de la guerra, siguen siendo altos en comparación con los niveles anteriores a la crisis. Además, las depreciaciones de las monedas impiden que muchos países en desarrollo se beneficien de las disminuciones de los

precios mundiales y, en los casos más graves, los precios incluso han subido¹⁵”.

Si bien es cierto el PIB creció al 7,5% para el 2022¹⁶, las condiciones financieras del sector agropecuario se vieron afectadas por: 1. el costo de vida, que en Colombia alcanzó su nivel más alto desde 1998¹⁷, llegando al 13,1% en diciembre de 2022 en su variación anual según lo reportó el DANE, generada por “la fuerte demanda interna, la inercia de la inflación, la indexación de rentas, las pérdidas de cultivos por las fuertes lluvias, y la depreciación del peso colombiano¹⁸”. 2. “el incremento de la tasa de interés de política en 100 puntos básicos (p.b.) que por decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República alcanzó el 12 %, y 3. la continua incertidumbre sobre la inversión extranjera¹⁹”.

Respecto a cambios climáticos en el país, en la columna denominada: Colombia: entre La Niña y El Niño, del pasado 2 de junio de 2023, publicada por la Universidad Javeriana se hace referencia a que “entre 2020 y 2022 se registraron eventos continuos de La Niña y que en el país se manifestaron con precipitaciones superiores al 20% de los promedios registrados entre 1991 y 2020 que provocaron inundaciones, deslizamientos y aumento en los precios de los alimentos en los últimos dos años²⁰.” Factores que incidieron negativamente en la producción del sector agropecuario.

BOLET%20C3%8DN%20DE%20PRECIOS%20DE%20ALIMENTO%20BALANCEADO%20PARA%20ANIMALES%20No.1%20de%202021.pdf

¹³ CNN ESPAÑOL. Así ha sido la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa, un año después, 3 de febrero de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-cronologia-orix/>

¹⁴ ONU MUJERES. Ucrania y la crisis alimentaria y energética: Cuatro cosas que hay que saber. 22 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2022/09/ucrania-y-la-crisis-alimentaria-y-energetica-cuatro-cosas-que-hay-que-saber>

¹⁵ CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS. Una esperanza comercial: el impacto de la Iniciativa de Granos del Mar Negro sobre Comercio y Desarrollo. 2022. Disponible en: <https://unctad.org/publication/trade-home-impact-black-sea-grain-initiative>

¹⁶ COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Producto Interno Bruto (PIB), Principales Resultados Año 2022. 2022. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen_rueda_de_prensa_PIB_IVtrim22.pdf

¹⁷ COLOMBIA. BANCO DE LA REPÚBLICA. Series IPC Total Nacional e Inflación (desde 07/1954) IPC 1998: 16,70%. Disponible en: https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshared%2Fseries%20Estad%20C3%ADstic%20T%20F1.%20IPC%20base%202018%20F1.2.%20Por%20a%20C3%B1o%20F1.2.5.IPC_Serie_variaciones&Options=rdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123

¹⁸ BANCO MUNDIAL. Colombia: panorama general. 4 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#:~:text=E1%20PIB%20creci%C3%B3%20s%C3%B3lidamente%20a.alto%20d%C3%A9ficit%20de%20cuenta%20corriente.>

¹⁹ COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO. página 29, Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2023-03/IGS-2022.pdf>

²⁰ ARENAS, M. y Otro. Colombia: Entre la niña y el niño. publicado por la Universidad Javeriana, 02 de junio de 2022, Disponible en: <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/fenomeno-de-el-nino-en-colombia/>

Contexto programas de alivio a la deuda

Tendiente a generar condiciones financieras especiales para la atención oportuna de créditos de pequeños y medianos productores que les permitan mantenerlos como sujetos activos de servicios y productos del sistema financiero tradicional, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), creó:

- **Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA):** a través de la Ley 302 de 1996, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “para otorgar apoyo económico a productores agropecuarios y pesqueros respecto a alivio parcial o total de sus obligaciones, cuando en el desarrollo de dicha actividad se presente alguna de las situaciones de crisis contempladas por la Ley 1731, artículo 12 que regula este programa”²¹.

Fondo que fue modificado a través de la ley 1731 de 2014, “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”, respecto a ampliación de objetivos, funciones, situaciones de crisis principalmente.

- **Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN):** “fue adoptado a través del Decreto 967 de 2000 y reglamentado por medio de la Resolución 405 de 2000 del MADR, con el fin de reactivar el sector agropecuario tras la crisis vivida por el país a finales de la década de los noventa”²².

Ley 2071 de 2020 - Alivio especial deudores FONSA y PRAN: A través de esta ley se adoptaron medidas de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, tendientes a facilitar la extinción de las obligaciones a 56.341²³ potenciales beneficiarios (Productores que al 30 de noviembre de 2020 tenían un saldo adeudado) de los programas PRAN y al FONSA. Para ello FINAGRO como administrador de las dos carteras, adelantó desde el 1° de junio de 2021 estrategia de difusión, la cual logró los siguientes resultados con corte 31 de diciembre de 2021:

- “El 31.7% de los posibles beneficiarios del PRAN y el 15.42% de los beneficiarios del FONSA

se acogieron a los alivios contenidos en la ley 2071 de 2021.

- El 15.8% de los potenciales beneficiarios se acogió a la ley y canceló su obligación.

- Se recaudó por concepto de recuperación de cartera durante la vigencia de la ley \$14.514 millones.

- El saldo de la cartera por concepto de capital, seguros causados y gastos judiciales (para obligaciones de cobro jurídico) ascendió a \$38.689 millones.

- La gestión realizada entre 01 de junio y el 31 de diciembre de 2021, representó para el MADR el ingreso de \$16.026 millones por concepto de recuperación de cartera. (\$14.514 millones en el marco de la ley respecto a FONSA Y PRAN y \$1.512 millones por recuperación de obligaciones gracias al reconocimiento de 395 seguros de vida por reconocimiento de incapacidad total o permanente del deudor)”²⁴

Tabla 1. Alivios de la Ley 2071, con corte a 31 de diciembre de 2021.

| Reconocimiento por Ley | | | | | |
|---|-------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Programa | Cantidad Deudores | Cantidad Obligaciones | Saldo adeudado canceladas | Recuperación de cartera | Valor alivio de capital |
| FONSA - Ley 2071 | 8.512 | 8.591 | \$ 33.487 | \$ 14.376 | \$ 15.378 |
| PRAN - Ley 2071 | 392 | 398 | \$ 5.201 | \$ 137 | \$ 3.778 |
| Total parcial | 8.904 | 8.989 | \$ 38.689 | \$ 14.514 | \$ 19.156 |
| Gestión de reconocimiento de siniestros | | | | | |
| FONSA | 395 | 399 | \$ 1.512 | \$ 1.512 | N/A |
| Total general | 9.299 | 9.388 | \$ 40.201 | \$ 16.026 | \$ 19.156 |

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2021. Finagro.

Vale la pena tener presente que durante la vigencia 2022, el Gobierno nacional no reconoció intervenciones a través de compras de cartera o reconocimiento de alivios adicionales en el marco de los programas PRAN Y FONSA. (ya no aplicaban los beneficios de la Ley 2071 de 2020), no obstante FINAGRO adelantó acciones para incrementar el recaudo de los programas administrados como lo fueron mensajes de texto seguimiento a productores así como el envío de estados de cuenta, los cuales permitieron un recaudo con corte a 31 de diciembre por un valor de \$4.655 millones. (\$34.034 millones menos que lo recaudado en 2021 cuando estaba vigente la ley de alivios).

Tabla 2. Recaudo de carteras administradas PRAN Y FONSA 2022 (\$ millones)

| Programa | Núm. pagos | Núm. beneficiarios | Valor recaudado a capital | Valor total pagado |
|---------------------|------------|--------------------|---------------------------|--------------------|
| FONSA 2014 | 1.469 | 1.457 | \$ 2.927 | \$ 3.511 |
| PRAN agropecuario | 34 | 33 | \$ 137 | \$ 453 |
| FONSA anterior 2014 | 64 | 64 | \$ 283 | \$ 691 |
| Total general | 1.567 | 1.554 | \$ 3.347 | \$ 4.655 |

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2022. Finagro.

²¹ COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO. página 149, Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2023-03/IGS-2022.pdf>

²² Ibid.

²³ COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2021. FINAGRO. páginas 147-148, Disponible en: https://www.finagro.com.co/sites/default/files/multimedia_case/2022-09/informe_de_gestion_2021_0%20%281%29.pdf

²⁴ Ibid.

De conformidad con el informe de gestión sostenible de FINAGRO, correspondiente a la vigencia 2022 “*el saldo de los programas PRAN Y FONSA disminuyó 2,3 % ubicándose para 2022 en \$180.566 millones, y el número de obligaciones con saldo pasó de 47.592 en 2021 a 46.595 en 2022.*” **Negrita fuera de texto.**

Tabla 3. Saldos de Cartera PRAN Y FONSA 2021-2022 (\$ millones)

| Programa | Núm. obligaciones a cierre de 2021 | Núm. obligaciones a cierre de 2022 | Saldos a cierre de 2021 | Saldos a cierre de 2022 |
|----------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| FONSA | 46.832 | 45.868 | \$ 175.682 | \$ 171.629 |
| PRAN | 760 | 727 | \$ 9.122 | \$ 8.937 |
| Total general | 47.592 | 46.595 | \$ 184.804 | \$ 180.566 |

Fuente: Informe de Gestión Sostenible 2022. Finagro.

En consecuencia, se hace necesario apoyar a pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas PRAN y FONSA, para que estos puedan cubrir las obligaciones financieras que adquirieron con corte a 31 diciembre de 2022, en el marco de la reactivación y fortalecimiento del sector agropecuario dado a que diversos factores han incidido negativamente el sector, afectando ingresos, cumplimiento de obligaciones, calidad de vida. Lo anterior partiendo del caso de éxito a pesar del corto tiempo de vigencia de la ley 2071 de 2020, en el que el 15.8% de los potenciales beneficiarios pequeños y medianos productores se acogieron al alivio y extinguieron sus obligaciones.

2.5. Marco Jurídico sobre la materia a legislar

• **Marco Constitucional.**

Con la Constitución Política de 1991, entran en vigencia diversas disposiciones, que hacen referencia a la mejora respecto a ingreso y calidad de vida de los campesinos, la especial protección la producción de alimentos, así como las condiciones especiales de crédito agropecuario.

En ese sentido, el artículo 64, establece que:

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

De igual forma, el artículo 65 de la Constitución establece que:

“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos

y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.” (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente el Artículo 66, establece que:

“Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.”

En concordancia con lo anterior, la presente iniciativa tiene como finalidad generar medidas para aliviar las obligaciones financieras en mora a 31 de diciembre de 2022 de pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas PRAN y FONSA en pro de la reactivación del sector.

• **Marco Legal**

El marco jurídico legal relacionado con la iniciativa legislativa, se presenta a continuación:

- **Ley 16 de 1990**, por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.

Esta ley crea el Sistema Nacional de Crédito agropecuario y sus integrantes; define el crédito de fomento agropecuario así como el destino y los beneficiarios; establece integrantes, funciones de la comisión Nacional de Crédito Agropecuario; crea el fondo para financiamiento del sector agropecuario y delimita objeto naturaleza y administración del fondo agropecuario de garantías; entre otros.

- **Ley 101 de 1993**, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Esta ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional. con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales.

- **Ley 69 de 1993**, por la cual se establece el Seguro Agropecuario en Colombia, se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones en materia de crédito agropecuario.

Esta ley hace referencia al seguro agropecuario en el país, programas de reaseguros, creación, objeto recursos del Fondo Nacional de Seguros Agropecuarios, líneas de crédito, objeto y recursos del fondo nacional de garantías así como control de inversiones en créditos agropecuarios.

- **Ley 731 de 2002**, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

Esta ley hace referencia a la mujer rural, en cuanto a participación en los fondos de financiamiento del sector rural; normas asociadas a: régimen de seguridad social; educación, capacitación y recreación; participación en órganos de decisión, reforma agraria entre otros.

- **Ley 302 de 1996**, por la cual se crea el Fondo de Solidaridad Agropecuario, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.

El FONSA se creó por medio de la Ley 302 de 1996, como una cuenta especial dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el objetivo de otorgar apoyo económico a los productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus obligaciones, cuando en el desarrollo de dicha actividad se presente alguna de las situaciones de crisis contempladas por la Ley 1731, artículo 12 que regula este programa.

- **Ley 1504 de 2011**, por medio de la cual se modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN).

Modifica el PRAN, respecto a alivios en obligaciones si se realizaba el pago de contado hasta el 31 de diciembre de 2014, fue modificada por el artículo 2° de la ley 1694 de 2013, en su artículo 2°.

- **Ley 1731 de 2014**, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).

A través de esta ley se adoptan medidas en materia de financiamiento para el sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, mediante instrumentos financieros, alivio especial deudores del FONSA y del PRAN, se amplían las situaciones de crisis objeto del FONSA así como criterios de asignación del programa, y se presentan acciones encaminadas a fortalecer Corpoica.

- **Ley 1847 de 2017**, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas PRAN y FONSA.

A través de esta ley se otorgaban alivios a los deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA), respecto de las obligaciones que se encontraban pendientes de pago.

- **Ley 2071 de 2020**, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales.

Esta ley traía disposiciones normativas que pretendían “aliviar las obligaciones financieras y no financieras de pequeños y medianos productores afectados por fenómenos fitosanitarios, afectaciones fitosanitarias y zoonositarias, climáticas y en general por cualquier otro fenómeno no controlable por el productor que haya afectado su actividad productiva y comercialización impidiéndoles dar cumplimiento a las mismas” para lo cual facultó al Banco Agrario de Colombia y Finagro (administrador del FAG), para aplicar acuerdos de recuperación de cartera en mora a 30 de noviembre de 2020 de deudores del PRAN y FONSA en términos y límites establecidos

por el gobierno nacional, los cuales podían extinguir sus obligaciones hasta el 31 de diciembre de 2021.

- **Ley 2178 de 2021**, por medio de la cual se otorga seguridad jurídica y financiera al seguro agropecuario y se dictan otras disposiciones a favor del Agro.

Esta ley modifica la ley 69 de 1993, respecto al establecimiento del seguro agropecuario, Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios (FNRA). así mismo crea el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA).

• Marco Jurisprudencial

A nivel jurisprudencial, se parte del concepto de que “Una persona, familia o comunidad podría encontrarse en estado de vulnerabilidad cuando se enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos²⁵. y que los riesgos de permanencia y cambios se materializan en los campesinos y trabajadores agrarios a través de “la vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente, las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales”²⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, fueron establecidos algunos criterios bajo los cuales son reconocidos por parte de la jurisprudencia los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional²⁷:

- **Nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente.** reiterando que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada y, con ello, “ha estado tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación por razones económicas, sociales, políticas y culturales²⁸” así mismo se ha considerado que “dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza”²⁹.

25 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2015. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-606-15.htm>

26 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-348 de 2012 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

27 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077 de 2017.

28 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-021 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (M. P. Álvaro Tafur Galvis); C-255 de 2012 (M. P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M. P. Adriana Guillén Arango) y C-623 de 2015 (M. P. Alberto Rojas Ríos).

29 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia

- **Algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia como población vulnerable que merece una especial protección constitucional.** ejemplo de ello son la “población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor³⁰” y aquellas “comunidades campesinas que dependen de recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural, que en su mayoría son personas con bajos ingresos”³¹.

En relación con lo anterior, la corte constitucional “le ha dado una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias”³².

Reivindicar los derechos del campesinado y de los trabajadores agrarios que han sido afectados históricamente por la desigualdad y la pobreza así como la mitigación de factores internos como políticas estatales, cambio climático, enfermedades vegetales y animales, el conflicto interno, cambios en las preferencias de los consumidores, limitaciones respecto a acceso a crédito y de factores externos como conflictos bélicos, fluctuaciones en tasa de cambio, escasez de insumos y fraccionamiento en el ciclo de producción logística y comercialización que afectan pequeños y medianos productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y agroindustriales, forman parte de un proceso que lleva tiempo y que requiere de articulación de acciones por parte de todo tipo de actores. En ese sentido, esta iniciativa pretende contribuir con la mitigación del efecto de los factores mencionados, respecto a las obligaciones financieras vigentes a 31 de diciembre de 2022 o que presentaron mora a esta fecha, de pequeños y medianos productores que se encuentran como deudores de los programas PRAN y FONSA.

3. ANÁLISIS IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta

C-180 de 2005 (M. P. Humberto Sierra Porto). En la misma dirección, la Corte afirmó de manera reciente que: “el orden constitucional establecido destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas”.

³⁰ Dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, y las mujeres cabeza de familia”. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M. P. Humberto Sierra Porto).

³¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-348 de 2012 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

³² Ibid.

con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”. (Subrayado fuera de texto original).

4. CONFLICTOS DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5ª DE 1992

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) 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”.*

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que*

otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular; actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022³³, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.

También el Consejo de Estado el año 2010³⁴ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta

³³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

³⁴ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la Ley y la Jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurrido en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el

interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

Bibliografía

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE. Boletín técnico Producto Interno Bruto -PIB IV trimestre 2022. Disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim22_produccion_y_gasto.pdf

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín técnico índice de Precios del Productor diciembre 2022pr. Disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipp/bol_ipp_dic22.pdf

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA 2019. Disponible en:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), diciembre de 22. Disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_22.pdf

COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Boletín de Precios de Alimento Balanceado para Animales número 1 del 2021. Disponible en: <https://sioc.minagricultura.gov.co/Boletines/BOLET%20C3%8DN%20DE%20PRECIOS%20DE%20ALIMENTO%20BALANCEADO%20PARA%20ANIMALES%20No.1%20de%202021.pdf>

COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Producto Interno Bruto -PIB, Principales Resultados Año 2022. 2022. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen_rueda_de_prensa_PIB_IVtrim22.pdf

COLOMBIA. BANCO DE LA REPÚBLICA. Series IPC Total Nacional e Inflación (desde 07/1954) IPC 1998: 16,70%. Disponible en: https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%20C3%ADsticas_T%2F1.%20IPC%20base%202018%2F1.2.%20Por%20a%20C3%B1o%2F1.2.5.IPC_Serie_variaciones&Options=rdf&lang=es&NQUser=publico&NQPassword=publico123

COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2021. FINAGRO. Disponible en: https://www.finagro.com.co/sites/default/files/multimedia_case/2022-09/informe_de_gestion_2021_0%20%281%29.pdf

COLOMBIA. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO. Informe de gestión sostenible 2022. FINAGRO. Disponible en: <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2023-03/IGS-2022.pdf>

BANCO MUNDIAL. Colombia: panorama general. 4 de abril de 2023. Disponible en:

<https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#:~:text=E1%20PIB%20creci%C3%B3s%20s%C3%B3lidamente%20a,alto%20d%C3%A9ficit%20de%20cuenta%20corriente.>

CNN ESPAÑOL. Así ha sido la guerra en Ucrania: datos y cronología sobre la invasión rusa, un año después, 3 de febrero de 2023. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-cronologia-orix/>

ONU MUJERES. Ucrania y la crisis alimentaria y energética: Cuatro cosas que hay que saber. 22 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2022/09/ucrania-y-la-crisis-alimentaria-y-energetica-cuatro-cosas-que-hay-que-saber>

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS. Una esperanza comercial: el impacto de la Iniciativa de Granos del Mar Negro sobre Comercio y Desarrollo. 2022. Disponible en: <https://unctad.org/publication/trade-hope-impact-black-sea-grain-initiative>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2294 (19, mayo, 2023). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Diario Oficial. 2023 número 52.400.

ARENAS, M. y Otro. Colombia: Entre la niña y el niño. publicado por la Universidad Javeriana, 02 de junio de 2022, Disponible en:

<https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/fenomeno-de-el-nino-en-colombia/>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2015. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-606-15.htm>

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 03 de Octubre del año 2023

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

No. 259 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Wilmer Van Castellano Hernández

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad objetiva en las relaciones de consumo.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General


Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y de conformidad con el derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley, *por medio del cual se habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad objetiva en las relaciones de consumo.*

Atentamente,


PIEDAD CORREAL RUBIANO
Representante a la Cámara por Quindío


MARÍA DEL MAR PIZARRO
Representante a la Cámara por Bogotá




| | |
|----------------------------------|---|
| | Gemin Rozo Amis Partido Liberal. |
| Dolores Torres R ₃ | |
| | JOHN PEREZ |
| | Juan Pérez Ochoa Rep. Liberal (Part) |

| | |
|----------------------|--|
| ALVARO URBIZA | |
| | |
| CAROLINA BARRIOS | |

PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2023
por medio del cual se habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad objetiva en las relaciones de consumo.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas aplicables para el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad objetiva en los que es competente la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección del consumidor.

Artículo 2°. Adiciónese el parágrafo 2° al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 en el siguiente sentido.

“Parágrafo 2°. En las acciones de protección del consumidor se deberá, si a ello hay lugar, realizar el llamamiento de garantía en los mismos términos previstos en el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012 o normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El llamamiento en garantía procederá de oficio o a petición de parte.

La demanda por medio de la cual se llame en garantía deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el presente artículo. Si se halla precedente el llamamiento, se ordenará notificar personalmente al convocado y correrle traslado del escrito por el término de la demanda inicial. Si la notificación no se logra dentro del mes siguiente, el llamamiento será ineficaz.

El llamado en garantía podrá contestar en la demanda y el llamamiento en un solo escrito, solicitando las pruebas que pretenda hacer valer.

En la sentencia se resolverá la relación sustancial aducida y emitirá pronunciamiento sobre las indemnizaciones o restituciones a cargo del llamado en garantía. No será necesario notificar personalmente el auto que admite el llamamiento cuando el llamado actúe en el proceso como parte o como representante de alguna de las partes”.

| | |
|------------------------------------|-------------------------------|
| Olga Beatriz Sured 21960114 | Heráclito Linares |
| | |
| HUGO ARCHINA CASANABE | |
| Alvaro Toledo PACSO | Juan Eduardo Vera Huelvas |

| | |
|-----------------------|------------------|
| GERZEL PEREZ | Juan V. Peña |
| Andrés F. Jiménez | |
| USCAREVI | |
| | |

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación, y modifica parcialmente el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011.

Piedad Correal Rubiano
PIEDAD CORREAL RUBIANO
 Representante a la Cámara por Quindío

María del Mar Pizarro
MARÍA DEL MAR PIZARRO
 Representante a la Cámara por Bogotá

Diego Martínez

| | |
|-------------------------|------------------------------|
| <i>Paul Pardo</i> | <i>Alvaro Uribe Uribe</i> |
| <i>César</i> | <i>Jon S. Siles</i> wills |
| <i>Tueth D. Sánchez</i> | <i>Constanza Saldaña</i> |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
 TURISMO Y RELACIONES DE
 CONSUMO AGENCIAS DE VIAJES Y
 EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO**

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA” señalan que la política de turismo se orientará hacia un turismo inclusivo, sostenible y resiliente, priorizando la función social del turismo, como instrumento para la garantía de derechos y el desarrollo humano, impulsando los nuevos empresarios del sector turismo, y territorios que han tenido problemas de potencialización en este mismo sector, fomentando las capacidades y la productividad de la cadena de valor del sector, de manera que contribuyan a la construcción de una cultura de paz y el posicionamiento de Colombia como un destino donde el turismo se hace en armonía con de la vida.

En este mismo sentido, uno de los propósitos principales que enmarca el Plan Sectorial de Turismo plantea un fomento al desarrollo productivo del sector, mediante estrategias de dinamización que eleven la productividad y el posicionamiento turístico del país promoviendo la justicia social, al tiempo que se construyen capacidades para consolidar el desarrollo sostenible, responsable y regenerativo del turismo en el país, mejorando las prácticas de inclusión e innovación que realizan los entes gubernamentales, las empresas, las comunidades y los territorios, incrementando las oportunidades para la creación de valor social y económico en la oferta turística, para aumentar la demanda de viajeros y el reconocimiento turístico del país.

Ambas apuestas están recogidas en una macrometa en la cual se han estimado tres escenarios de acuerdo a una metodología prospectiva que permiten prever un escenario conservador que considera los puntos atípicos en contextos de paz dando como resultado la llegada de 7.300.000 visitantes; un escenario optimista que considera puntos atípicos en contextos de paz más incrementos del 20% anual en inversión de la promoción turística internacional que generaría 9.400.000 visitantes; y, un escenario optimista ideal que considera puntos atípicos en contextos de paz más incrementos del 27% anual en inversión de la promoción turística internacional que generaría 12.000.000 visitantes no residentes al país.

| | |
|---|----------------------|
| <i>Gustavo Rojas Amis</i> Partido Liberal | <i>Dolcey Toms</i> |
| <i>John Pérez</i> | <i>John Pérez</i> |
| <i>Diego</i> | <i>Diego Gilgado</i> |
| <i>Juan Carlos</i> Rep. Liberal (antioqueño) | <i>Diego</i> |

| | |
|----------------------------------|-----------------------|
| <i>Hernando</i> | <i>Hernando</i> |
| <i>Hugo Achúta</i> CASAMBA | <i>Hernán Cadavid</i> |
| <i>Diego</i> Algo Tolo. Puro. | <i>José Eduardo</i> |

| | |
|--------------------------|-------------------------|
| <i>GERSON PEREZ</i> | <i>Juan P. Benveluz</i> |
| <i>Andrés F. Jimenez</i> | <i>José Manuel</i> |
| <i>USATACU</i> | <i>Mania Karam</i> |
| <i>Diego</i> | <i>Diego</i> |

Las metas a 2026 del Plan Nacional de Desarrollo asociadas al sector turismo en Colombia son las siguientes:

- Alcanzar 7,5 millones de visitantes no residentes al 2026
- Lograr 215.000 personas ocupadas en promedio mensual en actividades asociadas al turismo (agencias de viajes, alojamiento y transporte aéreo de pasajeros).
- Vincular 500 unidades productivas de los Territorios Turísticos de Paz a la cadena de valor del sector turismo

• Ejes del Plan Sectorial de Turismo

Eje 1 - Democratización del turismo como fuerza transformadora para una cultura de paz.

Eje 2 - Territorios turísticos para la equidad y el bienestar

Eje 3 - Turismo: alternativa para la transición económica y protección de la naturaleza

Eje 4. Turismo: internacionalización y economía para la vida y la justicia social

El turismo juega un papel fundamental en la transición energética dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, especialmente en el contexto de la reindustrialización del país a través del desarrollo de la ciencia, la tecnología y el conocimiento.

A través del Plan Sectorial de Turismo “Turismo en Armonía con la vida”, se configura al sector como una estrategia para la conservación de la biodiversidad y la transición económica, donde se requiere la implementación de estrategias y acciones que propendan por la defensa de la biodiversidad y mitigación de los efectos del cambio climático.

La industria turística contribuye significativamente al proceso de transición energética desde los siguientes aspectos:

- Diversificación económica: El turismo permite diversificar la economía al generar ingresos y empleo en sectores distintos a los hidrocarburos.

- Promoción de la sostenibilidad: El turismo sostenible y responsable es una oportunidad para promover la conservación y el cuidado del medio ambiente. La adopción de prácticas de turismo sostenible puede impulsar el uso de tecnologías limpias y energías renovables en el sector turístico.

- Inversión en infraestructura verde: La inversión en infraestructuras turísticas respetuosas con el medio ambiente impulsan la transición energética al fomentar el uso de tecnologías y prácticas sostenibles en la industria turística.

- Educación y concienciación: El turismo es una herramienta eficaz para aumentar la concienciación y el conocimiento sobre la importancia de la transición energética y la conservación del medio ambiente. Al ofrecer experiencias educativas y culturales, el sector turístico ayuda a difundir información y sensibilizar a los visitantes sobre la necesidad de proteger y conservar los recursos naturales y utilizar energías limpias.

- Cooperación regional: Al posicionarse como líder regional en el cuidado de la Amazonía y en la transición hacia energías limpias, el país impulsaría la cooperación y el intercambio de conocimientos y tecnologías en la región. El turismo sirve como plataforma para establecer alianzas y colaboraciones con otros países en materia de desarrollo sostenible y transición energética.

Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se tiene proyectado una reducción de las exportaciones minero energéticas debido a la caída en la demanda de Carbón, y la reducción de los precios internacionales de Petróleo y Carbón. De manera que se busca sustituir la caída del valor de las exportaciones a través de las exportaciones de servicios en general y del turismo en particular.

Desde esta perspectiva, el sector Turismo juega un papel central en la estrategia de crecimiento de la economía, así como en el proceso de transición energética.

Tabla 1. Proyecciones Exportaciones de Bienes y Servicios 2023-2032

Cifras en millones de USD

| Año | Expo Minero Energética | Expo No Minero Energética | Expo Turismo | Expo Servicios | Expo Total |
|------|------------------------|---------------------------|--------------|----------------|------------|
| 2023 | 28,739 | 22,355 | 8,047 | 13,156 | 64,251 |
| 2024 | 26,894 | 23,133 | 8,549 | 13,864 | 63,891 |
| 2025 | 26,561 | 23,962 | 9,051 | 14,571 | 65,094 |
| 2026 | 26,858 | 24,859 | 9,553 | 15,279 | 66,996 |
| 2027 | 26,547 | 25,754 | 10,055 | 15,987 | 68,289 |
| 2028 | 27,225 | 26,681 | 10,558 | 16,695 | 70,601 |
| 2029 | 28,828 | 27,642 | 11,060 | 17,403 | 73,873 |
| 2030 | 29,051 | 28,637 | 11,562 | 18,111 | 75,798 |
| 2031 | 26,501 | 29,668 | 12,064 | 18,819 | 74,988 |
| 2032 | 24,296 | 30,736 | 12,567 | 19,527 | 74,559 |

Fuente OEE-Mincit

A través del modelo de Transición Energética del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se proyecta que a 2032 las exportaciones totales del país se ubiquen alrededor de los USD 74.500 Millones, es decir, un crecimiento del 6,7% con respecto a 2022.

Se espera que las exportaciones de servicios alcancen en 2032 un valor de 19.500 millones de dólares, donde las divisas provenientes del turismo representan el 63% en promedio y equivalen a USD 12.500 millones de dólares.

De igual manera, se busca revitalizar el turismo interno, que después de la pandemia ha crecido tanto en términos de gasto per cápita, pero no en el número de turistas internos.

Transporte aéreo y problemática a abordar

Antes de la pandemia el gasto promedio per cápita diario en transporte aéreo fue de \$175.000 en 2019. Es así como el gasto per cápita en transporte aéreo para 2022 alcanzó \$192000, superando los niveles de prepandemia, con un crecimiento del 30% con respecto a 2020 y de un crecimiento de 9.7% con respecto a 2019.

Tabla 2. Gasto percápita diario en transporte 2019-2022

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Transporte aéreo | 175.931 | 148.227 | 184.41 | 192.121 |
| Transporte terrestre público | 52.517 | 44.144 | 59.267 | 75.154 |
| Transporte terrestre particular | 69.097 | 72.018 | 77.779 | 94.988 |
| Otro* | 64.087 | 44.269 | 51.903 | 49.033 |

Fuente: Encuesta de gasto interno de turismo (DANE)

Sin embargo, a pesar de la recuperación en el gasto de transporte aéreo el porcentaje de personas que han realizado turismo o excursionismo interno en este periodo no ha mostrado la misma recuperación. Para 2019 se tenía que un 16,8% de la población total encuestada había realizado alguna de estas actividades, mientras que para 2022 este porcentaje llega apenas a 10,5%.

El Señor presidente Gustavo Petro ha señalado, en diferentes foros a nivel nacional e internacional, que quiere incentivar, impulsar y desarrollar el turismo en el país con el propósito de sustituir en el mediano plazo los ingresos relacionados con la extracción de combustibles fósiles como el gas y el petróleo, y con ello contribuir a la defensa y preservación del medio ambiente.

Para lograr este propósito es importante disponer de reglas claras que permitan ordenar las relaciones de consumo que se presentan entre turistas y prestadores de servicios turísticos, por tanto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia de Industria y Comercio, en un trabajo coordinado con los actores relevantes del sector turístico del país, han revisado extensivamente la normativa vigente, especialmente los desarrollos legales en materia de relaciones de consumo, garantías sustanciales y procesales de los

consumidores y de los proveedores, que permita tener un acceso efectivo a la justicia económica.

En este sentido, se destaca que nuestro ordenamiento jurídico cuenta con una serie de herramientas útiles para proteger a los extremos de la relación de consumo, teniendo en cuenta que conforme lo determina el artículo 78 de nuestra Constitución Política, las relaciones de consumo son derechos constitucionales, cuentan con todos los privilegios y amparos que corresponden a los derechos de mayor rango jerárquico dentro de un ordenamiento jurídico.

El Derecho del Consumidor, como se encuentra concebido actualmente en nuestro ordenamiento jurídico, intenta proteger al consumidor, disminuyendo su vulnerabilidad cognitiva, su posición de indefensión, equilibrando la asimetría de las fuerzas que existe con respecto a los participantes del mercado, facilitando sus reclamos.

En el anterior sentido, se resalta el régimen de responsabilidad objetiva, de arraigo constitucional, como una de las herramientas jurídicas en donde el Legislador ha considerado que en ciertos ámbitos, precisamente como en el del Derecho del Consumidor, es necesario un régimen de responsabilidad especial, no fundada en la culpa del productor o el proveedor, sino en el mero hecho objetivo de haberse puesto en circulación un producto o servicio defectuoso, para facilitar el acceso a la justicia económica de los consumidores.

La jurisprudencia de nuestra H. Corte Constitucional en Sentencia C1141 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, ha precisado que la Constitución Política de 1991, ha querido instaurar un régimen de protección en favor del consumidor y usuario de bienes y servicios que circulan en el mercado. Esto, con el fin de compensar con medidas de distinto orden la posición de inferioridad con la cual consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de la producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales.

En efecto, como se menciona, La Ley 1480 de 2011, establece un marco legal sólido para la protección de los consumidores en Colombia. En virtud de esta Ley, los consumidores tienen el derecho de reclamar ante el productor o el proveedor de bienes y servicios, indistintamente, en casos de problemas o disputas relacionadas con la adquisición de productos o servicios. Esto se basa en la responsabilidad solidaria que es aplicable en materia de protección al consumidor.

Así mismo, se considera que junto que el régimen de responsabilidad objetiva y solidaria que se ha desarrollado constitucionalmente en pro del consumidor, no implica que se haya dejado desprovisto de acciones legales al sujeto que haya sido condenado a pagar al consumidor solidariamente, pero que no haya actuado con culpa, dolo o negligencia.

Nos referimos a la existencia de instituciones jurídicas con las que ya cuenta nuestro ordenamiento jurídico, tales como la Acción de Repetición, la cual garantiza seguridad jurídica a los agentes económicos, pues otorga plenas garantías a los agentes que hacen parte de la relación de consumo, pues el consumidor una vez obtuvo la devolución por lo pagado una vez demandó en solidaridad a cualquiera de la cadena de proveedores/distribuidores/prestadores de bienes y servicios, en virtud de la Acción de Repetición, quien fue inicialmente obligado a pagar podrá contrademandar ante la jurisdicción civil ordinaria a quien realmente incurrió en culpa y evitar así que el verdadero responsable se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones.

Otra institución jurídica es la del llamamiento en garantía que se encuentra dispuesta en el Código General del Proceso, y que por expreso mandato de la Ley, puede ser usado en procesos de responsabilidad objetiva en sede judicial y administrativa. Sin embargo, a pesar que la Superintendencia de Industria y Comercio es la entidad que, como autoridad de competencia y de protección al consumidor, ejerce funciones íntimamente ligadas con los referidos propósitos, la interpretación de las normas y el uso de algunas prerrogativas ha variado entre administraciones, no siendo consistente y por ende generando riesgos de pérdida de seguridad jurídica.

Respecto de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia ha señalado de manera reiterada que las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales tienen la competencia para resolver sobre el llamamiento en garantía dentro de los procesos a su cargo. Lo señalado por la Corte Suprema de Justicia no es otro que, de conformidad con el artículo 24 del Código General del Proceso, “las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces”.

Si bien, esta situación podría parecer un aspecto solo procedimental en estos trámites, tiene un impacto directo en la construcción de confianza en nuestras instituciones para el desarrollo de la industria del turismo, y para la garantía real de los derechos de los consumidores, en tanto que, tal como lo haría un juez ordinario al decidir sobre la acción de protección al consumidor, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene la competencia para resolver todas las etapas procesales y asuntos propios de los procesos que tiene a su cargo, entre ellos sobre el llamamiento en garantía.

El principal problema que ha venido enfrentando la industria, radica en que la garantía en los derechos de los consumidores, no solo se encuentra satisfecha cuando se condena a un actor en la relación de consumo, generalmente a las Agencias de Viaje, sin vincular a los demás integrantes de la cadena, lo que resta oportunidades para que en el proceso se analice la participación y responsabilidad objetiva de todos los agentes de la cadena, lo que al final puede restar garantías a los consumidores

en la medida en que condena en el ejercicio de funciones judiciales a las agencias de viajes para el cumplimiento de pretensiones asociadas con el contrato de transporte del que ni siquiera son parte. En efecto, cuando se incumplen las prestaciones del contrato de transporte, es el transportador quien tiene la posibilidad de remediar dicho incumplimiento.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que es el agente económico que incorpora en sus arcas el precio pagado por el servicio y cuenta con el patrimonio, infraestructura e idoneidad para brindar la mejor respuesta frente a su propio incumplimiento. Cuando por razones formales se excluye la posibilidad de que comparezca al proceso de protección al consumidor, se genera una dinámica ineficiente en la garantía de los derechos.

Tanto es ello así, que en sentencia del pasado 25 de octubre de 2022 la Corte reiteró su posición al respecto y dijo que la renuencia a resolver sobre el llamamiento en garantía implica la emisión de un fallo *citra petita* que implica una abierta incongruencia, al dejar de resolver sobre aspectos nucleares del litigio.

Así, a fin de asegurar que las aerolíneas puedan comparecer al proceso que se llegara a iniciar en contra la agencia de viajes por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de transporte, se propone incluir una norma para que la autoridad judicial -incluso tratándose de autoridades administrativas en ejercicio de competencias judiciales- pueda sin lugar a más discusiones dentro del mismo trámite de protección al consumidor decidir sobre la pretensión que formule la agencia cuando llame en garantía a la aerolínea si se trata del incumplimiento de obligaciones del contrato de transporte.

De otra parte, la inclusión de esta disposición traería grandes beneficios al consumidor:

- Considerando que la mayoría de casos en materia de consumidor se tramitan ante la Superintendencia de Industria y Comercio, la posición actual de esta entidad en el sentido de negar la admisión del llamamiento en garantía, crea un desincentivo al consumidor de acudir a ella.

- Iguala las condiciones de trato del consumidor que acude a la justicia ordinaria con el que acude a la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de facultades judiciales.

- Busca dirimir, en favor de los consumidores, una posición de la entidad administrativa que va en contra de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, órgano de cierre de la justicia ordinaria.

- Permite que al proceso y a la discusión probatoria se vinculen a las aerolíneas quienes son las responsables de ejecutar las prestaciones derivadas del contrato de transporte.

- Habilita un escenario en el que el consumidor podrá tener claridad sobre las razones que llevaron el incumplimiento de su contrato al habilitar la participación de las aerolíneas en el proceso.

- Esta norma no representa una exoneración de la responsabilidad que le asiste a las agencias de viaje, sino por el contrario, refuerza la protección al consumidor ya que garantiza la vinculación del obligado directo del contrato de transporte. Si se comprueba que la reclamación se originó por un comportamiento de la agencia de viaje esta seguirá respondiendo.

- Brinda la relación de consumo porque en el caso de comprobarse la responsabilidad de la aerolínea ésta debe responder por las conductas desplegadas y evita que con base en una interpretación inadecuada de la Superintendencia, al final esté ausente de una reclamación que se originó por su comportamiento.

En consecuencia, se sugiere la incorporación de un nuevo párrafo en el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, que se refiere a las reglas adjetivas o procedimentales que aplica la Superintendencia de Industria y Comercio, para fomentar el uso del llamamiento en garantía dentro de sus actuaciones, y fortalecer el régimen de responsabilidad objetiva de los actores en la relación de consumo.

A falta de una disposición como esta, en la práctica las agencias de viajes terminan respaldando las obligaciones incumplidas de las aerolíneas, incluso en escenarios extremos como el de cese deliberado de operaciones o quiebra. En circunstancias actuales, existe de hecho un perverso incentivo, pues la aerolínea que sabe que va a incumplir el contrato, distrae sus responsabilidades en las agencias de viajes, cuando resulta evidente que ellas no tienen control ni dominio alguno sobre la operación de sus aeronaves o el cumplimiento de las obligaciones del contrato de transporte, y ni siquiera tienen en sus arcas los dineros que pagan los consumidores por los tiquetes en tales escenarios.

Así las cosas, si bien, la intermediación que realizan las agencias de viajes en la prestación de un servicio turístico, tal y como se desprende del artículo 2.2.4.3.1.3 del Decreto 1074 de 2015, las incluye como aquellas que se dedican profesionalmente al ejercicio de actividades turísticas dirigidas a la prestación de servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los

servicio, también es cierto que no son las únicas que se encuentran en uno de los extremos de la relación de consumo, en donde comparten responsabilidades con otros proveedores de servicios turísticos, tales como: aerolíneas, hoteles, compañías de cruceros, compañías de alquiler de autos, entre otros.

En ese contexto, la agencia de viajes es la encargada de establecer una relación directa con el comprador en aspectos como la venta del tiquete y la información de aspectos claves del viaje, por lo cual es natural que el usuario acuda a ella cuando encuentra dificultades en la prestación del servicio en sus diversas etapas; sin embargo, su capacidad para responder por todos los factores internos y externos que podrían afectar la prestación de los demás servicios, es lo que se discute y se pretende resolver con la modificación del artículo señalado.

Las empresas de transporte son consideradas prestadores del servicio de transporte aéreo, lo que significa que están legalmente autorizadas y reguladas para operar vuelos comerciales y transportar personas o bienes por vía aérea. Las empresas de transporte aéreo tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad de los vuelos, cumplir con las regulaciones de aviación civil, mantener sus aeronaves en condiciones adecuadas, proporcionar servicios a bordo a los pasajeros, gestionar la logística de carga y descarga, y cumplir con otros aspectos relacionados con la operación de vuelos. Las responsabilidades de las aerolíneas están claramente consagradas en el Código de Comercio y el RAC (Reglamento Aeronáutico Colombiano).

Esta distinción legal es fundamental para definir sus roles y responsabilidades en las relaciones de consumo, por lo cual, el marco legal debe ser coherente con la protección del usuario. Es así como, si bien se reconoce la diferencia en la naturaleza de los prestadores de servicios turísticos y las empresas de transporte aéreo, es esencial garantizar que los usuarios tengan la posibilidad de reclamar ante cualquier eslabón de la cadena de prestación de servicios cuando se sientan afectados, facilitando entonces los mecanismos para que todos los actores de la cadena puedan acudir al proceso para graduar su responsabilidad, resarcir el daño, y proteger al consumidor.

MODIFICACIÓN PROPUESTA

Modificación a la Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.

| NORMA VIGENTE | TEXTO PROPUESTO |
|---|--|
| <p>Artículo 58. Procedimiento. Los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales en todos los sectores de la economía, a excepción de la responsabilidad por producto defectuoso y de las acciones de grupo o las populares, se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de las siguientes reglas especiales:</p> <p>(...)</p> | <p>Artículo Único. Adiciónese el párrafo 2 al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 en el siguiente sentido.</p> |

| NORMA VIGENTE | TEXTO PROPUESTO |
|--|---|
| <p>Parágrafo. Para efectos de lo previsto en el presente artículo, la Superintendencia Financiera de Colombia tendrá competencia exclusiva respecto de los asuntos a los que se refiere el artículo 57 de esta ley.</p> | <p>Parágrafo 2°. En las acciones de protección del consumidor se deberá, si a ello hay lugar, realizar el llamamiento de garantía en los mismos términos previstos en el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012 o normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El llamamiento en garantía procederá de oficio o a petición de parte.</p> <p>La demanda por medio de la cual se llame en garantía deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el presente artículo. Si se halla procedente el llamamiento, se ordenará notificar personalmente al convocado y correrle traslado del escrito por el término de la demanda inicial. Si la notificación no se logra dentro del mes siguiente, el llamamiento será ineficaz.</p> <p>El llamado en garantía podrá contestar en la demanda y el llamamiento en un solo escrito, solicitando las pruebas que pretenda hacer valer.</p> <p>En la sentencia se resolverá la relación sustancial aducida y emitirá pronunciamiento sobre las indemnizaciones o restituciones a cargo del llamado en garantía. No será necesario notificar personalmente el auto que admite el llamamiento cuando el llamado actúe en el proceso como parte o como representante de alguna de las partes.</p> |

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 de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generar un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél 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”.*

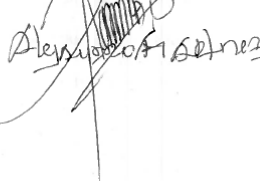
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento con lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, se incorpora el presente acápite, manifestando que este Proyecto de Ley no ordena gasto público, ni otorga beneficios tributarios, toda vez que, pretende adicionar un parágrafo al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, estableciendo las reglas aplicables para el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad objetiva en los que es competente la Superintendencia de Industria y Comercio, por lo tanto no genera impacto fiscal.


PIEDAD CORREAL RUBIANO
 Representante a la Cámara por Quindío

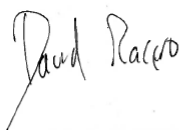

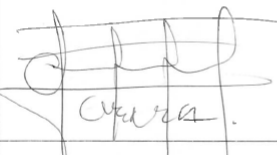
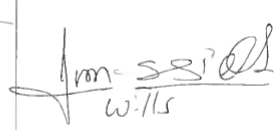
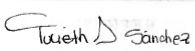


MARÍA DEL MAR PIZARRO
 Representante a la Cámara por Bogotá

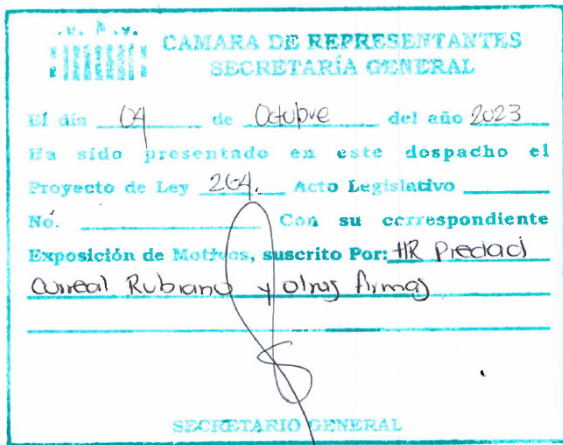

Diana Sofía Salazar

| | |
|--|---|
|  |  Camilo Rizo Anís Partido Liberal. |
|  | Dolores Torres  |
|  |  John Pérez |
|  Gallego |  Jesús María Celis Partido Liberal |

| | |
|--|--|
|  Alvaro Restrepo |  Haroldo Londoño |
|  HUGO MELCHIOR CASANAVE |  NUEVO LIBERALISMO |
|  MARÍA VICTORIA |  |
|  Alvaro TORO |  Luis Eduardo |

| | |
|---|---|
|  GABRIEL PÉREZ |  Juan B. Pinuel |
|  Andrés F. Jiménez |  Juan Ramón |
|  USATEGUI |  Monica |
|  Rodríguez |  |

| | |
|--|--|
|  Paul Risco |  ALVARO OSPINA |
|  Cruz |  Juan |
|  Tere |  Carolina |



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2023
CÁMARA**

por el cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el baile del joropo llanero, su género musical y se dictan otras disposiciones.

EL Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Declárese Patrimonio cultural inmaterial de la Nación el baile del Joropo llanero. Reconózcase y exáltese como danza tradicional y género musical, propia de la cultura de los llanos colombianos.

Artículo 2º. Autorízase al Gobierno nacional al Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Cultura y en coordinación con los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada y Guaviare para que de conformidad con sus funciones constitucionales y legales contribuyan con la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad del baile tradicional del joropo y su género musical, así como todos los valores culturales que se originan alrededor de sus expresiones folclóricas y artísticas la poesía y las artesanías asociadas.

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno nacional para que a partir de la vigencia de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341, 288 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y en la ley 1185 de 2008, para incorporar en la ley presupuesto General de la Nación y Plan Nacional de Desarrollo y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley.

Artículo 4º. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el artículo 3º, 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 5º. El Gobierno nacional impulsará y apoyará ante otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las adiciones presupuestales destinadas para la divulgación y promoción del baile del Joropo llanero.

Artículo 6º. Exhórtese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura, para que la danza del joropo llanero y su género musical, se incluya en la lista representativa del patrimonio cultural inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional y se apruebe el Plan Especial de Salvaguardia (PES).

Artículo 7º. Declárese el 24 de mayo el día nacional del Joropo llanero y su género musical.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación.

Atentamente,

De los honorables Congressistas,

| | |
|--|---|
| | |
| GERMAN ROGELIO ROZO ANIS Representante a la Cámara Departamento de Arauca | GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el departamento del Meta Pacto Histórico - PDA |
| | |
| HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare | EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE Representante a la Cámara Departamento de Casanare |

| | |
|---|--|
| | |
| JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara Departamento del Meta | LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca |
| | |
| JOSE VICENTE CARRERO CASTRO Senador de la República de Colombia | KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP - Arauca |
| | |
| JUAN DIEGO MUÑOZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde | |

ALEXANDRA ESCALANTE
GUAVIARE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa pretende exaltar el baile del Joropo llanero como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, que se celebra en los departamentos de Arauca,

Casanare, Meta, Vichada y Guaviare con el objetivo que se proteja esta manifestación cultural y sea reconocida como expresión de la cultura llanera en el país, así como también que realicen todas las gestiones necesarias para que se incluya en la lista representativa del patrimonio cultural inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional y se apruebe el Plan Especial de Salvaguardia (PES).

I. CONTEXTO HISTÓRICO

El joropo es un género musical y baile tradicional de América Latina, especialmente arraigado en los llanos de Colombia y Venezuela. Su historia tiene raíces en la mezcla de las culturas indígenas, africanas y europeas que se encontraron en la región, y ha evolucionado a lo largo del tiempo para convertirse en una expresión cultural significativa. Se caracteriza por su música folclórica, que generalmente incluye instrumentos como el arpa, el cuatro (un tipo de guitarra de cuatro cuerdas), las maracas y el bajo. El arpa llanera es uno de los instrumentos más destacados y distintivos en la música joropera.

El joropo de los llanos del Orinoco colombo-venezolano es reconocido como un género musical que ha sido aceptado como representativo de la cultura de la región llanera de los dos países. El joropo es una práctica cultural multidimensional que contiene elementos musicales, vocales, de poesía y baile, asociados de manera significativa a distintos contextos que se han diversificado con el tiempo.

Para dar un panorama general de la práctica del joropo como música regional popular, a grandes rasgos esta se asocia al carácter comunitario y ritual en el ámbito festivo del parrando dentro del contexto rural. Las llamadas “músicas de parranda” clasificadas en los golpes y pasajes han logrado reconstituir sus lenguajes respondiendo a los cambios culturales de la región, a las migraciones y a la urbanización. En contextos urbanos el joropo adquiere principalmente una función de música de espectáculo para escenarios, dentro de los cuales se encuentran los festivales folclóricos. Las expresiones del joropo rural y urbano establecen respectivamente las categorías de “criollo” y “estilizado” para distintos estilos vocales, instrumentales y dancísticos.

La primera mención documentada del joropo que encontramos en la Colonia es del 10 de abril de 1749, seguramente muy posterior a la aparición de los rasgos más característicos del género. Se trata de una ordenanza expedida por las autoridades españolas, personificada en don Luis Francisco de Castellanos, Mariscal de Campo, gobernador y capitán General de la Provincia de Venezuela entre 1747 y 1749, donde se lee:

“En algunas villas y Jugares desta Capitanía General de Venezuela se acostumbra un bayle que denominan Xoropo escobillado, que, por sus extremos movimientos, desplantes, taconeos y otras suciedades que lo infaman, ha sido mal visto por algunas personas de seso”.

Este incidente lo utilizó el médico y lingüista venezolano Lisandro Alvarado (1858- 1929), en su

Glosario de voces indígenas (1921), para afirmar que desde 1749 el joropo adquiere plena nacionalidad venezolana. Es decir, que para esa fecha tanto venezolanos como españoles diferenciaban, claramente, al fandango español del joropo. Tanto es así, que se dio pie a que surgiera en Venezuela un vocablo aparte que lo diferenciara de su principal referente español: el fandango.

La historia del joropo en Colombia se remonta a los tiempos de la colonización española y la época de la Colonia. Durante este período, las diferentes culturas se mezclaron, y elementos de la música y danza indígena y africana se fusionaron con influencias europeas, especialmente españolas. Los colonos españoles introdujeron instrumentos como la guitarra, el cuatro y el arpa, que se convirtieron en parte integral del joropo.

II. HISTORIA Y VALOR CULTURAL DEL JOROPO LLANERO Y SU GÉNERO MUSICAL

El joropo de llanero es de más reciente data en términos históricos, pues la conquista de los llanos se llevó a cabo finalizando el siglo XVI, y su poblamiento fue aún más lento y ya entrado el siglo XVII. Su génesis es innegablemente venezolana, pues todas las regiones de los llanos en su vasta extensión pertenecieron a la Capitanía General de Venezuela a partir de 1777, lo cual incluía por **Real Cédula a los departamentos de la actual República de Colombia como Arauca y Meta.**

A diferencia de la mayoría de joropos del país, el joropo llanero no tiene el elemento africano en su mestizaje. Esto se debe en parte como se dijo anteriormente porque el poblamiento de los llanos se logró muchos años después de la llegada de los conquistadores a las costas venezolanas. Además, según Romero: “Como resultante histórico de este hecho, en las culturas llaneras la influencia afroamericana es casi inexistente en lo que a música se refiere. En los golpes, pasajes o joropos llaneros las raíces hispánicas conservaron cierta fortaleza”. También Battaglini proporciona otro elemento histórico que nos ayuda a entender mejor este aspecto sobre la región llanera, pues “se conformó en esas regiones una particular forma de cultura criolla, mezcla de elementos hispánicos con indígenas, ya que la legislación prohibía la entrada a las misiones de afrodescendientes y mulatos”.

En los llanos colombianos, la vida estaba fuertemente vinculada a la ganadería y la vasta extensión de tierras abiertas. El joropo se convirtió en una expresión artística que reflejaba la vida y el trabajo en esta región. La música y el baile del joropo se utilizaban para celebrar festividades, ferias ganaderas y eventos sociales, y también como una forma de entretenimiento y relajación para los trabajadores del campo.

El origen del joropo llanero en Colombia se remonta a los galerones (estas eran fiestas donde se bailaba el vals). Posteriormente derivó al Joropo y es por ello que el primer paso del Joropo se llama valseo. El joropo tiene distintas tipologías subregionales.

Entre ellas cabe mencionar el joropo oriental, el joropo central (con algunas especificidades como el joropo tuyero, el joropo mirandino o el joropo aragüeño), el joropo andino y el golpe larense en Venezuela; además del joropo llanero y los cantos de trabajo de los llanos en Venezuela y Colombia.

Así, el Joropo convirtió en una forma de expresión para contar historias y experiencias de la vida en los Llanos. Las letras de las canciones a menudo tratan temas como el amor, la naturaleza, la vida en la sabana, las costumbres y las luchas cotidianas. Este género musical fue transmitido de generación en generación, y se convirtió en una parte esencial de la identidad cultural de la región, especialmente en los departamentos de Arauca Casanare, Meta, Vichada y Guaviare.

A lo largo de la historia, el joropo llanero ha sido celebrado y promovido en festivales, ferias y eventos locales. Uno de los eventos más destacados es el “Festival Internacional de la Cultura Llanera” en Villavicencio, Meta, que reúne a músicos, bailarines y aficionados de toda la región y más allá. Estos festivales no solo celebran la música y el baile, sino también la gastronomía, la artesanía y otras manifestaciones culturales propias de los Llanos.

El género musical del joropo desempeña un papel fundamental en el baile del joropo llanero en Colombia, ya que ambos elementos están intrínsecamente entrelazados y representan una parte integral de la identidad cultural de la región de los Llanos.

Así, la introducción del arpa española de un orden de cuerdas en América desde las primeras décadas de la Conquista acompañó el proceso de dominación de indígenas y africanos esclavizados en iglesias, misiones y conventos. Egberto Bermúdez afirma que el protagonismo de este instrumento se mantuvo en muchas regiones de América desde Estados Unidos hasta Argentina, incluyendo los llanos del Orinoco, gracias al trabajo sistemático de las misiones, especialmente jesuitas, del cual se derivaron tradiciones musicales que pervivieron hasta el siglo XX entre campesinos y pueblos indígenas¹.

II. Posicionamiento del arpa como instrumento principal y símbolo cultural de la música llanera

A pesar del empeño de músicos y gestores locales por acreditar en discursos o publicaciones una continuidad entre las prácticas actuales del arpa en Colombia y su pasado misional, el vacío en las fuentes no permite precisar la presencia del instrumento en el siglo XIX y comienzos del siglo XX en el llano colombiano.

¹ Egberto Bermúdez, “The Harp in The Americas (1510-2010): A Historical Account from Minstrelsy to Ethno-rock and Web Videos”, en *Analizar, interpretar, hacer música: De las Cantigas de Santa María a la organología*. Escritos in memoriam Gerardo V. Huseby, Melanie Plesch (ed.), Buenos Aires: Gourmet Musical Ediciones, 2013, p. 463; Yves D’arcizas, “Un arpa de la mitad del siglo XVII.

en Tópaga”, *Revista Universidad de Antioquia*, Vol 58, (1989), pp. 85-94.

“En los inventarios realizados en iglesias y reducciones de poblaciones de Casanare, Arauca y Meta, después de la expulsión de los jesuitas en 1767, se menciona la herencia de una intensa práctica musical ligada a una tradición escrita del repertorio europeo, pero no se hace evidente qué tan extendida habría sido la práctica del arpa en el llano dentro de contextos distintos al servicio religioso en años posteriores².

En contraste con la función protagónica del arpa actual, y de los demás instrumentos del conjunto llanero en décadas recientes, es interesante observar el papel de los conjuntos de los siglos anteriores, limitado al acompañamiento de bailes populares. Entre las tempranas referencias a una música regional de baile relacionada con el desarrollo del joropo en la región de los llanos de Colombia, se encuentra la descripción que hizo Ramón Guerra Azuola de un conjunto acompañante de un baile en el pueblo de Macuco en 1855, conformado por tiples, triángulo y carrascas, en el cual no se menciona la práctica del arpa. Ricardo Sabio, en su libro *Corridos y Coplas*, reiteró esta conformación instrumental en la música regional, describiendo conjuntos de cordófonos integrados por cuatro, arpa, Guitarra, tiple y bandola³ con una función acompañante.

De lo anterior se desprende que un elemento contrastante en el establecimiento del canon en el joropo es el protagonismo y la importancia simbólica del arpa en la música llanera colombiana, a pesar del aparente declive paulatino de su práctica desde mediados del siglo XIX. Desde esta época, tal como sugiere Davidson, el desplazamiento del arpa se debió a la creciente popularidad del piano en los salones de baile y del tiple para el caso de las clases populares⁴. Aun así, es preciso rastrear mayores referencias de la permanencia del arpa en el llano colombiano. Según algunos folcloristas araucanos, en Arauca se reseña la llegada del arpista venezolano Arturo Lamuño (1908-c. 1998) en 1925, quien se dedicó a la enseñanza del instrumento en esa región”.

En contraste, en los llanos de Venezuela se encuentran datos específicos de la presencia del arpa tocando bailes de joropo en conjuntos de guitarras, vihuelas y maracas durante un extenso período del siglo XIX. No obstante, Bermúdez afirma que hasta

² Egberto Bermúdez, “La música en las misiones jesuitas en los Llanos Orientales colombianos, 1725-1810”, en *Ensayos. Historia y teoría del arte*, 5 (1999), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 143-166.

³ Ricardo Sabio, *Corridos y Coplas, Llanos Orientales de Colombia Cali*: Imprenta Salesiana, 1963, pp. 38-39. Este texto es uno de los más citados en los artículos locales sobre la tradición del arpa llanera en Colombia, sin embargo, son imprecisas sus referencias y fechas.

⁴ David Parales, *El arpa. Estudio técnico, historia, arpeggios y bordoneos*, 3ª ed., Imprenta y publicaciones de las fuerzas militares, Bogotá, 2000, p. 198. Héctor Paul Vanegas, entrevista, Bogotá, junio de 2014. Este arpista nacido a comienzos de siglo en los llanos del Apure venezolano, es un personaje mencionado en la tradición oral como pionero del arpa en Arauca.

mediados del siglo XX en varios países americanos, entre ellos Colombia, hubo continuidad en las tradiciones de arpa en contextos campesinos.

De lo anterior se desprende que un elemento contrastante en el establecimiento del canon en el joropo es el protagonismo y la importancia simbólica del arpa en la música llanera colombiana, a pesar del aparente declive paulatino de su práctica desde mediados del siglo XIX. Desde esta época, tal como sugiere Davidson, el desplazamiento del arpa se debió a la creciente popularidad del piano en los salones de baile y del tiple para el caso de las clases populares⁵. Aun así, es preciso rastrear mayores referencias de la permanencia del arpa en el llano colombiano.

Con la irrupción de este formato instrumental, la diversidad de los conjuntos llaneros colombianos comenzó a entrar en desuso. En Arauca, se encontraba el bandolín, similar al requinto andino, la bandola pin-pon, en conjunto con cuatro y maracas. En Casanare, se utilizaban el bandolón y guitarra, dos tipos con diversas afinaciones inspiradas en los instrumentos andinos.

En el Meta, se solían emplear el tiple y la bandola andina conocida como matamata. Incluso en la segunda mitad del siglo XX, como parte de estos diversos conjuntos, especialmente en Arauca, se hacía uso de otros instrumentos hoy considerados exóticos, como el violín, la sirrampla (un arco musical conformado por una cuerda atada a un madero de caña), el furrucó (un tambor de fricción con una vara de madera) y la carrasca. El desinterés por la utilización de estos instrumentos en la música llanera colombiana se refleja en la prensa local y en los discursos de los propios músicos que promovían la supuesta recuperación de los instrumentos auténticos⁵.

En las primeras versiones del Torneo, los conjuntos de arpa venezolanos se impusieron sobre los conjuntos colombianos conformados por tiple, bandola, guitarras, requintos y maracas. Según algunas fuentes, en 1966 fue la última vez que se enfrentaron los conjuntos de diapasones y los conjuntos de arpa en el Torneo, aunque hay registro de un conjunto en 1971 que combinó arpa, cuatro, guitarra y carraca. La hegemonía del conjunto venezolano se dio gracias a la sonoridad y el impacto visual del arpa; también fue resultado de la inexperiencia de los músicos colombianos frente a la destreza y veteranía de los músicos venezolanos habituados a los estudios de grabación y los grandes escenarios.

Estos primeros años marcaron el rumbo de un proyecto de estandarización que pretendía

construir y dar forma a un conjunto de expresiones representativas del joropo de Villavicencio y, por extensión, del joropo colombiano. Estas decisiones no estuvieron exentas de choques y contradicciones entre los músicos y las élites organizadoras del evento.

Fue así como en 1962 gracias a la intermediación del compositor de música llanera tameño, Miguel Ángel Martín (1932-1994) se llevó a cabo el Festival de la Canción Colombiana, convertido tres años después en el Torneo Internacional del Joropo, la festividad mayor del género para intérpretes de Colombia y Venezuela⁶.

De esta manera, El joropo llanero es una expresión artística arraigada en la vida cotidiana de las comunidades de los Llanos. Ha sido transmitido de generación en generación y es una parte fundamental de la identidad cultural de la región. Reconocerlo como patrimonio cultural inmaterial ayudaría a fortalecer el sentido de pertenencia y orgullo de las personas que habitan en los Llanos, fomentando la cohesión comunitaria y podría generar un mayor interés en la región por parte de los turistas interesados en la cultura y las tradiciones auténticas. Esto a su vez podría beneficiar la economía local y promover la participación en festivales y eventos culturales.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL E IMPORTANCIA DEL PATRIMONIO CULTURAL.

3.1. Fundamentos Jurídicos

La Constitución Política de Colombia protege el Patrimonio Cultural de la Nación, entendiendo este como una expresión de la identidad de un grupo social en un momento histórico, es decir, que “constituye un signo o una expresión de cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones⁷”. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación “de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural⁸”.

A lo largo del texto constitucional se van identificando disposiciones que tienen con fin último la protección del patrimonio cultural de la nación e igual que su protección, así se tiene que en el **artículo 2°** de la Constitución Política consagra como uno de los fines esenciales del Estado “facilitar la participación de todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”; el **artículo 7°** “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; el **artículo 8°** eleva a obligación del Estado y de toda persona “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”; el **artículo 44** define la cultura como un “derecho fundamental” de los niños; el **artículo 67**

⁵ Óscar Pabón, *El joropo en Villavicencio*, p. 17. Hugo Mantilla, citado en “Cuando el llano bailaba con tiple, chácharo y sirrampla”, *Llano 7 Días*. Villavicencio: Casa Editorial El Tiempo, 30 de junio de 2005. En estos artículos se habla de la “autenticidad” del arpa como instrumento llanero y se niega la misma para el requinto, el bandolín y la guitarra, utilizados en la región a mediados del siglo XX.

⁶ <https://www.radionacional.co/musica/artistas-colombianos/quien-es-el-compositor-de-carmenteamiguel-angel-martin>. Consultado el 25 de septiembre de 2023

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-742 de 2006.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2014.

dispone que el derecho a la educación busca afianzar los valores culturales; **el artículo 70** estipula que “la -cultura, en sus diversas manifestaciones, es el fundamento de la nacionalidad”; **el artículo 71** señala el deber de “fomento a las ciencias y, en general, a la cultura”; **el artículo 72** reconoce que “el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”; y, **el artículo 95-8** señala como uno de los deberes de la persona y el ciudadano “proteger los recursos culturales y naturales”; entre otras disposiciones.

El Congreso de la República ha venido ajustando la normatividad con el propósito de acoplarla a los estándares del derecho internacional. Además de la adhesión a la Convención de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954⁹, a la Convención sobre la Protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972¹⁰, y a la Convención para la salvaguardia del “patrimonio cultural inmaterial” de 2003¹¹, antes referidas, el Congreso aprobó la ley 397 de 1997, que se conoce como la “ley general de cultura”.

Con la modificación introducidas por la ley 1185 de 2008 se extendió la noción de patrimonio cultural para incluir también las “manifestaciones inmateriales” y otras representaciones que expresan la nacionalidad colombiana.

Finalmente, si bien dentro de las autoridades competentes para determinar cuáles manifestaciones culturales son parte del patrimonio cultural de la Nación no se hace referencia al Congreso de la República, acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, éste tiene la competencia para señalar directamente cuáles actividades culturales merecen un reconocimiento especial del Estado. Al respecto, la sentencia C-1192 de 2005 estableció:

“En atención al reconocimiento de la citada diversidad y en aras de promover e impulsar el acceso a las tradiciones culturales y artísticas que identifican a los distintos sectores de la población, la Constitución Política en los artículos 70, 71 y 150 le asigna al legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas como expresión artística y cuáles de ellas -en concreto- merecen un reconocimiento especial del Estado.

3.2. El Patrimonio Cultural:

Según la UNESCO “El patrimonio cultural en su más amplio sentido es a la vez un producto y un proceso que suministra a las sociedades un caudal de recursos que se heredan del pasado, se crean en el presente y se transmiten a las generaciones futuras para su beneficio. Es importante reconocer que

abarca no sólo el patrimonio material, sino también el patrimonio natural e inmaterial. Como se señala en Nuestra diversidad creativa, esos recursos son una “riqueza frágil”, y como tal requieren políticas y modelos de desarrollo que preserven y respeten su diversidad y su singularidad, ya que una vez perdidos no son recuperables”¹².

En cuanto al Patrimonio Cultural Inmaterial, la UNESCO lo define como aquellos 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. Se manifiestan en los siguientes ámbitos:

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

En Colombia la Ley 1185 de 2008 considera en su artículo 1° que 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, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico ... y que La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley”.

En otras palabras, el patrimonio cultural de la Nación abarca tanto objetos tangibles como expresiones intangibles a las que se les ha conferido un significado representativo a lo largo de procesos

⁹ Mediante la Ley 349 de 1996, se aprobó la “Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado Declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-467 de 1997.

¹⁰ Aprobada por ley 45 de 1983 y vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983.

¹¹ Esta Convención fue aprobada internamente mediante ley 1037 de 2006 y declarada exequible en la Sentencia C-120 de 2008.

¹² <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Patrimonio.pdf>. Revisado el 30 de agosto de 2023.

sociales y culturales que se extienden durante años, e incluso en el contexto cultural actual, siempre que desencadenen procesos de identidad dentro de las comunidades. Los elementos materiales son designados como bienes de interés cultural, mientras que las expresiones intangibles deben ser incorporadas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) siguiendo criterios de evaluación y cumpliendo requisitos específicos.

En Colombia, ambas designaciones se llevan a cabo mediante actos administrativos a través de los cuales se decide que dichos bienes o expresiones quedan bajo la protección especial regulada por la Ley 397 de 1997, junto con sus posteriores modificaciones, adiciones y normativas.

Así, este proyecto de ley busca reconocer el baile del Joropo llanero que se practica en los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, autorizándose al Ministerio de Cultura para asesorar el proceso de postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y el posterior desarrollo del Plan Especial para su preservación.

IV. CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

En materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Decreto 111 de 1996¹³.

El enunciado al que recurre esta iniciativa no deja dudas sobre la recurrencia al principio de cofinanciación para las partidas decretadas, por cuanto al determinar “autorizase al Gobierno nacional”, descarta la idea de una orden o imposición unilateral. Igualmente, dicha autorización se amplifica para lograr la “participación” de la nación o tomar parte con municipios o departamentos involucrados en la autorización, lo cual excluye toda idea de intromisión o suplantación de las competencias del municipio o departamento. Finalmente, se dice que la participación se hará “mediante cofinanciación”, quedando identificado el medio que será utilizado por la Nación para brindarle apoyo al municipio beneficiario de la partida que se autoriza.

Por su parte, El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que establece las regulaciones sobre presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, junto con otras disposiciones, establece la obligación de que tanto la exposición de motivos como las ponencias de los proyectos de ley incluyan una descripción clara de los costos fiscales asociados con el gasto propuesto o los beneficios fiscales que se otorgarán. Estos costos deben estar en línea con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y se debe especificar la fuente de financiación para cubrir esos costos.

En este contexto, es importante destacar que algunos de los artículos mencionados no imponen ni ordenan el gasto, sino que autorizan a los entes territoriales y al Gobierno para que incluyan las asignaciones necesarias en el Presupuesto General de la Nación o las promuevan a través del sistema nacional de cofinanciación, con el fin de cumplir con lo dispuesto en dichos artículos.

Además, la Corte Constitucional ha afirmado que el Congreso de la República tiene la autoridad para aprobar proyectos de ley que impliquen gastos públicos, siempre y cuando no se obligue a su ejecución directa, sino que se permita al Gobierno incluir los fondos necesarios en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con los siguientes criterios:

“La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación”¹⁴.

De esta manera, el Artículo 4 del Proyecto de Ley otorga al Gobierno nacional la autorización de incorporar la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las adiciones presupuestales destinadas para la divulgación y promoción del baile del Joropo llanero.

Finalmente, en relación con los artículos 2° y 3° que conciben las autorizaciones pertinentes sobre recursos, la ley 715 de 2001 en su título IV sobre la participación de propósito general en su capítulo I sobre competencia de la Nación en otros sectores, artículo 73 que establece las “Competencias de la Nación en otros sectores. Corresponde a la Nación, además de las funciones señaladas en la Constitución y sin perjuicio de las asignadas en otras normas, las siguientes competencias”:

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C - 411 de 2009. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-441-09.htm>

¹³ Ibidem.

CONTENIDO

Gaceta número 1438 - martes 10 de octubre de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

| | |
|---|----|
| Proyecto de ley número 259 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1176 de 2007 en lo relacionado con los recursos de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones..... | 1 |
| Proyecto de ley número 260 de 2023 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios..... | 18 |
| Proyecto de ley número 264 de 2023 Cámara, por medio del cual se habilita el uso del llamamiento en garantía en los procesos de responsabilidad objetiva en las relaciones de consumo. | 29 |
| Proyecto de ley número 265 de 2023 Cámara, por el cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el baile del joropo llanero, su género musical y se dictan otras disposiciones..... | 38 |